



FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E NEGÓCIOS DE SERGIPE - FANESE
CURSO DE DIREITO

DANILO ALVES LIMA

SEGURANÇA PÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988:
IMPACTOS E PERSPECTIVAS DA EMENDA CONSTITUCIONAL N° 104/2019

ARACAJU
2020

L732s

LIMA, Danilo Alves

SEGURANÇA PÚBLICA NA CF/88: IMPACTO E PERSPECTIVA DA EMENDA CONSTITUCIONAL N° 104/2019 / Danilo Alves Lima; Aracaju, 2020. 19p.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe. Coordenação de Direito.

Orientador(a) : EDSON OLIVEIRA DA SILVA.

1. CONSTITUIÇÃO FEDERAL 2. SEGURANÇA PÚBLICA 3. POLÍCIA PENAL.

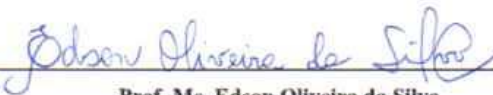
342.4(813.7)

DANILO ALVES LIMA

SEGURANÇA PÚBLICA NA CF/88: IMPACTO E PERSPECTIVAS DA
EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 104/2019.

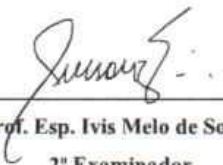
Artigo Científico apresentado à Coordenação do Curso de Direito da FANESE, como requisito parcial e elemento obrigatório para a obtenção do grau de bacharel em Direito, no período de 2020.1.

Aprovado com média: 10,0



Prof. Me. Edson Oliveira da Silva

Orientador



Prof. Esp. Ivis Melo de Souza

2º Examinador



Profa. Me. Keeze Montalvão Fonseca da Silva

3º Examinadora

Aracaju (SE), 10 de junho de 2020.

SEGURANÇA PÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: Impactos e Perspectivas da Emenda Constitucional nº 104/2019*

Danilo Alves Lima

RESUMO

Este estudo é voltado a examinar a atual composição da Segurança Pública no Brasil, com enfoque nas inovações trazidas na Constituição Federal após a introdução da Emenda Constitucional nº 104/2019, que foi responsável por criar a Polícia Penal e inseri-la no rol taxativo do artigo 144 da Carta Magna. Diante desse contexto, este artigo procurou responder a seguinte questão: Quais os impactos e perspectivas trazidas com a Emenda Constitucional nº 104/2019? A investigação possui como objetivo geral identificar os impactos e as perspectivas suscitados pela emenda objeto de análise. A metodologia utilizada neste trabalho foi pesquisa bibliográfica por meio do referencial teórico encontrado em artigos científicos, doutrinas especializadas e jurisprudências dominantes. A pesquisa possui natureza qualitativa e descritiva. Os principais resultados indicam que o Poder Constituinte Derivado tomou a iniciativa de acrescentar a Polícia Penal na Carta Magna, que era uma demanda antiga dos sindicatos da categoria, desta forma, dando maior credibilidade aos profissionais que fazem a guarda dos estabelecimentos penais e similares. Também se obteve como resultado, a necessidade e relevância da produção de estudos mais aprofundados sobre a organização da estrutura da Polícia Penal enquanto órgão da Segurança Pública, que foi criado para substituir o arquétipo existente do sistema penitenciário. Por fim, conclui-se que a iniciativa de mudar a estrutura da carreira dos profissionais deste sistema denota atenção do Estado para o problema. A criação da nova Polícia Penal provocou impactos e perspectivas nesse campo da Segurança Pública que serão apresentados nesta pesquisa.

Palavras-chave: Constituição Federal. Segurança Pública. Polícia Penal.

1INTRODUÇÃO

Dentre os principais problemas que afetam a população brasileira estão a falta de segurança, gerada principalmente pela violência urbana e, o caos cotidiano decorrente das rebeliões e fugas nos presídios brasileiros. Para diminuir os indicadores de criminalidade e garantir à população sensação de tranquilidade pretendida, o Estado conta com órgãos que fazem a linha de frente na salvaguarda da ordem pública e incolumidade de pessoas e patrimônio, compondo assim, a Segurança Pública no Brasil.

A Constituição Federal organiza a estrutura da Segurança Pública e dita as normas relativas às suas atividades por meio de órgãos que atuam de forma harmônica em vertentes diferentes, cada um com atribuições bem definidas. Os órgãos componentes da Segurança

*Artigo apresentado à banca examinadora do curso de Direito da Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe, em junho de 2020, como critério parcial e obrigatório para a obtenção do título de Bacharel em Direito. Orientador: Prof. Me. Edson Oliveira da Silva.

Pública são a Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícia Civil, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar e recentemente as Polícias Penais, nas esferas federal, estadual e distrital. Vale destacar que cada órgão é responsável por missões específicas definidas pela Constituição Federal.

Com a Emenda Constitucional nº 104/2019, criou-se a “Polícia Penal”, foi ampliado o rol taxativo dos órgãos de segurança pública, com isso substituiu-se a antiga formatação da segurança dos estabelecimentos penais, que não encontrava previsão como órgão integrante do art. 144 da Constituição de 1988. Diante desse contexto, este artigo procurou responder a seguinte questão: Quais as inovações e perspectivas trazidas com a Emenda Constitucional nº 104/2019?

A investigação possui como objetivo geral identificar os impactos e as perspectivas deixadas pela emenda objeto de análise. Para tanto, foram definidos os seguintes objetivos específicos: identificar como está organizada a Segurança Pública no Brasil, abordar a evolução histórica e conceitual sobre a Segurança Pública na Constituição Federal e apontar as novidades inseridas com a Emenda Constitucional nº 104/2019.

A pesquisa em tela teve um caráter qualitativo e descritivo, sendo que a metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica por meio do referencial teórico encontrado em artigos científicos, doutrinas especializadas e jurisprudências dominantes. A pesquisa possui natureza qualitativa e descritiva.

O cenário atual da segurança penitenciária representa um desafio para a manutenção da ordem pública. Ademais, a condição do sistema prisional é vislumbrada pela população com um estado de alerta que necessita de respostas imediatas e de efeito duradouro.

O estudo da nova formatação do sistema prisional com a criação da Polícia Penal se mostra relevante, pois é preciso compreender os limites da atuação do novo órgão para entender como ele pode contribuir com a ordem nos estabelecimentos penais.

Com a inserção da Emenda Constitucional nº 104/2019, os agentes prisionais passam a assumir e desempenhar a função de policiais penais, no decorrer da pesquisa será analisado se houveram alterações concretas e quais suas expectativas para o futuro, ou se está diante apenas de uma mudança de nomenclatura.

Este estudo cabe identificar como está organizada a Segurança Pública no Estado Brasileiro após essa alteração, partindo inicialmente da evolução histórica da Segurança Pública nas constituições do Brasil. Em seguida serão abordadas considerações sobre os conceitos pertinentes, e ao final será apresentada a composição do cenário atual com as inovações trazidas e perspectivas deixadas da Emenda Constitucional 104/2019.

2 SEGURANÇA PÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

2.1 Evolução Histórica

Ao longo de sua história, o Brasil foi detentor de sete constituições e como relata Villa (2011), cada uma possui características que as distinguem das demais, são elas: A Constituição do Império de 1824, a Constituição do Brasil República de 1891, a Constituição da Segunda República em 1934, a Constituição outorgada do Estado Novo em 1937, a Constituição Federal de 1946, Constituição em 1967, no regime militar e, por fim, a Constituição Cidadã de 1988, no período da redemocratização.

Conforme assevera Costa Junior (2014), a Constituição do Império de 1824 foi aquela que permaneceu em vigência pelo maior período, contudo não aborda o tema Segurança Pública diretamente em seu texto.

A nomenclatura Segurança Pública foi inserida, ainda que de forma embrionária no ordenamento jurídico brasileiro a partir da Constituição de 1937 na Era Vargas, muito embora, segundo Lima, Bueno e Mingardi (2016) as cartas anteriores trouxessem a segurança interna, como referência à proteção das instituições do Estado.

Consta no art. 16, V da Constituição de 1937, que era “competência privativa da União o poder de legislar sobre o bem-estar, a ordem, a tranquilidade à segurança pública, quando for necessária regulamentação uniforme”. (BRASIL, 1937, p.4)

Da leitura da Carta Magna de 1937, destaca-se que apenas a União possuía a atribuição de legislar sobre a matéria. É possível observar que a Constituição de 1937 não teve o cuidado de definir a estruturação dos órgãos integrantes da segurança pública, como ocorre no art. 144, da Carta Magna de 1988. A única menção feita no texto de 1937 foi no tocante a repartição de atribuições legislativas, cabendo a União discorrer sobre o tema.

Somente com a Constituição Federal de 1988 que se regressará a tratar sobre segurança pública como prioridade, reservando um capítulo próprio para tratar sobre a disciplina, embora não defina o conceito de segurança pública em seu corpo.

Percorrendo os aspectos históricos, nota-se a lenta evolução da Segurança Pública, essencial nos Estados democráticos modernos. A Constituição Federal de 1988 tomou para si a incumbência de organizar e estruturar a carreira dos entes que fazem a linha de frente nas atividades preventivas e repressivas no combate a criminalidade, mas até 2019 não havia tratado da segurança penitenciária com um órgão integrante.

2.2 Conceito de Segurança Pública

A doutrina especializada ocupou-se em buscar conceitos para definir segurança pública, contudo não é ambição do presente trabalho estabelecer de modo categórico uma acepção isolada e definitiva sobre o tema, mas sim iniciar um estudo comparativo entre algumas das diversas conceituações.

Segundo Costa Junior (2014), a segurança pública era considerada como uma atividade exclusiva do aparelho policial do Estado que possuía como missão a manutenção da ordem através do uso da força. Seu desígnio era tão somente a garantia do bem estar dos domínios governamentais. O conceito foi aperfeiçoado com o tempo e o autor considera que na atualidade, a segurança pública trata da atividade do Estado que tutela direitos individuais e coletivos da sociedade.

Embora esse conceito traga características determinantes, é possível observar suas limitações, visto que a segurança pública não deve ser entendida apenas como função do aparelho policial de forma restrita, os estudos mais modernos apontam para uma responsabilidade de toda coletividade.

Neste sentido, Cunha (2019) salienta que a segurança pública deve abranger um complexo mais amplo, não sendo plausível definir apenas a polícia como única entidade responsável por coibir a violência e a criminalidade. Para o autor, fatores sociais, políticos, econômicos e ideológicos originam os desvios criminosos, portanto a sociedade brasileira possui cota de participação na promoção de sua própria segurança.

Percebe-se então, que esse entendimento denota aproximação com o texto constitucional, que assegura a diversidade de atores em seu art. 144, *caput* ao abordar a segurança pública como um “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos” (BRASIL, 1988, p.121).

As finalidades da Segurança Pública sofreram alterações no decorrer da história brasileira. Nesse sentido, Castro (2019) explica que durante o período da ditadura militar a segurança pública estava diretamente ligada à defesa estatal em favor dos interesses nacionais contra o comunismo ou contra qualquer indivíduo que se opusesse a ordem estabelecida, mas atualmente é vista como um sistema de proteção interna para garantir os poderes constitucionais e preservar a ordem pública.

O termo ordem pública também é um conceito que necessita de atenção especial e não se confunde com segurança pública. A definição legal de ordem pública pode ser encontrada

no Decreto nº 88.777/1983, que aprovou o regulamento para a Polícia Militar e Corpo de Bombeiros militar. O decreto em destaque descreve ordem pública da seguinte forma:

21) Ordem Pública - Conjunto de regras formais, que emanam do ordenamento jurídico da Nação, tendo por escopo regular as relações sociais de todos os níveis, do interesse público, estabelecendo um clima de convivência harmoniosa e pacífica, fiscalizado pelo poder de polícia, e constituindo uma situação ou condição que conduza ao bem comum. (BRASIL, 1983, n.p.)

Diante do exposto, Silva (2005) concluiu que a segurança pública é, portanto, a conservação da ordem pública, e Masson (2015) visualizam que a segurança pública possui como fim a convivência pacífica e harmoniosa, para a autora, trata-se de monopólio estatal, onde o estado tomou para si a gerencia de estratégias e ações que assegurassem a ordem pública.

A partir dos conceitos expostos, nota-se que os doutrinadores modernos entendem que o objetivo da segurança pública é o de manter ou restaurar a harmonia e a convivência pacífica, de modo que possa coibir práticas violentas e criminosas que obstruam o estado de normalidade das coisas, protegendo pessoas e patrimônio, e que a coletividade é igualmente responsável pela promoção de sua segurança.

Diante do exposto, vale salientar que a Constituição Federal destaca que a Segurança Pública é dever e responsabilidade de todos logo, a comunidade tem sua cota de participação na gestão e planejamento de políticas e passa a ter papel fundamental quando age em conjunto harmônico com os órgãos competentes.

3 ÓRGÃOS DE SEGURANÇA PÚBLICA

3.1 A Composição do Artigo 144 da Constituição Federal

O poder constituinte originário ao tratar do tema, reservou um capítulo específico para cuidar da Segurança Pública, topograficamente, ela está inserida na Constituição Federal de 1988, no Título V, que trata da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas, em seu Capítulo III, no art. 144 e seus parágrafos. Seu arranjo comporta ao todo seis órgãos descritos em um rol exaustivo, como descrito acima.

Hoffman e Roque (2019) lembram ainda de mais aparelhos policiais não alistados neste capítulo da Constituição, são as Polícias Legislativas federais e estaduais responsáveis pela preservação da ordem nas dependências da casa que estiver vinculada.

A missão das Polícias Legislativas tratada pelos autores, não se amolda no que é proposto para Segurança Pública, na medida em que não atua com relação a generalidade, assim é o entendimento de Medeiros (2017), que conceitua a Polícia Legislativa como órgão de atuação restrita a segurança das Casas Legislativas, além de trabalhos de inteligência.

Portanto, a Polícia Legislativa carece de poderes de atuação em favor da coletividade, pois está adstrita a segurança e proteção de parlamentares e das dependências das Casas Legislativas, mesmo porque sua inserção no ordenamento jurídico pátrio se embasa em dispositivo diverso do artigo 144 da Constituição Federal.

Para Moraes (2018), a diversidade de órgãos atuando na segurança pública possui essencialmente dois objetivos: acolher as diversas demandas e anseios da população e minimizar a possibilidade de intervenção das Forças Armadas na segurança interna.

A partir do entendimento do autor, é possível observar que cada órgão deve exercer suas funções designadas com o mesmo fim, todos colaboram, portanto, para manter o estado de ordem e normalidade evitando as intervenções militares, que são implantadas em caso excepcionais no Estado Democrático de Direito.

Nesse sentido vale destacar que comumente a doutrina divide o conceito de polícia em dois grandes ramos: Polícia Administrativa e Polícia Judiciária.

Para Lenza (2019), a Polícia Administrativa cuida das atividades preventivas, coibindo ações criminosas na sociedade, ao passo que a Polícia Judiciária atuará repressivamente no apuramento das infrações criminais, com a finalidade de indicar a autoria e a materialidade de delitos. É possível notar ainda que alguns órgãos possam atuar nos dois modelos, fazendo o policiamento ostensivo e a apuração das infrações, como ocorre com as atribuições da Polícia Federal.

A literatura aponta que estudiosos sobre o tema, como Hoffman e Roque (2019) discorda, no sentido de que a Polícia Federal se encontra como polícia judiciária. Para os autores, pertencem à polícia administrativa os seguintes órgãos: Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícias Militares, Polícias Legislativas e Guarda Municipal, além das Polícias Penais. A autoridade de polícia judiciária fica reservada apenas a polícia federal e polícia civil.

De encontro ao juízo exposto, ao discorrer sobre as atribuições dos aparelhos de segurança pública, Moraes (2018) destaca que está reservado a Polícia Federal, por exemplo, tanto a investigação de transgressões de repercussão interestadual ou internacional e exija contenção uniforme, como ainda desempenhar os cargos de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras. A primeira atribuição exemplificada anteriormente se amolda na função de

polícia judiciária, enquanto o segundo é eminentemente ostensivo e, portanto, trata-se do policiamento administrativo.

A Lei nº13.675/2018 foi responsável por disciplinar o funcionamento e organização dos órgãos da segurança pública, nos termos do §7º do artigo 144 da Constituição Federal.

Segundo Gualberto, Almeida e Santos (2019), por meio da Lei nº13.675/2018 a segurança pública passou a buscar uma atuação conjunta baseada na articulação e comunicação entre todos os entes da federação, através de diversos órgãos, incluindo no Sistema Único de Segurança Pública os seguintes órgãos: Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Civil, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros Militar, Guardas Municipais, Órgãos do Sistema Penitenciário, institutos oficiais de criminalística, medicina legal e identificação, Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), secretarias estaduais de segurança pública ou congêneres, Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec), Secretaria Nacional de Política Sobre Drogas (Senad), agentes de trânsito e guarda portuária. (BRASIL, 2018).

Compreende-se então que o Sistema Único de Segurança Pública ampliou a cooperação entre órgãos responsáveis direta e indiretamente pelo bom funcionamento da segurança pública, incluindo novos atores de modo a melhorar a cooperação entre todos os entes da federação.

Conforme assevera Lenza (2019), o rol de entes elencados é taxativo, devendo ser respeitado por todos os entes federativos, trata-se de arrolamento restritivo, o que significa que não podem ser criados órgãos distintos senão mediante emenda constitucional.

O artigo 144 da Constituição Federal sofreu três alterações a partir das Emendas Constitucionais nº-19/1998, 82/2014 e 104/2019. Ao abordar a Emenda Constitucional nº 19/1998, Santos (2018), destaca seu caráter de reforma administrativa, haja vista a grande quantidade de alterações por todo corpo da Constituição Federal de 1988. As modificações constantes na Emenda 19/1998 foram significativas para o regime jurídico dos servidores públicos.

Moraes (2018) ao tratar da Emenda Constitucional nº 82/2014 relata que ela cuidou de disciplinar sobre a segurança viária no país, organizada no domínio estadual, distrital e municipal.

Masson (2015) entende que a segurança viária se refere ao conjunto de ações planejadas de segurança pública nas vias públicas, compreendendo educação, engenharia e fiscalização de trânsito. Embora insira a Segurança Viária no art.144 da Constituição, a

emenda não inseriu os órgãos de trânsito no rol taxativo, configuração que foi mantida até a Emenda Constitucional nº 104/2019.

Por fim, a Emenda Constitucional nº 104/2019, acrescentou o inciso IV e alterou o texto dos parágrafos 5º e 6º, instituindo a Polícia Penal no país. A referida emenda será objeto de estudo em tópico específico.

3.1.1 Polícia Federal; Polícia Rodoviária Federal e Polícia Ferroviária Federal

Conforme o §1º do artigo 144 da Constituição Federal destaca, a Polícia Federal é órgão permanente, instituído por Lei, organizado e mantido pela União (BRASIL, 1988). Santos, Machado e Gomes (2018) destacam que a organização está dividida em duas carreiras, são elas a carreira policial e a administrativa. A carreira policial é composta dos cargos de delegado de Polícia Federal, Perito, agente, escrivão e papiloscopista.

De acordo com os autores, as polícias civis dos estados possuem estruturas semelhantes as da Polícia Federal, no que diz respeito à organização de seus cargos.

Como informa Masson (2015), a Polícia Federal não pode ser compreendida apenas como polícia judiciária nas infrações de competência da Justiça Federal, tendo ainda como atribuição os casos de repercussão interestadual ou internacional que exijam repressão uniforme. Ainda de acordo com a autora, é atribuição da Polícia Federal o papel de polícia judiciária da Justiça Eleitoral.

Confere as Polícia Rodoviária Federal e ferroviária Federal respectivamente, o patrulhamento ostensivo das rodovias e ferrovias federais.

Cabe ainda indicar, conforme salienta Masson (2015) que apenas a Polícia Federal possui função de polícia judiciária da União com exclusividade, sendo a Polícia Rodoviária e Ferroviária apenas espécies de polícia administrativa.

Diante do exposto, é possível observar que no contexto atual os órgãos de segurança pública federais exercem papel fundamental no país, reprimindo ações criminosas de maior alcance como nos casos de tráfico internacional de entorpecentes e os crimes contra a administração pública federal, a exemplo das investigações em andamento na operação lava jato da Polícia Federal, visando coibir e levar a justiça um esquema de lavagem de dinheiro e diversos casos de propina pelo Brasil.

3.1.2 Policiais Civis

O §4º do artigo 144 estruturou as polícias civis dos estados, conforme Moraes (2018) certifica, devem ser dirigidas por delegados de polícia de carreira, com isso em 1988, a Constituição deixou de recepcionar as figuras de delegados advindos de cargos em comissão.

Nesse sentido o Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento no Informativo nº438/2006-STF ao apreciar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº2.760, em face da Lei nº 10.704/1994, que criava cargos em comissão de Suplente de Delegado de Polícia do Estado do Paraná.

Hoffman (2018) afirma que a persecução criminal é atribuição exclusiva das polícias judiciárias no país. Analisa-se que a Constituição resguardou a investigação de infrações penais as polícias judiciárias, ou seja: a Polícia Federal e as Polícias Civis, nas suas respectivas atribuições.

O Código de Processo Penal em seu artigo 4º, parágrafo único, segundo Hoffman (2018) autoriza a apuração de infrações não penais feitas por órgão diverso da polícia judiciária, a exemplo de coleta de informações referentes a infrações disciplinares, fiscais e ambientais, devido à natureza distante da investigação criminal.

Conforme as explicações dos autores, a polícia civil ocupa um papel de destaque na busca de autoria e de materialidade de desvios criminosos através do inquérito policial presidido pelo delegado de polícia, com apoio dos agentes e escrivães de polícia, que compõem o órgão responsável pela inquirição criminal no Brasil ao lado da Polícia Federal, além da atividade de suporte do poder judiciário no cumprimento de mandados de busca e apreensão e outras ordens requisitadas.

3.1.3 Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares

As polícias militares foram constituídas como força auxiliar e reserva do Exército, e possui o encargo de manter o policiamento ostensivo, que segundo Masson (2015), é a atividade da polícia administrativa.

A Polícia Militar tem o dever de preservação da ordem, é notável o caráter eminentemente preventivo dado as Polícias Militares, que no entendimento de Matrak Filho (2010) destaca-se que a polícia bem desenvolvida e com recursos necessários exerce melhor seu papel preventivo e manda a sociedade em geral a mensagem de que, uma vez acionada reduzirá as chances de sucesso de pretensas ações criminosas.

O conceito de policiamento ostensivo pode ser encontrado no Decreto nº 88.777/83, citado anteriormente. Trata-se de Ação policial, exclusiva das Polícias Militares em cujo emprego o homem ou a fração de tropa engajados sejam identificados de relance, quer pela farda quer pelo equipamento, ou viatura, objetivando a manutenção da ordem pública (BRASIL, 1983).

Para Oliveira e Menezes (2019), o policiamento ostensivo vai além da prevenção, sendo aplicado como um verdadeiro pressuposto para garantia dos direitos e obrigações do cidadão.

De acordo com o exposto pelos autores, a polícia militar pode ser entendida como uma representação do Estado nas ruas, sua missão e também possui como encargo a preservação da ordem pública, mantendo-a estável, e com sua presença destacada coíbe pretensos desvios criminosos.

A polícia Militar e o corpo de bombeiros militar são classificados pela Constituição como forças auxiliares e reservas do exército brasileiro, de acordo com Fernandes (2019), isso significa que os integrantes destes órgãos submetem-se a legislação própria do exército, sendo inclusive submetidos a aplicação das normas disciplinares no que tangem ao cometimento de infrações próprias dos militares. São órgãos baseados na hierarquia e disciplina, sendo a eles aplicados os dispositivos constantes no Direito Penal Militar.

Aos corpos de bombeiros militares, ficaram reservadas as atribuições de atividades de defesa civil, segundo Fernandes (2019), também são atividades próprias do Corpo de Bombeiros Militar o planejamento de ações preventivas ou emergenciais, o estabelecimento de normas referentes à incolumidade das pessoas e patrimônio, fiscalizações entre outras indicadas por lei. A atividade do Corpo de Bombeiros, não está associada a atividades eminentemente de segurança pública, mas sim de salvaguarda da tranquilidade pública.

O pensamento do autor acima é importante para compreender o papel do Corpo de Bombeiros na preservação da ordem e na manutenção de um estado de tranquilidade, seja agindo de forma incisiva no combate a incêndios e catástrofes, ou nas ações preventivas de fiscalização.

A Constituição não estabeleceu órgãos de segurança pública na esfera municipal. Porém de acordo com Masson (2015), a Lei Maior possibilitou aos municípios a criação das guardas, as quais funcionam como espécie de polícia administrativa.

Nestes termos, o §8º do art. 144 determina que “Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei” (BRASIL, 1988).

O entendimento de Lenza (2019), é que a referida lei deve ser interpretada como lei federal que organize diretrizes e normas gerais das Guardas Municipais, deixando a criação a critério de lei específica do município.

As guardas destinam-se a proteção de bens, serviços e instalações municipais. É possível observar ainda que as Guardas Municipais sejam possuidoras do poder de polícia e atuam de modo ostensivo, similar as polícias militares dos estados.

4 EMENDA CONSTITUCIONAL Nº104/2019

Antes da Emenda Constitucional nº 104/2019, a atividade de segurança interna do sistema prisional no Brasil era conduzida pelos agentes penitenciários.

O trabalho é complexo e arriscado, sendo considerado pela Organização Internacional do Trabalho como a segunda profissão mais perigosa do mundo, ficando atrás apenas das atividades dos mineradores. (SINAPEN, 2011).

Compreende-se então que a promulgação da Emenda Constitucional nº 104/2019 seria uma forma de valorizar a categoria, vinculando policiais às atividades de segurança penal.

A polícia penal encontra-se no ramo de polícia administrativa. Para Hoffman e Roque (2019), o sistema penitenciário anterior a E.C 104/2019 não era considerado parte integrante da segurança pública, pois tinha atribuições de prevenção e apuração de transgressões disciplinares e, portanto, internas na execução das penas.

Pode-se afirmar então, que de acordo com os autores, a nova polícia penal manteve as funções anteriores, com o acréscimo de ser a responsável pela segurança interna e externa dos estabelecimentos penais. Papel este que era dirigido às polícias militares outrora.

Diante do exposto, compreende-se a necessidade de aperfeiçoar as ações de prevenção nas proximidades de presídios de forma especializada. A polícia penal surge no novo contexto a fim de coibir práticas criminosas como o acesso de entorpecentes e armas, fugas e rebeliões tão constantes na realidade brasileira.

Conforme já indicado, a Polícia Penal foi instituída nas esferas federal, estadual e distrital. Hoffman e Roque (2019) indicam ainda que no âmbito federal, o órgão está subordinado à União pelo Presidente da República, sob a supervisão do Ministro da Justiça e Segurança Pública. Na esfera estadual e distrital, ficam vinculadas ao Governador, e mais especificamente ao Secretário de Segurança Pública.

Hoffman e Roque (2019) alertam ainda que a Emenda Constitucional nº 104/2019 aponta para que a União organize e mantenha a Polícia Penal no Distrito Federal, por meio de

fundo próprio, assim como já o faz com a Polícia Civil, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros do Distrito Federal.

Um dos maiores questionamentos feitos por Bastos (2020) é sobre os servidores temporários poderem ser transformados em servidores integrantes da Polícia Penal, pelo fato de ser uma prática recorrente dos Estados a contratação de agentes temporários realizada por processos simplificados em detrimento da realização de concursos públicos.

Ainda segundo o autor, muitos vigilantes temporários tinham seus contratos renovados por tempos contínuos durante anos, sendo dúvida recorrente se eles seriam efetivados de algum modo.

Segundo Bastos (2020) a partir da E.C 104/2019, vetou-se no Brasil a contratação temporária de agentes na administração penitenciária, sendo agora somente possível o ingresso através de concurso público e por meio da transformação de carreira dos atuais cargos de agentes penitenciários e equivalentes, conforme o art. 4º da emenda:

Art. 4º O preenchimento do quadro de servidores das polícias penais será feito, exclusivamente, por meio de concurso público e por meio da transformação dos cargos isolados, dos cargos de carreira dos atuais agentes penitenciários e dos cargos públicos equivalentes. (BRASIL, 2019).

Bastos (2020) alerta para questões advindas da mudança para o novo modelo. Uma das maiores preocupações com o texto da Emenda 104/2019 diz respeito à transformação dos cargos, já que o constituinte derivado não deixou claro qual o significado e alcance da transformação, deixando margem para interpretações.

Há uma omissão na Emenda Constitucional nº 104/2019 acerca de qual órgão seja responsável pelo transporte de presos. O entendimento de Hoffman e Roque (2019) é que não se trata de atividade inserida no policiamento ostensivo ordinário e, portanto, a Polícia Militar não atuaria nessas hipóteses.

Confirmando esse pensamento, Lanzariri (1989) aponta que a competência residual da polícia militar compreende as atividades de policiamento ostensivo que não forem atribuídas a outros órgãos.

De acordo com o exposto pelos autores, manteve-se o entendimento de que o transporte de custodiados é atribuição da Polícia Penal e não da Polícia Militar, já que se trata de um transporte relacionado à segurança no trajeto do custodiado quando necessária sua movimentação.

Com a publicação da Emenda, Bastos (2020) traz algumas medidas a serem tomadas, observando que a União, os Estados e o Distrito Federal deverão suspender a contratação de servidores temporários, efetuada por processos seletivos simplificados.

Como consequência as vagas ocupadas pelos agentes temporários passam a ser preenchidas por policiais penais efetivos, que foram submetidos ao concurso público, encontrando respaldo ainda no artigo 37 da própria Constituição Federal, que determinou que o ingresso dos servidores públicos se desse por meio de concurso público

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

II -a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. (BRASIL, 1988).

É possível compreender então, que o §4º da Emenda Constitucional 104/2019 estimula os entes da federação a programarem medidas necessárias para que de forma gradativa substituam todos os agentes temporários por servidores de carreira no serviço penitenciário, de modo que cargos equivalentes também sejam incluídos na polícia penal.

Hoffman e Roque (2019) alertam ainda que apesar de ter sido enquadrada como polícia, o novo órgão deve estar adstrito as funções definidas em lei, não podendo atuar em outros cenários da segurança pública.

Nesse sentido, assevera o artigo 9º da Lei nº 13.675/2018 que os órgãos do Sistema Único de Segurança Pública devem atuar nos limites das suas competências, de cooperativa, sistêmica e harmônica. (BRASIL, 2018).

A partir do exposto, compreende-se então que a atuação da nova Polícia Penal se limita a extensão da segurança interna e externa dos estabelecimentos penais, de modo que agir fora desse alcance, violaria o princípio da legalidade.

Além de não poder exercer policiamento ostensivo fora dos limites dos estabelecimentos penais, para Hoffman e Roque (2019), a Polícia Penal também não está autorizada a apuração de infrações penais e exercer atividades comuns a polícia judiciária, sob pena de usurpação de função das polícias civis e federal.

Antes mesmo da promulgação da Emenda Constitucional nº 104/2019, Freitas (2017) indicava posicionamento contrário a criação da polícia penal, alertando que a criação da Polícia Penal agravaria a situação dos agentes prisionais, na medida em que o problema da

insegurança é causado pela função que exercem e não pelo cargo que ocupam. Para o autor, trata-se da natureza da carreira.

Freitas (2017) argumenta de acordo com pesquisa realizada em 2014 pelo Ministério da Justiça, a proporção no Brasil é de um servidor para cada oito presos, número superior ao indicado pelo Conselho Nacional de Política Criminal (CNPC), que determina um servidor para cada cinco presos.

A fim de buscar soluções rápidas para resolver problemas complexos como a situação alarmante do sistema prisional é normal pensar que com a criação de uma nova força, haverá a redução de transgressões, fugas ou rebeliões no interior dos estabelecimentos penais, contudo não há qualquer indicativo de que sua mera presença iniba a ação delituosa.

Partindo do ponto de vista acima, nota-se que a simples modificação da carreira não garantiria melhorias palpáveis nas condições de trabalho dos servidores, se não houverem investimentos aplicados em melhorias para o mapa atual da segurança penal.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo possibilitou analisar a organização da segurança pública no Brasil e a criação da Polícia Penal, indicando suas inovações e apresentando os novos desafios a serem enfrentados pela União, Estados e Distrito Federal. Inicialmente observou-se que a promoção da segurança pública engloba a atividade de diversos órgãos, agindo em conjunto nos seus respectivos limites para propor a sensação de tranquilidade pretendida pela sociedade.

A questão de segurança pública passou por um processo evolutivo ao longo das constituições históricas até que chegasse ao cenário atual, no qual conta com órgãos estruturados com atribuições bem definidas.

Os estudos especializados de fontes acadêmicas possibilitaram analisar diversas definições sobre conceitos de Segurança Pública, que foram essenciais para compreender o alcance do estado nas medidas preventivas e repressivas de ações que atentem contra a ordem pública. O estudo destas definições mostrou-se necessário para entender o papel da Polícia Penal no país.

A forma de preenchimento dos cargos mostrou-se uma questão importante principalmente para a melhoria do sistema penitenciário, o que significa que a médio e longo prazo, todos os servidores que laborarem no novo quadro serão submetidos ao rigoroso

concurso público, dada a natureza do cargo e de suas funções, em vez de mero processo seletivo simplificado.

Foi possível compreender ainda que outros órgãos que não foram alistados no rol taxativo do artigo 144 da Constituição Federal são colaboradores de forma indireta da segurança pública, como é o caso dos institutos de perícias e das guardas municipais que compõem um sistema muito mais abrangente e complexo, em que todos participam para o bom funcionamento da segurança pública, objetivando a manutenção da ordem.

A partir do estudo da organização da estrutura da segurança pública, observa-se que a Carta Magna cuidou de indicar as atribuições de todos os entes responsáveis. Um desses campos de atuação é a guarda dos estabelecimentos penitenciários.

As pesquisas bibliográficas embora ainda sejam escassas, devido ao pouco tempo do tema, foram imprescindíveis para compreender que atualmente o órgão responsável pela guarda dos estabelecimentos penais é a polícia penal e sua criação ampliou o Sistema único de Segurança Pública para reforçar as medidas preventivas nas extensões de presídios, casas de albergado e instituições similares.

A polícia penal foi criada para substituir o arquétipo existente na vigilância penitenciária, mas até o presente momento não há registros quantitativos que indiquem se trata de avanço ou retrocesso em relação ao modelo anterior na gestão penitenciária.

Ante o exposto, concluiu-se que com a chegada recente deste órgão, a União, os estados e o Distrito Federal precisam investir esforços para que de forma gradativa, consigam programar as adaptações pertinentes na administração pública, no que tange a administração do órgão, criação de cargos, orçamentos e elaboração de concursos públicos.

O assunto é novo e necessita de pesquisas mais aprofundadas, em aspectos específicos da nova formatação do artigo 144, da Constituição, restando investir em estudos mais direcionados para buscar o alcance da transformação de cargos incluída no §4º da Emenda Constitucional nº 104/2019, que abriu margens a interpretações.

Outras medidas precisam ser adotadas pelo Estado no sentido de responder a questões ainda em aberto, diante da criação recente deste órgão, até o momento não há regulamentação sobre quais os direitos serão criados ou suprimidos dos policiais penais com a nova formatação. A pesquisa atingiu o que propôs a analisar ao demonstrar a credibilidade dada a Polícia Penal, que estimula os novos servidores e todo Estado brasileiro a desenvolverem um planejamento estratégico sólido para dirimir ações criminosas nos estabelecimentos penais e denota indícios de uma abordagem mais atenciosa neste cenário, em busca de um sistema prisional mais aparelhado e melhor construído.

REFERÊNCIAS

- BASTOS, Agnaldo. Agentes penitenciários virou polícia penal, e agora? Quais as consequências? **Revista Migalhas**, mar. 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/318597/agentes-penitenciarios-virou-policia-penal-e-agora-quais-as-consequencias>. Acesso em: 28 mar. 2020.
- BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil**. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 17 mar. 2020.
- BRASIL. Constituição (1934). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.html. Acesso em: 18 mar. 2020.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. [Recurso Eletrônico]. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal: Secretaria de Documentação, 2019.
- BRASIL. **Decreto nº 88777, de 30 de setembro de 1983**. Aprova o regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares (R-200). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D88777.htm. Acesso em: 19 mar. 2020.
- BRASIL. **Lei nº 13675**, de 11 de junho de 2018. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp); altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, a Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007; e revoga dispositivos da Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 jun. 2018. Seção 1, p. 4. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos2015-2018/2018/Lei/L13675.htm. Acesso em: 01 abr. 2020.
- BRASIL. Pleno – **ADI nº 2314/RJ** – Rel. orig. Min. Joaquim Barbosa – Red. p/ o acórdão Min. Marco Aurélio – 17-6-2015 (ADI-2314).
- BRASIL, Constituição (1988) **Emenda Constitucional nº 104**, de 04 de dezembro de 2019. Brasília, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc104.htm. Acesso em 01 abr. 2020.
- BRASIL. Ministério da Justiça. **Levantamento nacional de informações penitenciárias** – Infopen – Junho 2014. Brasília: DEPEND, 2014. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/mj-divulgara-novo-relatorio-do-infopen-nesta-terca-feira/relatorio-depen-versao-web.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2020.
- CASTRO, Talita Egevardt de. **Políticas de segurança pública no Brasil sob o olhar da Economia do Crime**: os casos do PRONASCI e Programa Escola da Família. 2019. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) - Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2019. DOI: 10.11606/T.11.2019.tde-18072019-120846. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/11/11132/tde-18072019-120846/pt-br.php>. Acesso em: 02 abr. 2020.

COSTA JUNIOR, Antonio Gil da. **Um Breve Delineamento sobre Segurança Pública Cidadã e Segurança Pública Municipal**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 2014. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/38390/um-breve-delineamento-sobre-seguranca-publica-cidada-e-seguranca-publica-municipal>. Acesso em: 17 mar. 2020.

CUNHA, George Henrique de Moura (org.) *et al.*. **Segurança Pública: realidades e controvérsias**. V.1 – Fortaleza: FATE, 2019. *E-book*. Disponível em: <http://periodicos.uniateneu.edu.br/index.php/livros-uniateneu/article/view/33>. Acesso em: 15 mar. 2020.

FERNANDES, Alex Matos. **O Direito Penal Militar aplicado ao Corpo de Bombeiro Militar do Estado do Tocantins (CBMTO)**. Palmas: Universidade Federal do Tocantins, 2019. Disponível em: http://scholar.googleusercontent.com/scholar?q=cache:IEqxvVF5QoJ:scholar.google.com/+BOMBEIROS+DIREITO&hl=ptBR&as_sdt=0.5&as_ylo=2019. Acesso em: 31 mar. 2020.

FREITAS, Felipe da Silva. O que é a “PEC da Polícia Penal” e porque ela não melhorará em nada o sistema prisional? **Revista Justificando**, ago. 2017. Disponível em: <http://www.justificando.com/2017/08/09/o-que-e-pec-da-policia-penal-e-porque-ela-nao-melhorara-em-nada-o-sistema-prisional/>. Acesso em: 06 abr. 2020.

GUALBERTO, Cleuane Victória Cardoso Gomes; ALMEIDA, Beatriz Marques; SANTOS, Gustavo Lopes Aquino dos. **Estado, gestão de polícias e segurança pública: Panorama institucional e modernização da gerência da Polícia Militar**. 17º Congresso de Iniciação Científica da FASB, 2019, Barreiras – BA. Disponível em: <http://www.fasb.edu.br/revista/index.php/cic/article/view/384>. Acesso em: 01 abr. 2020.

HOFFMANN, Henrique. **Investigação exclusivamente criminal é atribuição da polícia judiciária**. Revista Consultor Jurídico, jul. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-nov-27/academia-policia-investigacao-exclusivamente-criminal-atribuicao-policia-judiciaria>. Acesso em: 25 mar. 2020.

HOFFMANN, Henrique; ROQUE, Fábio. **Polícia Penal é novidade no sistema de segurança pública**. Revista Consultor Jurídico, Dez. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-dez-12/opiniao-policia-penal-novidade-sistema-seguranca-publica>. Acesso em: 26 mar. 2020.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 23. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. (Coleção esquematizado) *E-book*: Disponível em: https://forumdeconcursos.com/wp-content/uploads/wpforo/default_attachments/1550872248-Pedro-Lenza-Direito-Constitucional-Esquemalizado-2019.pdf. Acesso em: 19 mar. 2020.

LIMA, Renato Sergio; BUENO, Samira; MINGARDI, Guaracy. Estado, polícias e segurança pública no Brasil. **Revista Direito GV**, v. 12, n. 1, 2016. *E-book*. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v12n1/1808-2432-rdgv-12-1-0049.pdf>. Acesso em 17 mar. 2020.

OLIVEIRA, Tiago Lima de; MENEZES, Denise Brasil. **A qualidade no policiamento ostensivo como forma de cidadania**. Goiás: Biblioteca Digital de Segurança Pública. 2019. Disponível em: <http://dspace.pm.go.gov.br:8080/pmgo/handle/123456789/2334>. Acesso em: 25 mar. 2020.

MASSON, Nathalia. **Manual de Direito Constitucional**. Salvador. Editora JusPodivm. 2015, 3ªed. *E-book*. Disponível em: <https://forumdeconcursos.com/wp-content/uploads/wpforo/attachments/4032/192-MANUAL-DE-DIREITO-CONSTITUCIONAL-NATHALIA-MASSON-2016.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2020.

MATRAK FILHO, Riskala. **A doutrina de policiamento repressiva e sua aplicação na doutrina de polícia comunitária**. Revista Ordem Pública e Defesa Social. Florianópolis: vol.3, nº1, 2010 Disponível em: <https://rop.emnuvens.com.br/rop/article/view/26>. Acesso em: 14 abr. 2020.

MEDEIROS, RysandraRayssa Guerra de. **A atribuição da polícia legislativa em face da Constituição Federal de 1988**. 2017.57 f. Monografia (Graduação) - Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/handle/235/11332>. Acesso em 10 mar. 2020.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2018. *E-book*: Disponível em: <https://forumdeconcursos.com/wp-content/uploads/wpforo/attachments/2/1722-Direito-Constitucional-Alexandre-de-Moraes-2018.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2020.

SANTOS, Andersson Pereira dos; MACHADO, Eduardo Schneider; GOMES, Adamir de Oliveira. **A construção da memória organizacional: Uma narrativa histórica sobre os cargos da Polícia Federal**. Brasília: Revista Brasileira de Ciências Policiais. v. 9, n. 2, p. 111-140, jul/dez 2018. Disponível em: <https://periodicos.pf.gov.br/index.php/RBCP/article/view/545>. Acesso em: 22 mar. 2020.

SANTOS, Daniele Carvalho dos. **Estabilidade no serviço público brasileiro: efeitos da Emenda Constitucional nº19/1998**. Universidade Federal do Rio Grande do Sul – DCA; Porto Alegre, 2018. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/184994/001076527.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 22 mar. 2020.

SINAPEN, 2011. **Profissão de agente Penitenciário é a segunda mais perigosa do mundo?** Disponível em: <http://sindicato-grupo-penitenciario-amapa.blogspot.com/2011/12/profissao-de-agente-penitenciario-e.html>. Acesso em: 22 set. 2020.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**, São Paulo: Malheiros, 2005, 25. ed.revista e atualizada. *E-book*. Disponível em: <http://noosfero.ucsal.br/articles/0010/3239/jos-afonso-da-silva-curso-de-direito-constitucional.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2020.

VILLA, Marco Antônio. **A história das constituições brasileiras**. São Paulo. Editora Leya, 2011. *E-book*. Disponível em: <http://files.camolinaro.net/200000547-e2767e36f2/A%20Historia%20das%20Constituicoes%20Br%20-%20Marco%20Antonio%20Villa.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2020.