

# CRIMINALIDADE ORGANIZADA E SEGURANÇA PÚBLICA: REFLEXÕES SOBRE O PLANEJAMENTO ADMINISTRATIVO E O SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA (SUSP)

*ORGANIZED CRIMINALITY AND PUBLIC SECURITY: REFLECTIONS ON ADMINISTRATIVE  
PLANNING AND THE UNIFIED PUBLIC SECURITY SYSTEM (UPSS)*

Marcos Pereira Anjo Coutinho<sup>1</sup>

**Resumo:** O combate às organizações criminosas exige atenção pública diferenciada, considerando o alto potencial lesivo dessas atividades ilícitas, com risco de influência deletéria em setores da economia e do Estado brasileiro. A pesquisa contextualizou, no plano jurídico, o direito à segurança pública com os princípios constitucionais da boa governança, planejamento administrativo e eficiência, expondo a característica planejadora da Lei n. 13.675/2018 (Lei do Sistema Único de Segurança Pública – SUSP). Abordou-se a desorganização estatal na segurança pública e a baixa coordenação entre os entes públicos, revelando o atual caráter simbólico do SUSP no Brasil. Foram debatidos os deveres dos entes públicos nas esferas da federação e a participação especial do Ministério Público brasileiro, pontuando-se a necessidade de consolidação da cultura gerencial no modelo administrativo e da utilização de meios diversificados, penais e administrativos, no enfrentamento estratégico da alta criminalidade.

**Palavras-chave:** organização criminosa; segurança pública; planejamento; SUSP.

**Abstract:** *The confrontation to criminal organizations requires differentiated public attention, considering the high harmful potential of these illicit activities, with the risk of harmful influence on sectors of the economy and the Brazilian State. The research contextualized, at the legal level, the right to public security with the constitutional principles of good governance, administrative planning and efficiency, exposing the planning characteristic of Law no. 13,675/2018 (Law of the Unified Public Security*

1 Mestre em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG). Especialista em Controle da Administração Pública pela Universidade Gama Filho. Especialista em Tutela de Interesses Difusos e Coletivos pela Unama. Graduado em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Professor do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Assessor especial do Procurador-Geral de Justiça, com atuação junto à Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade. Titular da 25ª Promotoria de Justiça de Defesa da Educação da Comarca de Belo Horizonte. Endereço eletrônico: marcos@mpmg.mp.br.

*System - UPSS). State disorganization in public security and low coordination between public entities were addressed, revealing the current symbolic nature of UPSS in Brazil. The duties of public entities in the spheres of the federation and the special participation of the Brazilian Prosecutor's Office were discussed, highlighting the need to consolidate the managerial culture in the administrative model and the use of diversified means, criminal and administrative, in strategically confronting high crime rates.*

**Keywords:** *criminal organization; public security; planning; UPSS.*

## 1. INTRODUÇÃO

Criminalidade organizada e segurança pública são temas complexos, impositivos de estudos transdisciplinares, mostrando-se prescindível maior realce das suas importâncias, no campo jurídico, pela própria força dos fatos: a realidade brasileira, nesta primeira metade do século XXI, demanda a aferição estatal dos resultados no combate às organizações criminosas para a conquista de vida comunitária condizente com aquilo que se entende por bem comum, independentemente do paradigma filosófico ou político adotado.

A pesquisa, em recorte epistemológico, trabalhará com a dimensão deontológica do planejamento administrativo, no âmbito da segurança pública, como meio necessário para o cumprimento das normas constitucionais que disciplinam o compromisso do Estado brasileiro com a realização de serviços e políticas públicas distante do mero simulacro.

Trata-se, nessa linha, de trabalho que contextualiza o direito ao planejamento administrativo e o modelo pós-burocrático de Administração Pública, com aspectos fáticos e normativos da segurança pública, vastas áreas cujas abordagens não se pretendem esgotar ou conferir conclusões definitivas, apenas apresentar o quadro de baixa efetividade e trazer considerações sobre pontos especiais da matéria, nas searas criminais e administrativas.

No desenvolvimento da argumentação jurídica, será realizada breve exposição sobre a criminalidade organizada e seu caráter deletério à sociedade e ao Estado, discutindo-se hiatos estruturais brasileiros propulsores de impunidade e de condenações reiteradas na Corte IDH, além das deficiências gerenciais observadas.

Em sequência, o planejamento administrativo e sua densidade normativa-constitucional ocuparão lugar central, realçando-se os deveres jurídicos que incumbem aos entes públicos brasileiros, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como o papel diferenciado do Ministério Público brasileiro, construindo-se, então, os apontamentos finais do presente artigo.

As pesquisas doutrinária e legislativa amparam o método dedutivo e a metodologia tópico-problema que traçam os argumentos a seguir materializados.

## 2. CRIMINALIDADE ORGANIZADA E SEGURANÇA PÚBLICA

### 2.1. ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS E DANOSIDADE SOCIAL. IMPUNIDADE E CONDENAÇÕES BRASILEIRAS NA CORTE IDH. DEFICIÊNCIAS ESTATAIS.

A Lei n. 12.850/2013 e a Convenção de Palermo não representam o objeto deste tópico, cujo escopo distancia-se da análise jurídica-normativa das organizações criminosas, fixando-se no cotejo entre a alta ofensividade desse fenômeno e as condições estruturais do poder público para o seu tratamento adequado.

Estima-se, nos variados negócios das organizações criminosas percebidos no mundo, que o valor anual movimentado no sistema financeiro global seja próximo a quatro trilhões de dólares, segundo relatórios do UNODC (*United Nations Office on Drugs and Crime*) e da GFI (*Global Financial Integrity*)<sup>2</sup>, representando percentual não desprezível do PIB mundial, que se encontra atualmente na faixa de 72 trilhões de dólares<sup>3</sup>.

Atividades como narcotráfico, comércio de produtos falsificados, tráfico humano, comércio ilegal de petróleo, tráfico de animais selvagens, corrupção, crimes contra a Administração Pública, entre outros inúmeros ilícitos, integram as práticas criminosas no mundo<sup>4</sup>.

Internamente, a pesquisa “Segurança Pública e Crime Organizado no Brasil”, do FBSP (Fórum Brasileiro de Segurança Pública), publicada em junho de 2024, evidencia quadro de severa gravidade<sup>5</sup>.

2 UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **DataUNODC**. Disponível em: <<https://dataunodc.un.org/>>. Acesso em: 21 ago. 2024.

Global Financial Integrity. FGI. **Research Analysis**. Disponível em: <<https://gfintegrity.org/reports/>>. Acesso em: 21 ago. 2024.

3 GRUPO BANCO MUNDIAL. **PIB**. Disponível em: <<https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD>>. Acesso em: 21 ago. 2024.

4 UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **Organized Crime Has Globalized and Turned into a Security Threat**. Disponível em: <<https://www.unodc.org/unodc/en/press/releases/2010/June/organized-crime-has-globalized-and-turned-into-a-security-threat.html>>. Acesso em: 20 ago. 2024.

JUSTO, Marcelo. **As cinco atividades do crime organizado que rendem mais dinheiro no mundo**. BBC News Brasil. 1 abr. 2016. Disponível em: <[https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/04/160331\\_atividades\\_crime\\_organizado\\_fn#:~:text=De%20acordo%20com%20dados%20do,do%20que%20est%C3%A1%20sendo%20analisado](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/04/160331_atividades_crime_organizado_fn#:~:text=De%20acordo%20com%20dados%20do,do%20que%20est%C3%A1%20sendo%20analisado)>. Acesso em: 20 ago. 2024.

5 “Um estudo do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), com base em dados do Escritório da ONU para Crimes e Drogas, estimou que só a cocaína que passa pelo Brasil e não é apreendida, seja para consumo interno, seja para a reexportação para a Europa, África, Ásia e Oceania, gere um faturamento com a distribuição da droga de US\$ 65,7 bilhões (R\$ 335,10 bilhões), o que equivale a 3,98% do PIB brasileiro em 2021.” FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA – FBSP. **Segurança Pública e Crime Organizado no Brasil**. 27. jun. 2024. p. 9. Disponível em: <<https://publicacoes.forumseguranca.org.br/items/fcb7e2a1-8f36-487e-9190-8ecf4d294747>>. Acesso em: 17 ago. 2024.

Além das 72<sup>6</sup> organizações criminosas identificadas no território brasileiro, é revelado que as empresas do crime podem movimentar, anualmente, valores superiores a 4% do nosso PIB, sendo que

[...] só o PCC teria um faturamento anual estimado, no mínimo, da ordem de US\$ 1,3 bilhão, ou R\$ 6,7 bilhões, valor que só é menor do que a União e os estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul gastaram, cada um, em 2022, com segurança pública. Esse faturamento é maior do que as outras 23 Unidades da Federação gastaram, cada uma, com a área e dá ideia da proporção do poder acumulado desta facção.<sup>7</sup>

A danosidade social promovida pelo crime organizado afronta gama considerável de bens e interesses protegidos pelo Direito, não sendo fato desconhecido a sua infiltração em grandes setores da economia, com influência deletéria na esfera pública<sup>8</sup> e o perigo do assenhoreamento, por transgressores, de cargos nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como nas Instituições públicas.

Trata-se de desafio a merecer integral atenção da sociedade brasileira e, mais particularmente, dos agentes políticos responsáveis pela construção e aplicação dos sistemas legislativo, administrativo e judicial.

A incomum complexidade das organizações criminosas, com suas ramificações e distensões deletérias na economia e nos poderes públicos, confirma a exigência de mecanismos administrativos especiais e instrumentos jurídicos eficazes para a tarefa de enfrentamento, o que reverbera na amplitude e diversificação de inúmeras propostas levantadas na referida pesquisa do FBSP:

6 “Estudo recente da Secretaria de Políticas Penais do Ministério da Justiça e Segurança Pública (Senappen), de 2024, identificou que existem 72 diferentes facções nascidas nas prisões brasileiras, sendo duas delas com atuação transnacional, com características de verdadeiras holdings do crime. São elas o Comando Vermelho (CV), nascido no final da década de 1970, nas prisões do Rio de Janeiro, e o Primeiro Comando da Capital (PCC), que teve origem em 1993, nas prisões paulistas e cujas primeiras lideranças eram notórios ladrões de banco, modalidade criminosa bastante comum à época e que, mais recentemente, foi controlada.” FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA – FBSP. **Segurança Pública e Crime Organizado no Brasil**. 27 jun. 2024. p. 3. Disponível em: <<https://publicacoes.forumseguranca.org.br/items/fcb7e2a1-8f36-487e-9190-8ecf4d294747>>. Acesso em: 17 ago. 2024.

7 FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA – FBSP. **Segurança Pública e Crime Organizado no Brasil**. 27 jun. 2024. p. 3. Disponível em: <<https://publicacoes.forumseguranca.org.br/items/fcb7e2a1-8f36-487e-9190-8ecf4d294747>>. Acesso em: 17 ago. 2024.

8 MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO – MPSP. **Operação Fim da Linha Mira Uso de Empresas de Ônibus de São Paulo pelo PCC para Lavar Dinheiro**. Disponível em: <<https://www.mpsp.mp.br/w/operacao-fim-da-linha-mira-uso-de-empresas-de-ônibus-de-sp-pelo-pcc-par-lavar-dinheiro>>. 9 abr. 2024. Acesso em: 14 ago. 2024.

JORNAL ESTADO DE SÃO PAULO - ESTADÃO. **‘PCC está infiltrado no Estado brasileiro e já atua junto com a máfia italiana’. Lincoln Gakiya e Giovanni Bombardieri mostram que a maior facção criminosa do Brasil trabalha em parceria com a temida ‘Ndrangheta**. 16 jun. 2024. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/economia/pcc-esta-infiltrado-no-estado-brasileiro-e-ja-atua-junto-com-a-mafia-italiana/>>. Acesso em: 18 ago. 2024.

VALOR ECONÔMICO. GLOBO. **Entenda por que crime organizado se infiltra em negócios legais**. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2024/04/29/entenda-por-que-crime-organizado-se-infiltra-em-negocios-legais.ghtml>>. Acesso em: 17 ago. 2024.

TERRA. **Infiltrado por crime organizado, Brasil pode virar México**. 26 jun. 2024. Disponível em: <<https://www.terra.com.br/noticias/brasil/infiltrado-por-crime-organizado-brasil-pode- virar-mexico,d88857e586259d6ac8532c376f033ae1gev61n6w.html>>. Acesso em: 15 ago. 2024.

1. Criação de um Comitê Interministerial de Combate ao Crime Organizado composto por integrantes do Ministério da Justiça, da Fazenda, da Casa Civil, da Controladoria-Geral da União e da Advocacia-Geral da União, para definir plano de atuação no setor em prazo definido, e fixação de operações conjuntas em escala nacional, com a possibilidade de agregar autoridades estaduais e outros órgãos em atividades específicas;
2. Aprovar, no Congresso Nacional, o projeto da Lei Geral de Proteção de Dados de Interesse da Segurança Pública, para organizar e regular a produção, gestão e compartilhamento de dados e evitar insegurança jurídica que afete investigações criminais;
3. Regulamentar a Lei 14.478/2022, que dispõe sobre a prestação de serviços de ativos virtuais, no âmbito do Banco Central, e a Lei 14.790/2023, que dispõe sobre as apostas de quota fixa, no âmbito do Ministério da Fazenda, para organizar os setores, definir regras de compliance e de comunicação de atividades suspeitas de lavagem de dinheiro;
4. Ampliar e fortalecer o Coaf, destinando parte dos recursos obtidos com a tributação e multas aplicadas no setor de ativos virtuais e apostas de quota fixa ao órgão, para incremento em pessoal e em tecnologia;
5. Promover alterações constitucionais e legais para racionalizar as bases de dados referentes à segurança pública apresentados pelas unidades da federação, a fim de garantir informações de maior qualidade, a comparação entre a implementação de políticas nas diferentes UFs e o repasse de verbas segundo padrões objetivos;
6. Elaborar estudos e diagnósticos sobre o número do efetivo policial em cada UF, sua alocação real, além de utilizar ferramentas de tecnologia para identificar áreas vulneráveis e focar a atuação ostensiva nos locais de maior criminalidade;
7. Estruturar operações de crédito, com apoio de instituições públicas e privadas, para empreendimentos comerciais e prestação de serviços nas áreas retomadas do crime organizado; [...]<sup>9</sup>

Em pesquisa diversa, intitulada “Integração na Área da Segurança Pública: o grande desafio constitucional”, a doutrina de Moraes também observa as lacunas sistêmicas e defende a reorganização administrativa com a criação, no âmbito da Administração Pública Indireta da União, de autarquia de regime especial, objetivando especializar o combate à criminalidade organizada no Brasil. Acrescenta, ainda, que os estados membros deveriam

[...] estabelecer mecanismos legais mais eficientes para o combate à criminalidade, utilizando-se do princípio da subsidiariedade e de sua competência concorrente, uma vez que o combate à criminalidade organizada e às formas de corrupção vem sendo aperfeiçoado inclusive com a união de diversos países europeus soberanos, pois as antigas formas de investigação, atuação e interação entre Polícia, Ministério Público e Justiça demonstraram total ine-

9 FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA – FBSP. **Segurança Pública e Crime Organizado no Brasil**. 27 jun. 2024. p. 37. Disponível em: <<https://publicacoes.forumseguranca.org.br/items/fcb7e2a1-8f36-487e-9190-8ecf4d294747>>. Acesso em: 17 ago. 2024.

ficácia para sua repressão. Existe, principalmente para os estados membros, uma grande possibilidade de ousar no combate à criminalidade, com criatividade e eficiência, por meio da combinação dos artigos 24, inciso XI (competência concorrente em matéria procedimental), 125, parágrafo 1º (competência legislativa estadual para organização judiciária), 144, parágrafos 4º e 5º (competência legislativa estadual em matéria de polícia civil e militar) e 128, parágrafo 5º (competência legislativa estadual em matéria de organização do Ministério Público), afastando os atuais mecanismos arcaicos de combate a organizações criminosas e à corrupção, e atendendo as peculiaridades de cada um dos estados.<sup>10</sup>

Nesse contexto, problemas estruturais, ligados à histórica má governança no âmbito da segurança pública brasileira e a déficits do sistema de justiça criminal, demandam planos e medidas diversificadas que perpassam inúmeras áreas do conhecimento humano, da Economia à Antropologia, passando pelo Direito à Ciência da Administração, entre outras tantas disciplinas.

O Ministério Público surge como ator diferenciado nesse cenário, porquanto, além da atuação criminal indispensável em tais hipóteses (artigo 129, I, CRFB), foi contemplado com instrumentos capazes de auxiliar a adequação do Estado à ordem jurídica, com amplo campo de atuação extrapenal (artigo 129, II, III, IV, VII e IX) propulsor do estímulo à atividade estatal pós-burocrática, cujo desenho normativo se consolida desde a reforma gerencial da EC n. 19/98, que trouxe, embora com técnica questionável, o princípio da eficiência administrativa no artigo 37, *caput*.

Em relação à seara criminal, Roberto Lyra, já na primeira metade do século passado, afirmava que “os mais perigosos, os que iludem a Justiça, não estão nos cárceres. E as redes judiciárias sempre foram insuficientes para pescar no mar alto das imunidades políticas e econômicas”.<sup>11</sup>

Passadas muitas décadas, são observadas inconsistências da atividade pública no sistema repressivo penal, com grau de efetividade variável a depender, especialmente, das estruturas regionais e da complexidade dos fatos penalmente relevantes apurados.

Nesse ponto, cabe o registro doutrinário de Mazzuoli<sup>12</sup>, no sentido de que a punição do infrator penal é um standard de direitos humanos:

Em mais de uma ocasião, a Corte IDH responsabilizou internacionalmente o Brasil por inconveniências ocorridas na persecução penal. Tais conde-

.....

10 MORAES, Alexandre de. **Integração na área da segurança pública: o grande desafio constitucional. 30 anos da constituição brasileira: democracia, direitos fundamentais e instituições.** Rio de Janeiro: Forense, 2018. Disponível em: <[https://www.estadao.com.br/blogs/blog/wp-content/uploads/sites/41/2021/10/artigosegurancapublica30anosconstituicaofederalfinal\\_041020214349.pdf](https://www.estadao.com.br/blogs/blog/wp-content/uploads/sites/41/2021/10/artigosegurancapublica30anosconstituicaofederalfinal_041020214349.pdf)>. Acesso em: 18 ago. 2024.

11 LYRA, Roberto *apud* ALMEIDA, Gevan de. **O Crime Nosso de Cada Dia.** Niterói: Ed. Impetus. 2004, p. 26.

12 MAZZUOLI, Valerio de Oliveira; PIEDADE, Antônio Sergio Cordeiro. **Punir como standard de direitos humanos: centralidade de proteção das vítimas no direito internacional dos direitos humanos e no processo penal brasileiro.** Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, n. 90, p. 169-195, out./dez. 2023.

nações refletem casos em que os órgãos da administração da Justiça brasileira deveriam ter pautado as suas condutas institucionais em conformidade com obrigações que exsurtem diretamente da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, mas que, em virtude de falhas no cumprimento interno daqueles deveres, abriu-se ensejo para a realização do controle de convencionalidade suplementar exercido pela Corte IDH.

[...] todas as condenações impostas ao Brasil pela Corte IDH sobre essa temática decorreram de omissões do Estado brasileiro em conferir efetivo cumprimento às suas obrigações positivas de proteção dos direitos humanos pela tutela penal. É dizer, todas as vezes que o Brasil foi internacionalmente responsabilizado pela Corte IDH se fez presente a inação do Estado brasileiro relativa aos procedimentos nacionais de persecução penal, não garantindo às vítimas de violações a direitos humanos a devida reparação do Estado. Não se tratou, portanto, de eventual excesso no manejo de tais procedimentos pelos órgãos brasileiros do sistema de justiça, senão de inefetividade do Estado brasileiro na persecução penal contra os responsáveis pelo cometimento de crimes em território brasileiro.

É por essa razão que, à luz da jurisprudência da Corte IDH, punir é também um standard de direitos humanos [...]¹³

As condenações reiteradas do Brasil na Corte IDH¹⁴ desfazem velhos clichês e expõem a deficiência do sistema repressivo penal.

Esses fatos demonstram que a persecução e a tutela penal não podem favorecer a concretização de simulacros normativos no Estado Democrático de Direito. Tais alertas se aplicam ao combate às organizações criminosas.

No campo extrapenal, por outro lado, mostra-se incompleta a articulação dos entes públicos, seus Poderes, Instituições e órgãos integrantes da segurança pública, em todas as esferas federativas, caracterizando-se o afastamento da obrigatória dimensão constitucional planejadora, ínsita ao modelo de Administração Pública Gerencial.

O sistema único de segurança pública (SUSP), instituído pela Lei n. 13.675/2018, tem sido de tal forma desprestigiado no âmbito nacional que já mereceu reportagem do jornal O Estado de São Paulo (O que é o ‘SUS da Segurança Pública’ e por que ele não funciona?)¹⁵ e menção expressa do FBSP, na pesquisa denominada “Segurança Pública como Direito Fundamental – Diretrizes e Propostas”:

Implementar efetivamente o SUSP tal como desenhado na Lei 13.675/2018 e incentivar novas arquiteturas e/ou modelos federativos que provenham

13 MAZZUOLI, Valério de Oliveira; FARIA, Marcelle; OLIVEIRA, Kledson. **Controle de convencionalidade pelo Ministério Público**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 130/132.

14 Decreto Legislativo n. 89, de 3 de dezembro de 1998, e Decreto n. 4.463, de 8 de novembro de 2002. Reconhecendo a autoridade da Corte IDH, exemplificativamente: ADPF 635 MC-TPI-Ref, rel. min. Edson Fachin, j. 5-8-2020, P, DJE de 9-11-2020.

15 JORNAL ESTADO DE SÃO PAULO - ESTADÃO. **O que é o ‘SUS da Segurança Pública’ e por que ele não funciona?** Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/o-que-e-o-sus-da-seguranca-publica-e-por-que-ele-nao-funciona/>. Acesso em: 14 ago. 2024.

segurança pública de forma integrada e articulada em regiões como a Amazônia, que superem desafios logísticos e de competência territorial em áreas que se caracterizam pela sobreposição de crimes ambientais, sexuais, homicídio e domínio armado de facções ou milícias.<sup>16</sup>

Não se há falar em segurança pública nacional respeitosa à eficiência administrativa com os horizontes fáticos atuais, sinalizadores da existência simbólica do SUSP.

Como será aprofundado, a essência do direito à segurança pública pede a atuação organizada dos poderes públicos compatível com a dignidade constitucional do tema, impondo-se o cumprimento de políticas de Estado, sem traços governamentais populistas, partidários ou patrimonialistas.

## 2.2. A SEGURANÇA PÚBLICA E O SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA (SUSP)

O direito à segurança e, mais especificamente, o direito à segurança pública são dotados de fundamentalidade na ordem jurídica brasileira.

Essa característica pode ser extraída das normas constitucionais e dos diálogos entre a Constituição, as diversas decisões do STF e da Corte IDH, os tratados internacionais incorporados (*e.g.*, Convenção Americana sobre Direitos Humanos) e a Lei n. 13.675/2018, que instituiu o sistema único de segurança pública. “Na teoria jurídica a palavra ‘segurança’ assume o sentido geral de garantia, proteção, estabilidade de situação ou pessoa em vários campos, dependente do adjetivo que a qualifica”.<sup>17</sup>

Contidas no gênero segurança, encontramos a segurança jurídica, a segurança (seguridade) social, a segurança nacional e a segurança pública, objeto desta pesquisa.

Vale frisar que

A aposição da segurança no patamar de direito humano e a sua alocação como objetivo existencial de um Estado já vêm instrumentalizadas desde a Declaração da Virgínia, de 16 junho de 1776, em seu artigo 3º (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1776), da Declaração dos Direitos do homem e do Cidadão, de 26 de agosto de 1789, no artigo 2º (FRANÇA, 1789), e da Constituição Francesa pós-revolução, de 1793, que, em seu artigo 8º, estabeleceu que “a segurança consiste na proteção que a sociedade concede a cada um de seus membros para a conservação de sua pessoa, direitos e propriedades” (FRANÇA, 1793). A Declaração Universal dos Direitos humanos, adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembleia geral das Nações Unidas, em 10 de dezem-

16 FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA – FBSP. **Segurança Pública como Direito Fundamental. Diretrizes e Propostas**. p. 2. Disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/06/direito-fundamental-diretrizes-propostas-v10.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2024.

17 SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 9ª ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2014. p. 649

bro de 1948, também qualificava a segurança como um direito inerente ao ser humano no artigo 3º (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948). [...]

A segurança deve ser vista, portanto, a partir de uma visão macro normativa, como o conjunto de medidas a serem empreendidas para a proteção do “organismo estatal” (segurança orgânico-institucional), focadas no resguardo dos elementos essenciais à sua existência, ou seja, do seu povo, do seu território e da sua soberania, bem como dos seus princípios fundamentais e dos seus objetivos constitutivos. Nessa órbita, distintas fontes de ameaças e lesões podem ser identificadas, correlacionadas a variáveis objetos de proteção, concretizadas por diversas formas de execução e que, assim, demandam tutelas e atuações estatais específicas como meios de outorga de maior efetividade assecuratória.<sup>18</sup>

A Constituição positiva, nos artigos 5º, 6º e 144, os aludidos direitos à segurança e à segurança pública, sendo oportuno sublinhar que a magnitude do tema trouxe ao legislador infraconstitucional a possibilidade de criar modelo de gestão apenas visto, com similar arquitetura normativa alargada, na tutela do direito à saúde.

Por meio de diferentes decisões, o Supremo Tribunal Federal tem estabelecido harmoniosa interação com esse caminho argumentativo:

O direito à segurança é prerrogativa constitucional indisponível, garantido mediante a implementação de políticas públicas, impondo ao Estado a obrigação de criar condições objetivas que possibilitem o efetivo acesso a tal serviço. É possível ao Poder Judiciário determinar a implementação pelo Estado, quando inadimplente, de políticas públicas constitucionalmente previstas, sem que haja ingerência em questão que envolve o poder discricionário do Poder Executivo.

[RE 559.646 AgR, rel. min. Ellen Gracie, j. 7-6-2011, 2ª T, DJE de 24-6-2011.]

ARE 654.823 AgR, rel. min. Dias Toffoli, j. 12-11-2013, 1ª T, DJE de 5-12-2013

A eficiência na prestação da atividade de segurança pública é garantia essencial para a estabilidade democrática no País, devendo, portanto, caracterizar-se pela absoluta cooperação entre os entes federativos no direcionamento de suas atividades à efetividade do bem comum, eficácia e busca da qualidade em todo o território nacional. Para tanto, torna-se imprescindível interpretar o nosso federalismo a partir do fortalecimento das autonomias locais, permitindo o exercício efetivo e concreto de competências legislativas pelos Estados-Membros – sejam as comuns (...), remanescentes (CF, art. 25, § 1º) ou as concorrentes (CF, art. 24) – em legítima adequação às peculiaridades regionais.[ADI 6.620, rel. min. Alexandre de Moraes, j. 18.04.2024, P, DJE de 20.06.2024.]

18 JÚNIOR, João Santa Terra. **A Segurança Pública como Direito Fundamental: proposta de modificação da atuação ministerial para a sua tutela**. Revista do Ministério Público do Estado de Goiás. Disponível em: <[https://www.mpggo.mp.br/revista/pdfs\\_14/7artigo-4FINAL\\_Layout\\_1.pdf](https://www.mpggo.mp.br/revista/pdfs_14/7artigo-4FINAL_Layout_1.pdf)>. Acesso em: 10 ago. 2024.

O SUSP, com amplitude orgânica reconhecida pelo próprio Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF n. 955<sup>19</sup>, é ponto essencial no desvelamento da fundamentalidade do direito à segurança pública, colhendo-se, a partir daí, as inúmeras obrigações positivas assumidas pelo Estado brasileiro.

O referido diploma legal informa, no artigo 1º, a

finalidade de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio de atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública e defesa social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em articulação com a sociedade.<sup>20</sup>

Diz a norma jurídica, nesse sentido, que o resultado esperado dos serviços e das políticas de segurança pública (ordem pública preservada e a incolumidade das pessoas e do patrimônio) tem um *iter* administrativo obrigatório: a atuação estatal planejadora, agregada e democrática, com nortes fixados para todos os entes públicos, inclusive com o fomento a parcerias, traço típico do modelo constitucional gerencial ou pós-burocrático.

A política nacional de segurança pública (PNSPDS), trazida na Lei n. 13.675/2018, possui dimensões axiológicas e deontológicas, merecendo olhar favorável por traduzir, no ambiente infraconstitucional, a relevância do direito à segurança pública, embora presente, de forma prolixa, o elenco tripartido de “princípios”, “diretrizes” e “objetivos”, valendo-se de classificação discutível, sob o ângulo da Teoria do Direito.

O paradigma pós-positivista representa grande categoria heterogênea de pensamentos na Teoria do Direito. Algumas correntes, atualmente não muito prestigiadas na academia<sup>21</sup>, embora fortes na prática forense e na produção legislativa infraconstitucional, defendem a divisão das normas jurídicas entre regras e princípios, com maior grau de irradiação, abertura semântica e generalidade

19 “[...] julgou procedente a presente ADPF, para, nos termos do artigo 144, § 8º, da CF, conceder interpretação conforme à Constituição ao artigo 4º da Lei 13.022/14 e ao artigo 9º da 13.675/18 declarando inconstitucional todas as interpretações judiciais que excluem as Guardas Municipais, devidamente criadas e instituídas, como integrantes do Sistema de Segurança Pública, tudo nos termos do voto do Relator [...]”. [ADPF 995, rel. min. Alexandre de Moraes, j. 28.08.2023, P, DJE de 9.10.2023.]

20 BRASIL. Lei n. 13675, de 11 de junho de 2018. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do artigo 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 n. 79, de 7 de janeiro de 1994, a Lei n. 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e a Lei n. 11.530, de 24 de outubro de 2007; e revoga dispositivos da Lei n. 12.681, de 4 de julho de 2012. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 jun. 2018. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm)>. Acesso em: 2 ago. 2024.

21 Relativamente aos debates sobre a diferença entre regras e princípios, adota-se a compreensão de José Adércio Leite Sampaio, na obra *Teoria da Constituição e dos Direitos Fundamentais*, no sentido de que “os ontológicos estão equivocados, embora não totalmente desprestigiados. A diferença entre regra e princípio, dito este em sentido estrito para diferenciar dos velhos e clássicos princípios, é, até certo ponto, arbitrária e contingente, produto de compreensões linguísticas prévias, mas não desnecessária na prática. [...] é necessária, pois se concebermos uma norma como regra ou como princípio, haverá consequências jurídicas e práticas a serem consideradas, ainda que por vício de repetição, tamanha a sua presença nos discursos constitucionais.” (SAMPAIO, José Adércio Leite. **Teoria da Constituição e dos Direitos Fundamentais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2013. p. 405).

dos princípios pelo ordenamento (sistema ou microsistema normativo), onde aí também se encontrariam os “objetivos” e “diretrizes”, mas sem critérios jurídicos para essa distinção.

Nos artigos 4º, 5º e 6º são normatizadas, majoritariamente, atividades e ações decorrentes dos princípios da boa governança e do planejamento administrativo, ora exibindo o “princípio” do planejamento administrativo como “diretriz” e “objetivo” (artigos 5º, inciso II, e 6º, inciso I), ora fixando o conteúdo do “princípio” da boa governança como “diretriz” e “objetivo” (artigos 5º, incisos XI, XIII, XX, e 6º, inciso III), a título de exemplo.

Desse modo, sem desprezar a proeminência e validade dessas normas, pontua-se crítica à classificação, que também se mostra ambígua com a dinâmica linguística constitucional, em que os “objetivos” da República, previstos no artigo 3º da Constituição, representam “princípios” fundantes do Estado brasileiro.

Ingressando-se no arcabouço principiológico do texto legal, cabe ressaltar que a PNSPDS apresenta, no artigo 4º, 16 “princípios”, entre eles a proteção, valorização e reconhecimento dos profissionais de segurança pública; a proteção dos direitos humanos, respeito aos direitos fundamentais [...]; a eficiência na prevenção e no controle das infrações penais; eficiência na repressão e na apuração das infrações penais; a eficiência na prevenção e na redução de riscos em situações de emergência e desastres que afetam a vida, o patrimônio e o meio ambiente; a participação e controle social; a transparência, responsabilização e prestação de contas.

As “diretrizes” da PNSPDS são dispostas em 26 incisos, dois deles vetados, valendo menção ao “princípio” do planejamento (“estratégico e sistêmico”); atuação integrada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em ações de segurança pública e políticas transversais e a coordenação, cooperação e colaboração dos órgãos e instituições de segurança pública nas fases de planejamento, execução, monitoramento e avaliação das ações; uso de sistema integrado de informações e dados eletrônicos e a celebração de termo de parceria e protocolos com agências de vigilância privada.

Por sua vez, existem 25 “objetivos” da PNSPDS, previstos no artigo 6º, podendo ser exemplificadas as ações tendentes a incentivar medidas para a modernização de equipamentos, da investigação e da perícia e para a padronização de tecnologia dos órgãos e das instituições de segurança pública; promover a participação social nos Conselhos de segurança pública; promover a interoperabilidade dos sistemas de segurança pública; estimular o intercâmbio de informações de inteligência de segurança pública com instituições estrangeiras congêneres; integrar e compartilhar as informações de segurança pública, prisionais e sobre drogas; **fomentar ações permanentes para o combate ao crime organizado e à corrupção** e fortalecer os mecanismos de investigação de crimes hediondos e de homicídios.

A segurança pública, desse modo, é ordenada com amplo conteúdo normativo, constitucional e infraconstitucional, exigindo-se atenção especial dos poderes públicos para o atingimento de resultados em ambiente gerencial integrado aos paradigmas da Administração Pública pós-burocrática.

Ao ângulo normativo, revelador dos inúmeros deveres jurídicos estruturantes, soma-se a necessidade natural da atuação planejada na segurança pública por conta dos graves riscos à sociedade e ao próprio funcionamento republicano dos entes públicos provocados pela nociva presença da alta criminalidade doméstica, externa e transnacional.

Assim, a urgência do aprimoramento dos serviços públicos de segurança pública encontra-se patente em todas as dimensões possíveis de observação, fáticas e normativas.

Vale destacar, ainda, que os “serviços públicos” de segurança representam o conteúdo básico a ser trabalhado e examinado. Segurança pública é atividade administrativa que nos remete precipuamente à ação de Estado, não de governo.

Política pública, lado outro, traz, ordinariamente, a ideia de ações pontuais e estratégicas de governo para maior efetividade de direitos, o que se observa, com frequência, no âmbito dos próprios serviços públicos.

Nada obstante, na atualidade existe aparente ampliação conceitual de política pública, equiparando-se a “serviço público”.

Sabe-se que as “funções administrativas do Estado” abrangem o poder de polícia; o poder de editar regras, da produção de decisões e promoção da execução da lei; o serviço público (a função prestacional); o controle; o fomento estatal e a regulação<sup>22</sup>. Ou seja, a segurança pública, ordinariamente, é função administrativa do Estado prestacional ligada a serviço público essencial, dotado de fundamentalidade.

Com isso, fixa-se a compreensão de que o enfoque geral da segurança pública ocorre no contexto da função administrativa estatal (serviço público), sendo as políticas públicas restritas a pontos específicos destinados ao aperfeiçoamento da segurança pública.

O registro tem cabimento num país em que os traços patrimonialistas se encontram longe da eliminação, com a “política pública” ganhando predominância semântica, por vezes confundida com as ordinárias prestações de serviços públicos essenciais, o que não raramente favorece a promoção pessoal de agentes políticos.

.....

22 KLEIN, Aline Lícia; NETO, Floriano de Azevedo Marques. **Tratado de Direito Administrativo**: funções administrativas do Estado. Coordenado por Maria Sylvania Zanella Di Pietro São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. V. 4.

De se notar que a própria Constituição da República, tamanha a confusão terminológica observada na lida administrativa, incide também em misturas conceituais, ao positivizar, no §16 do artigo 37<sup>23</sup>, a exigência de “resultados” ligados à expressão “política pública”, quando, por evidente razão sistêmica do modelo constitucional pós-burocrático e do próprio princípio da eficiência, sentido algum faria desconsiderar-se o dever de resultados para os serviços públicos e exigí-los apenas em faceta restrita de políticas públicas.

### 3. PLANEJAMENTO ADMINISTRATIVO

#### 3.1. A DIMENSÃO DEONTOLÓGICA DO PLANEJAMENTO ADMINISTRATIVO NO BRASIL

Por conta da dinâmica empreendida, o tema a seguir analisado, central no desenvolvimento da argumentação jurídica deste trabalho, será resumido a pontos-chave que autorizam a conclusão da existência do direito constitucional ao planejamento administrativo na ordem jurídica brasileira, o que reverbera no dever jurídico estatal de estruturação do serviço de segurança pública e no controle dos seus resultados.

O planejamento, embora seja tema ordinário em Ciência da Administração, é pouco examinado no plano do Direito Administrativo, sendo, inclusive, omitido nas Emendas Constitucionais de conteúdo administrativo pós-burocrático<sup>24</sup>.

Normatizou-se no Brasil, por meio da EC n. 19/98, apenas o princípio da eficiência administrativa, o que se mostra incompleto nos ângulos técnico-científico e lógico: a eficiência é consequência do planejamento, fato denotativo da lacuna sistêmica.

Referências à “dimensão planejadora do princípio da eficiência” decorrem apenas da criativa plasticidade doutrinária diante da realidade normativa expressa no *caput* do artigo 37 da Constituição, não da Ciência da Administração ou do próprio pensamento lógico.

Não se desconhece que a normatização da eficiência administrativa revela o direito ao planejamento, mas a crítica à má sistematização existe e se retroalimenta na cultura de menor preocupação com o planejamento, sendo importante, nesse ponto, mencionar o antropólogo Roberto DaMatta, que desenvolveu pesquisas específicas sobre o “jeitinho brasileiro”:

23 Art. 37 [...] § 16. Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional n. 109, de 2021)

24 Por exemplo, EC n. 19/1998 e EC n. 109/2021.

[...] o dilema brasileiro residia numa trágica oscilação entre um esqueleto nacional feito de leis universais cujo sujeito era o indivíduo e situações onde cada qual se salvava e se despachava como podia, utilizando para isso o seu sistema de relações pessoais. Havia, assim, nessa colocação, um verdadeiro combate entre leis que devem valer para todos e relações que evidentemente só podem funcionar para quem as tem. O resultado é um sistema social dividido e até mesmo equilibrado entre duas unidades sociais básicas: o indivíduo (o sujeito das leis universais que modernizam a sociedade) e a pessoa (o sujeito das relações sociais, que conduz ao polo tradicional do sistema). Entre os dois, o coração dos brasileiros balança. E no meio dos dois, a malandragem, o “jeitinho” e o famoso e antipático “sabe com quem está falando?” seriam modos de enfrentar essas contradições e paradoxos de modo tipicamente brasileiro. Ou seja: fazendo uma mediação também pessoal entre a lei, a situações onde ela deveria aplicar-se e as pessoas nela implicadas, de tal sorte que nada se modifique, apenas ficando a lei um pouco desmoralizada mas, como ela é insensível e não é gente como nós, todo mundo fica, com se diz, numa boa e a vida retorna ao seu normal.<sup>25</sup>

A advertência de que o Direito deve bloquear a promoção dos “jeitinhos”, que podem ser enxergados na dimensão do simbolismo normativo, ligada à fraqueza dos laços comunitários e ao patrimonialismo, é ponto que conecta essas reflexões a Roberto DaMatta<sup>26</sup>.

Não se deve deslembrar que, num país com traços populistas e patrimonialistas, prometer eficiência e, ao final, descumpri-la é mais fácil do que se vincular ao dever de planejar e à necessidade de organização administrativa durante todo o trajeto da gestão.

Até os dias atuais, planejamento, por vezes, é confundido com os “totens” exibidos em algumas entradas de prédios públicos, com missão, valores e objetivos institucionais, tamanha a superficialidade e má governança observada no cotidiano brasileiro.

Dois outros registros merecem destaque quando se investiga tal incompletude existente no segmento jurídico-administrativo.

.....

25 DaMATTÁ, Roberto. **O que faz o Brasil, Brasil?** 8. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997, p. 97/98.

26 “Há críticas, e muitas, à contribuição de Roberto DaMatta à antropologia. A mais raivosa de todas é de Jessé de Souza no livro *O malandro e o protestante*. Mas, tal como diz o ditado que “cão que ladra não morde”, ela é tão raivosa quanto inofensiva. Jessé simplesmente nega que DaMatta esteja correto sem apresentar evidência empírica alguma que sustente sua tese. Por exemplo, para Jessé, a corrupção que atingiu o ex-primeiro ministro alemão Helmut Kohl mostra que a corrupção não é exclusividade do Brasil. Concordamos com ele, porém, qual o nível de corrupção de Alemanha e Brasil? O escândalo que atingiu Kohl não se compara com escândalos que atingem inúmeras prefeituras pelo Brasil afora.

Ao contrário de Jessé, os resultados de nossa pesquisa fazem uma crítica moderada, mas consistente, à interpretação damattiana do Brasil. [...] Mas é uma crítica generosa porque – se estiver correta – coloca a obra de DaMatta em outro patamar: ele não estaria falando especificamente do Brasil, mas sim da cultura de qualquer sociedade cuja escolaridade geral é muito baixa. [...] Estou afirmando, portanto, que o jeitinho brasileiro, com denominações específicas a cada país, existiria em qualquer nação em que a maior parte da população tenha pouco estudo.” (ALMEIDA, Alberto Carlos. **A cabeça do brasileiro**. 4. ed. Rio de Janeiro: Record, 2007. p. 275/276).

O primeiro relaciona-se com formação arcaica do Direito Administrativo brasileiro, que remonta ao período do Absolutismo, *verbis*:

O direito positivo, mesmo contaminado por simulacros normativos provenientes de causas multifatoriais, tende a refletir, de modo geral, os paradigmas políticos, econômicos e sociais de um determinado Estado. Nesse sentido, a título de exemplo, o direito civil atendeu fielmente aos reclames da burguesia, reproduzindo suas visões de mundo.

Diversamente, o direito administrativo traz nuances assimétricas em sua formação e estrutura. É um mito associar seu surgimento à espontânea subordinação do Estado à legalidade, em superação da estrutura de poder do Antigo Regime (Absolutismo).

A utilização de “categorias especiais” do direito administrativo (*v.g.*, supremacia interesse público, prerrogativas da Administração Pública, insindicalidade do mérito administrativo *etc.*) já eram observadas no Antigo Regime, apenas com nomenclaturas diversas, inerentes aos direitos do Rei.

O direito administrativo, notadamente o francês, que influenciou o brasileiro, não tem seu nascimento após a queda do Antigo Regime. Não surgiu da vontade do Legislador, sim do “Conseil d’État” (autovinculação do Executivo), a evidenciar a gênese claramente influenciada por velhos paradigmas.

‘A associação da gênese do direito administrativo ao advento do Estado de direito e do princípio da separação dos poderes na França pós-revolucionária caracteriza erro histórico e reprodução acrítica de um discurso de embotamento da realidade [...]’.<sup>27</sup>

O segundo aspecto de incentivo à precária sistematização dos princípios administrativos no Brasil tem liame com o distanciamento entre Direito Administrativo e Ciência da Administração<sup>28</sup>:

Somando-se à vetusta gênese influenciadora de nossa formação na seara administrativa, que, como visto, remontava ao Antigo Regime, no Brasil, foi observado, além da herança patrimonialista ibérica e da negativa ingerência dos ciclos de pobreza nacionais, a ruptura severa entre esse ramo e a Ciência da Administração.

Atribui-se tal fato à influência da Escola do Método Jurídico, de Otto Mayer, que fomentou o tratamento hermético do Direito Administrativo, em repulsa ao Método Exegético, que homenageava a visão compartilhada da ciência jurídica.

Tais fenômenos facilitam a concretização de olhar superficial para o aprofundamento normativo da gestão pública, da boa administração, potencializando no Brasil os hiatos jurídicos-dogmáticos sobre boa governança e planejamento administrativo, no âmbito do direito administrativo.<sup>29</sup>

27 COUTINHO, Marcos Pereira Anjo. **Serviços e Políticas Públicas Ineficientes**: reflexões sobre o controle dos atos administrativos planejadores pelo Ministério Público. Congresso Estadual do Ministério Público. AMMP. 2022. Disponível em: <<https://congressoestadual2022.ammp.org.br/public/arquivos/teses/10.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2024.

28 VELOSO, Juliano Ribeiro Santos. **Direito ao Planejamento**. Belo Horizonte: D’Plácido, 2014.

29 COUTINHO, Marcos Pereira Anjo. *op. Cit.*

Diferentemente do direito comunitário europeu, que optou por disciplinar, de forma sistematizada, modelo normativo de boa administração (ou boa governança)<sup>30</sup>, para, dessa raiz, estabelecer os horizontes dos princípios setoriais da Administração Pública, no Brasil optou-se pela normatização esparsa de princípios, quase sorteados aleatoriamente, sem preocupação com alicerces teóricos da Administração Pública e da governança pública.

Da percepção de boa governança ou boa administração deflui o planejamento<sup>31</sup>, que pode ser definido como

[...] norma jurídica constitucional não expressa, mas reconhecida, que decorre do feixe normativo do direito fundamental à governança, **impositiva da atuação planejadora geral, intermediária e detalhada do Estado**.

Num de seus ângulos, o planejamento administrativo é norma jurídica, sem olvidar que, tal como a governança, possui outros significados, como o de técnica gerencial, método da governança corporativa e função administrativa, no âmbito da Ciência da Administração.

O significado de planejamento administrativo não se limita ao dever jurídico estatal de realizar programas amplos e diferidos no tempo, o que se aproxima da concepção do **planejamento estratégico**, com conteúdo genérico e amplo.

Trata, igualmente, do modo como se dá a divisão das atividades estatais, a desconcentração, descentralização, terceirização, repartição de competências, estruturação orgânica e funcional (ligados ao **planejamento tático**, com conteúdo menos genérico e relativamente detalhado).

Também, compreende a própria atividade administrativa ordinária, como filtro antecedente de atos e negócios jurídicos administrativos (**planejamento operacional**, de conteúdo detalhado).<sup>32</sup>

O caráter deontológico do planejamento não emana, no Brasil, apenas do seu corolário (princípio da eficiência), havendo inúmeros prismas que, *de lege lata*, permitem a conclusão do dever jurídico de planejar e da própria dignidade constitucional desse direito.

Servem como exemplos o artigo 3º, que trouxe os objetivos da República, dimensões planejadoras fundamentais da ordem jurídica; o artigo 5º, § 2º; o diálogo das fontes com a legislação infraconstitucional (*e.g.*, Lei n. 4.320/1964, Decreto-Lei n. 200/1967, Lei Complementar n. 101/2000) e a própria concepção moderna de poderes discricionários e atos vinculados, em que a ideia do mecanicismo dos atos vinculados sofre esvaziamento, fazendo com que se construa a noção de que o planejamento integra o cotidiano dos agentes públicos, que não são meros operadores formais do que a Lei determina.

30 Artigo 41 da Carta dos Direitos Fundamentais (Carta de Nice)

31 COUTINHO, Marcos Pereira Anjo. **Dimensões normativas da governança e do planejamento administrativo – estudo do acesso a cargos, empregos e funções públicas à luz dos retratos do Brasil**. 2. edição, revista e ampliada. Belo Horizonte: Editora D'Plácido. 2019, p. 109/159.

32 COUTINHO, Marcos Pereira Anjo. 2022.

### 3.2. DEVERES E OBRIGAÇÕES DOS ENTES PÚBLICOS NAS ESFERAS FEDERAL, ESTADUAL, DISTRITAL E MUNICIPAL. PAPEL DIFERENCIADO DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO.

A pesquisa expõe a dimensão deontológica e a dignidade constitucional do planejamento administrativo, bem como a fundamentalidade do direito à segurança pública, partindo desse conjunto normativo o dever de observância pelos entes públicos, nas diferentes esferas, da integração administrativa organizada tendente a realizar os inúmeros e complexos desafios prestacionais de incumbência estatal, nas searas preventivas, repressivas, extrapenais e, também, penais.

Os deveres e as obrigações que incluem, em variados graus e conteúdos, as esferas federal, estadual, distrital e municipal, como analisado, decorrem de dois planos diversos: a) constitucional, determinante da boa governança, do planejamento (estratégico, tático e operacional) e da consequente eficiência, na gestão dos serviços públicos (e políticas públicas) de segurança pública, e b) infraconstitucional, que fixou, por meio do SUSP (Lei n. 13.675/2018), deveres específicos e planos estratégicos, tangenciando, inclusive, políticas criminais, como o artigo 6º, inciso XVII, ao disciplinar o fomento a ações permanentes para o combate ao crime organizado e à corrupção.

Lado outro, as normas constitucionais impõem aos entes públicos, independentemente do aparato infraconstitucional, a concretização de *atos administrativos planejadores* dos serviços públicos de segurança pública, cabendo às Instituições de Estado, notadamente ao Ministério Público brasileiro, pelo seu específico desenho normativo (artigos 127 e 129, CRFB), fiscalizar a juridicidade da atuação estatal nessa seara, incluindo a aferição dos resultados da atividade pública desenvolvida (artigo 37, § 16, CRFB).

Nesse ponto, merece realce a complexa função ministerial, que atua constitucionalmente, de forma ordinária, como fiscal da ordem jurídica, zelador dos interesses transindividuais, autor privativo da ação penal pública incondicionada e, em contornos atípicos, como Instituição colaboradora do SUSP e integrante dos Conselhos de Segurança Pública (artigos 5º, inciso XVI; 21, inciso III; 29; 37, § 3º).

Nada obstante, a realidade nacional indica o relativo afastamento dessas tarefas pelo Ministério Público. O protagonismo dos processos criminais movidos em face de agentes policiais, nesse sentido, está longe de se aproximar da importância do *Parquet* na tarefa de satisfação do direito fundamental à segurança pública, que, antes, passa por exigir planejamento administrativo para gama multiangular de compromissos estatais, entre eles a qualificação dos agentes policiais (artigo 5º, inciso VI, da Lei n. 13.675/2018), cobrar a divulgação dos resultados gerais de segurança pública e aferi-los (artigo 37, §16, CRFB).

Não é dado ao Ministério Público, evidentemente, “escolher” o *ato administrativo planejador* do ente público, mas reivindicar a materialização de atos administrativos planejadores, quando se verifica a inexistência ou deficiência de atuação planejada e organizada, em matéria cuja prestação está prevista em Lei. É dever que decorre da sistemática constitucional, apesar dos já apontados gargalos teóricos do legislador constituinte brasileiro.

Certa também se mostrou a vinculação do Poder Judiciário para o eficiente enfrentamento da deletéria criminalidade, com nortes sistêmicos observados nos artigos 5º, inciso XVI (colaboração do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública na elaboração de estratégias e metas para alcançar os objetivos desta Política), e 6º, inciso XIX (promover uma relação colaborativa entre os órgãos de segurança pública e os integrantes do sistema judiciário para a construção das estratégias e o desenvolvimento das ações necessárias ao alcance das metas estabelecidas).

A competência legiferante em matéria de segurança pública acompanha as obrigações e deveres jurídicos administrativos ou materiais, irradiando-se para todos os entes públicos brasileiros.

Abrange a segurança pública, assim, a competência comum, relativa à prestação material dos serviços e políticas públicas, e a competência concorrente, no campo legislativo, o que já se encontra reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal<sup>33</sup>, com lastro no artigo 144, *caput* e §§ 7º, 8º e 10, da CRFB, respeitada a competência legiferante da União para disciplinar as normas gerais (artigo 24, §1º).

Tal repartição não difere, no campo normativo constitucional, do que é observado na seara geral das competências comuns (administrativas) e concorrentes (legislativas), merecendo destaque a especificidade orgânica do artigo 144, em que os municípios têm participação menor, mas não menos importante.

A participação municipal, atrelada ao interesse local e em matéria suplementar (artigo 30, incisos I e II), permite intensa atividade de fomento à segurança pública, que extravasa o próprio papel das guardas municipais, especialmente por meio de ações comunitárias educacionais, dos Conselhos de Defesa Social e Segurança Pública e dos órgãos locais integrantes do sistema municipal de segurança pública.

No plano infraconstitucional, a Lei n. 13.675/2018 corrobora a fundamentalidade da segurança pública e traz especificações normativas para o desenho administrativo nacional da atuação dos poderes públicos. Trata-se de avanço formal, mas com as ressalvas já expostas em propostas de aperfeiçoamentos legislativos e administrativos, assinalados no tópico 2.1 deste trabalho.

.....  
33 Exemplificativamente: ADI 3921, relator (a): Edson Fachin, Pleno, j 28/09/2020 e ADI 7024, relator(a): Roberto Barroso, Pleno, j 17/12/2022, processo eletrônico dje-023 divulg 08-02-2023 public 09-02-2023.

A União, Estados, Distrito Federal e Municípios devem se estruturar de modo a garantir a atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos respectivos órgãos de segurança pública e defesa social (artigo 1º), sendo previsto o desenvolvimento de políticas de segurança pública em todas as esferas (artigo 3º).

Os entes públicos são “integrantes estratégicos” do SUSP (artigo 9º, § 1º, I), certo de que, na repartição específica das competências materiais, a União poderá apoiar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, quando não dispuserem de condições técnicas e operacionais necessárias à implementação do SUSP (artigo 15).

Lado outro, os Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, são pontos relevantes de integração comunitária e social na segurança pública, contribuindo com o funcionamento do sistema (artigo 20).

Como obrigações positivas diferenciadas, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, com base no Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, elaborar e implantar seus planos de segurança pública correspondentes em até dois anos a partir da publicação do documento nacional, sob as penas da Lei (artigo 22, § 5º).

O controle dos resultados impostos constitucionalmente também é ratificado no plano legal (artigo 23), com o dever expresso de os entes públicos instituírem ouvidorias, autônomas e independentes, para o acompanhamento da atividade policial (artigo 34).

O estudo dos deveres estatais, da repartição de competências e do papel diferenciado do Ministério Público brasileiro indica a intrincada rede de atuação estatal, que, somada à realidade atual das Administrações Públicas e ao crescimento exponencial das organizações criminosas, confirma os imensos desafios a serem tratados.

## 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tratamento eficiente das organizações criminosas exige um sistema de segurança pública nacionalmente integrado, gerido com boa governança e planejamento, representativo da dignidade constitucional da matéria.

Para tanto, os deveres jurídicos de planejar as atividades estatais, publicizar e medir os resultados alcançados na execução dos serviços públicos ou das políticas públicas são pedras angulares que auxiliam o controle administrativo, no ambiente constitucional pós-burocrático ou gerencial.

O ângulo criminal é alicerce fundante. O combate às empresas criminosas domésticas, externas ou transnacionais não prescinde do Direito Penal, da repressão justa aos infratores e da eficiência do sistema judicial. O Brasil tem reiteradas condenações oriundas da Corte IDH pela impunidade decorrente da fragilidade do sistema criminal, fato que desfaz equivocadas ideias de punitivismo e garantismo difundidas em ambientes de senso comum.

O ângulo extrapenal representa pilar não menos importante. Serviços e políticas de segurança pública dependem de boa governança e gestão eficiente: a observância do planejamento geral, intermediário e específico é dever a ser aperfeiçoado pelos entes públicos e fiscalizado pelo *Parquet*.

Nesse sentido, o Ministério Público brasileiro surge como ator diferenciado, em razão das funções institucionais típicas, como autor da ação penal e zelador de interesses transindividuais, e atípicas, como colaborador do SUSP.

O Conselho Nacional do Ministério Público, por via reflexa, tem papel relevante em dois ângulos: a) o primeiro, mais importante, de orientar a estruturação e gestão administrativa interna do Ministério Público brasileiro. De nada adiantará a enorme gama de atribuições, projetos e atividades-fim outorgados pela Lei se os órgãos de execução não dispuserem de equipe estruturada e minimamente qualificada. A necessária cobrança de operosidade, com matizes correccionais, sobre as equipes administrativas, quando restrita ao órgão de execução que com elas compartilha o trabalho diário, é simulacro de boa governança, havendo a urgência de reavaliação dessa dinâmica hierárquica improdutiva; b) o auxílio, sem caráter cogente, para o desenvolvimento da atividade-fim constitucionalmente imposta, com os nortes planejadores considerados mais adequados para a tutela do direito fundamental à segurança pública, facilitando a atuação dos órgãos de execução, com amparo na expertise técnica viabilizada previamente.

As notas estabelecidas neste breve artigo procuraram pontuar aspectos relacionados à segurança pública, ao dever de planejamento estatal e aos caminhos necessários à execução adequada das atividades públicas nessa seara.

A chaga da criminalidade não será atacada com resultados positivos sem o predomínio da técnica, da organização e da vontade política sobre a gestão amadora, improvisada, populista ou patrimonialista.

Ao lado de possíveis aperfeiçoamentos legislativos e medidas estruturantes da Administração Pública a serem objeto de debate público, as normas atualmente vigentes do SUSP necessitam sair do papel, com plenitude, fomentando-se o declínio de organizações criminosas e o controle dos riscos da infiltração criminal no próprio Estado brasileiro.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Alberto Carlos. **A cabeça do brasileiro**. 4. ed. Rio de Janeiro: Record, 2007.

ALMEIDA, Gevan de. **O Crime Nosso de Cada Dia**. Niterói: Ed. Impetus. 2004.

BATISTA JUNIOR, Onofre Alves. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum. 2012.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma Teoria do Direito Administrativo**, 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

COUTINHO, Marcos Pereira Anjo. **Dimensões Normativas da governança e do planejamento administrativo**: estudo do acesso a cargos, empregos e funções públicas à luz dos retratos do Brasil. 2. edição. Revista e ampliada. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.

COUTINHO, Marcos Pereira Anjo. **Serviços e Políticas Públicas Ineficientes**: reflexões sobre o controle dos atos administrativos planejadores pelo Ministério Público. Tese aprovada no Congresso Estadual do Ministério Público de Minas Gerais. Belo Horizonte. AMMP. 2022. Disponível em: <<https://congressoestadual2022.amp.org.br/public/arquivos/teses/10.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2024.

DA SILVA, José Afonso. **Comentário Contextual à Constituição**. 9. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda. 2014.

DaMATTA, Roberto. **O que faz o Brasil, Brasil?** 8. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

ESTADO DE SÃO PAULO – ESTADÃO. **'PCC está infiltrado no Estado brasileiro e já atua junto com a máfia italiana'**. Lincoln Gakiya e Giovanni Bombardieri mostram que a maior facção criminosa do Brasil trabalha em parceria com a temida 'Ndrangheta. 16 jun. 2024. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/economia/pcc-esta-infiltrado-no-estado-brasileiro-e-ja-atua-junto-com-a-mafia-italiana/>>. Acesso em: 18 ago. 2024.

ESTADO DE SÃO PAULO – ESTADÃO. **O que é o 'SUS da Segurança Pública' e por que ele não funciona?** Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/politica/o-que-e-o-sus-da-seguranca-publica-e-por-que-ele-nao-funciona/>>. Acesso em: 14 ago. 2024.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA – FBSP. **Segurança Pública como Direito Fundamental. Diretrizes e Propostas**. Disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/06/direito-fundamental-diretrizes-propostas-v10.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2024.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA – FBSP. **Segurança Pública e Crime Organizado no Brasil**. 27. jun. 2024. Disponível em: <<https://publicacoes.forumseguranca.org.br/items/fcb7e2a1-8f36-487e-9190-8ecf4d294747>>. Acesso em: 17 ago. 2024.

GLOBAL FINANCIAL INTEGRITY – FGI. **Research Analysis**. Disponível em: <<https://gfintegrity.org/reports/>>. Acesso em: 21 ago. 2024.

GRUPO BANCO MUNDIAL. **PIB**. Disponível em: <<https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD>>. Acesso em: 21 ago. 2024.

JÚNIOR, João Santa Terra. **A Segurança Pública como Direito Fundamental: proposta de modificação da atuação ministerial para a sua tutela**. Revista do Ministério Público do Estado de Goiás. Disponível em: <[https://www.mpggo.mp.br/revista/pdfs\\_14/7artigo4FINAL\\_Layout\\_1.pdf](https://www.mpggo.mp.br/revista/pdfs_14/7artigo4FINAL_Layout_1.pdf)>. Acesso em: 10 ago. 2024.

JUSTO, Marcelo. **As cinco atividades do crime organizado que rendem mais dinheiro no mundo**. BBC News Brasil. 1 abr. 2016. Disponível em: <[https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/04/160331\\_atividades\\_crime\\_organizado\\_fn#:~:text=De%20acordo%20com%20dados%20do,do%20que%20es-t%C3%A1%20sendo%20analisado](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/04/160331_atividades_crime_organizado_fn#:~:text=De%20acordo%20com%20dados%20do,do%20que%20es-t%C3%A1%20sendo%20analisado)>. Acesso em: 20 ago. 2024.

KLEIN, Aline Lícia; NETO, Floriano de Azevedo Marques. **Tratado de Direito Administrativo: funções administrativas do Estado**. v. 4. Coordenado por Maria Sylvia Zanella Di Pietro São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira; PIEDADE, Antonio Sergio Cordeiro. **Punir como standard de direitos humanos: centralidade de proteção das vítimas no direito internacional dos direitos humanos e no processo penal brasileiro**. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, n. 90, p. 169-195, out./dez. 2023.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira; FARIA, Marcelle; OLIVEIRA, Kledson. **Controle de convencionalidade pelo Ministério Público**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense. 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. MPSP. **Operação Fim da Linha Mira Uso de Empresas de ônibus de São Paulo pelo PCC para Lavar Dinheiro**. Disponível em: <<https://www.mpsp.mp.br/w/operacao-fim-da-linha-mira-uso-de-empresas-de-onibus-de-sp-pelo-pcc-par-lavar-dinheiro>>. 9 abr. 2024. Acesso em: 14 ago. 2024.

MORAES, Alexandre de. **Integração na área da segurança pública: o grande desafio constitucional**. 30 anos da constituição brasileira: democracia, direitos fundamentais e instituições. Rio de Janeiro: Forense, 2018. Disponível em: <[https://www.estadao.com.br/blogs/blog/wp-content/uploads/sites/41/2021/10/artigosegurancapublica30anosconstituicaofederalfinal\\_041020214349.pdf](https://www.estadao.com.br/blogs/blog/wp-content/uploads/sites/41/2021/10/artigosegurancapublica30anosconstituicaofederalfinal_041020214349.pdf)>. Acesso em: 18 ago. 2024.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **Teoria da Constituição e dos Direitos Fundamentais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 9ª ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda. 2014.

TERRA. **Infiltrado por crime organizado, Brasil pode virar México**. 26 jun. 2024. Disponível em: <<https://www.terra.com.br/noticias/brasil/infiltrado-por-crime-organizado-brasil-pode-virar-mexico,d88857e-586259d6ac8532c376f033ae1gev61n6w.html>>. Acesso em: 15 ago. 2024.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **DataUNODC**. Disponível em: <<https://dataunodc.un.org/>>. Acesso em: 21 ago. 2024.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **Organized Crime Has Globalized and Turned into a Security Threat**. Disponível em: <<https://www.unodc.org/unodc/en/press/releases/2010/June/organized-crime-has-globalized-and-turned-into-a-security-threat.html>>. Acesso em: 20 ago. 2024.

VALOR ECONÔMICO. **Entenda por que crime organizado se infiltra em negócios legais**. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2024/04/29/entenda-por-que-crime-organizado-se-infiltra-em-negocios-legais.ghtml>>. Acesso em: 17 ago. 2024.

VELOSO, Juliano Ribeiro Santos. **Direito ao Planejamento**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2014.