



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro
Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

Procedimento Administrativo nº 1.30.001.001192/2022-91

NOTA TÉCNICA

A presente nota técnica busca trazer subsídios para a análise do PELOM nº 23/2018, que tramita na Câmara de Vereadores do Município do Rio de Janeiro. O projeto alterar o art. 30 da Lei Orgânica do Município para permitir o armamento da guarda municipal, nos seguintes termos:

Art. 1º Fica modificado o inciso VII do art. 30. da Lei Orgânica Municipal, que passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 30. Compete ao Município:

(...)

VII - instituir, conforme a lei dispuser, guardas municipais especializadas, destinadas a:”

Art. 2º Ficam acrescidos os §§ 2º e 3º, renumerando o atual parágrafo único do art. 30, com as seguintes redações: (...)

"Art. 30 (...)

§ 1º Para os efeitos do inciso VII deste artigo, assegurar-se-á aos guardas municipais o uso de armas de potencial ofensivo não letal destinadas a evitar ações de agressões aos agentes de segurança pública;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

§2º São garantidos aos guardas municipais a capacitação e o respectivo treinamento para a utilização da arma de fogo, nos termos da legislação em vigor;

§3º O uso de arma de fogo será permitido inicialmente aos guardas municipais do Grupo de Operações Especiais, Grupo Tático Móvel ou lotados na Casa Militar do prefeito, sendo facultado a tais profissionais o uso ou não da mesma.” (NR)

Com as alterações propostas, a Guarda Municipal passaria a ter a nova atribuição de “realizar ações de segurança pública, inclusive policiamento ostensivo, preventivo e comunitário, respeitadas as demais atribuições dos órgãos de Segurança Pública”, mediante o uso de armas de fogo.

O projeto foi aprovado em primeira votação no dia 1º de abril. A segunda votação está prevista para o dia 15 de abril.

Considerando a relevância do tema, entendo necessário trazer, no bojo deste procedimentos, contribuições para o debate. Destaca-se que alguns dos argumentos aqui retomados já foram exaustivamente apresentados pelo MPF e pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro em 2024, mas outros foram acrescidos.

A nota é composta pelos seguintes tópicos: **1. Direito fundamental à segurança pública e papel das guardas municipais; 2. Necessidade prévia de um plano municipal de segurança pública; 3. A realidade do Rio de Janeiro: violências que geram violências; 4. A pergunta a ser feita: a guarda armada promove a segurança pública?; 5. Aumento da exposição dos guardas à violência; 6. Conclusão.**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

1. Direito fundamental à segurança pública e papel das guardas municipais

O art. 144 da Constituição, combinado com o art. 5º, *caput*, e o art. 6º, estabelece que a segurança pública é um direito fundamental cuja prestação é um dever do Estado e exige a “responsabilidade de todos”. A previsão constitucional indica a importância de que o Estado brasileiro, por meio dos entes federativos, organize e adote esforços para garantir que o serviço público não só seja prestado, mas também que ele efetivamente garanta a segurança pública da população¹.

Embora o texto constitucional não tenha abordado a segurança pública nos artigos que tratam de competências legislativas e administrativas (art. 21 a 24), a menção ao “dever do Estado” no art. 144 reproduz previsão que consta em relação a outros direitos, como saúde (art. 196), educação (arts. 205 e 208) e desporto (art. 217), todos de competência comum e concorrente. Considerando a menção à “responsabilidade de todos”, Depreende-se, assim, que a Constituição estipulou, de forma atípica, uma competência comum e concorrente no campo da segurança pública.

O Supremo Tribunal Federal (STF) já manifestou o seu entendimento sobre a competência legislativa concorrente (ADI 6621, Tribunal Pleno, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 08/06/2021; ADI 5356, Tribunal Pleno, Rel. Min. Edson Fachin, Red. P/ Acórdão Min. Marco Aurélio, julgado em 03/08/2016; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 5359. Pleno, Rel. Min. Edson Fachin, julgada em 01/03/2021) e também realça a necessidade de cooperação federativa nesta matéria, conforme se extrai do seguinte trecho da ementa do acórdão na ADI 6620:

¹SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 650.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

“(…) 2. 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 (CF, art. 144), remanescentes (CF, art. 25, § 1º) ou as concorrentes (CF, art. 24) – em legítima adequação às peculiaridades regionais. (ADI 6620, Tribunal Pleno, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 18/04/2024).

Além disso, o art. 144, § 7º estabeleceu que a lei deve disciplinar a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades. Esta lei é a Lei nº 13.675/2018, que institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp) e prevê, logo em seu art. 1º, que o Susp e a política nacional de segurança pressupõem a “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.

Além de ser um dever, a atuação do Município na segurança pública pode oferecer contribuições decisivas para a efetivação desse direito fundamental, sobretudo quanto à prevenção, tendo em vista a sua maior proximidade com a realidade local. Na 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública de 2009, a única até hoje realizada, o tema foi realçado no princípio 5 e na diretriz nº 5, que assim dispõem:

Princípio nº 5: “Pautar-se pelo reconhecimento jurídico-legal da importância do município como co-gestor da área, fortalecendo sua atuação na prevenção social do crime e das violências”)

Diretriz nº 5: “Criar, implantar, estruturar, reestruturar em todos os municípios, conselhos municipais de segurança, conselhos comunitários de segurança pública, com poderes consultivo e deliberativo, propositivo e avaliador das Políticas Públicas de Segurança, com representação paritária e proporcional, com dotação orçamentária própria, a fim de garantir a



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

sustentabilidade e condições necessárias para seu efetivo funcionamento e a continuidade de CONSEG como fórum maior de deliberações. Estruturar os GGIs (Estadual e Municipal) como forma de integrar a sociedade e o poder executivo, com a composição paritária e proporcional².

Considerando a faceta eminentemente prestacional do direito fundamental à segurança pública, cabe ao Município desenvolver políticas públicas que viabilizem a sua concretização³. Nesse campo, a atuação institucional não se limita à guarda municipal ou a atividades que se assemelhem à função policial, de modo que outras estratégias de atuação devem ser formuladas, planejadas e executadas, sempre com atenção à produção de resultados e à fundamentação em evidências. Assim, as políticas de segurança pública podem compreender ações de policiamento, prevenção social e prevenção situacional, além de temas sobre justiça criminal e reinserção social.

As ações de prevenção social encontram no Município um espaço singular para o seu desenvolvimento, pois consistem em ações localizadas que se orientam para a prevenção e controle de violências e da criminalidade, de forma integrada. As ações de prevenção social são direcionadas a grupos e comunidades específicos, que buscam enfrentar problemas concretos, por meio de estratégias de prevenção proativas, focadas e integradas⁴. Por exemplo, temas como a escolaridade de jovens, a evasão escolar, a prevenção de abuso sexual infantil, condições de trabalho de mães, quando tratados para o enfrentamento específico da violência em determinada comunidade, podem contribuir para efetivar o direito à segurança pública.

²Cf. BRASIL. Ministério da Justiça. Relatório Final da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública. Brasília, 2019, p. 80-81.

³BUCCI, Maria Paula Dallari. Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas. São Paulo: Saraiva, 2013, Pos. 522. E-book.

⁴KOPITKE, Alberto. Manual de segurança pública baseada em evidências: o que funciona e o que não funciona na prevenção da violência. Passo Fundo: Conhecer, 2023, p. 151.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

Um exemplo de prevenção social é o programa *Fica Vivo!*, de Belo Horizonte, que pressupõe atuação integrada de diversos órgãos em 10 comunidades, com ações combinadas de prevenção e repressão, nas áreas de risco da Região Metropolitana de Belo Horizonte e em outros municípios do Estado cujos indicadores de criminalidade violenta o justifiquem, contando, para sua execução, com a ação integrada dos executivos federal, estadual e municipal, do Poder Judiciário, do Ministério Público Estadual, bem como das organizações não governamentais de atendimento ou assistência social e da sociedade em geral (Decreto Estadual nº 43.334/2003).

Na Lei nº 11.530/2007, que cuida do Pronasci, foram previstas algumas iniciativas de prevenção social, com foco etário, social, territorial e repressivo. O objetivo é garantir a atuação cooperativa entre os entes em projetos como o *Jovens em Território Vulnerável* e o *Mulheres da Paz*. Este último compreende capacitação de mulheres socialmente atuantes nas áreas geográficas abrangidas pelo programa (art. 8º-D, caput). O objetivo é a mobilização social para afirmação da cidadania e na articulação com jovens e adolescentes para garantir sua participação e inclusão em programas sociais de promoção de cidadania e na rede de organizações parceiras capazes de responder de modo consistente e permanente às suas demandas por apoio psicológico, jurídico e social (art. 8º-D, § 1º, II e III).

A prevenção situacional está ligada à própria organização do espaço urbano e a sua relação com a segurança pública. A disposição da cidade e a forma como os serviços são prestados influencia não apenas nos dados objetivos sobre segurança, mas também na própria sensação de segurança, atacando os medos e a insegurança que afetam a fruição desse direito. Temas como iluminação pública, restrição de venda de bebidas alcoólicas, câmeras de vigilância em determinados locais, serviços de limpeza, entre outros, quando devidamente



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

integrados a uma estratégia de segurança pública, produzem efeitos imediatos na vida das comunidades⁵.

Essa lógica é referendada na Lei nº 13.675/2018, que indica a necessidade de elaboração de plano municipal de segurança pública (art. 22, § 5º), no qual se delinearão as políticas públicas e a forma como elas serão coordenadas em favor da efetivação desse direito. Além disso, o art. 24 prevê, de forma específica, que os agentes públicos deverão observar, na elaboração e execução do plano de segurança pública, diretrizes oriundas de “estudos de planejamento urbano para que medidas de prevenção da criminalidade façam parte do plano diretor das cidades, de forma a estimular, entre outras ações, o reforço na iluminação pública e a verificação de pessoas e de famílias em situação de risco social e criminal” (art. 24, XII).

Considerando a abordagem acima, pode-se concluir que a guarda municipal é apenas uma das contribuições que o Município pode oferecer à segurança pública, devendo ser integrada às finalidades das políticas a serem planejadas pelo ente federativo. Prevista no art. 144, § 8º, para realizar a proteção de bens, serviços e instalações municipais, a guarda vem sendo objeto de disputas acerca da sua atividade desde a Lei nº 13.022/2014, que estabeleceu o seu estatuto. Divergências jurisprudenciais entre o Superior Tribunal de Justiça (STJ) e o STF delimitam a incidência do debate quando a sua maior ou menor identidade com a atividade policial.

Como já visto, os Municípios estão mais próximos da vida da população, por isso podem oferecer uma contribuição ágil e efetiva, principalmente no campo

⁵CLARKE, Ronald V. *Situational Crime Prevention: Successful Case Studies*. 2ª ed. New York: Harrow and Heston, 1997; CANO, Ignacio; ROJIDO, Emiliano; BORGES, Doriam. *Qué funciona para reducir homicidios em América Latina y el Caribe? Una revisión sistemática de las evaluaciones de impacto*. Ciudad de La Costa: Susana Aliano Casales, 2024. Disponível em: <<https://lav-uerj.org/wp-content/uploads/2024/10/REVISION-SISTEMATICA-HOMICIDIOS-2024-FINAL.pdf>> Acesso em 18 fev. 2025.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

preventivo. Nesse sentido, o tratamento da guarda municipal como mais uma força policial demandaria a indicação de vantagens e evidências positivas, uma vez que o papel daquela poderia ser diferenciado e estar voltado à integração com a comunidade e cooperação nas estratégias de prevenção social e situacional. Como afirma Benedito Mariano, as guardas podem exercer um papel mais relevante no exercício do policiamento comunitário ou de proximidade, de modo a contribuir na prevenção e na mediação de conflitos⁶. Essas questões precisam ser definidas no plano municipal de segurança pública.

2. Necessidade prévia de um plano municipal de segurança pública

A Lei 13.675/2018, que instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), elencou os municípios como integrantes estratégicos do SUSP, enquanto as guardas municipais foram definidas como integrantes operacionais.

Nesse contexto, o plano de segurança pública e defesa nacional deve ser encarado como um meio e instrumento de implementação da política de segurança e defesa social (art. 8º, I, da Lei nº 13.675/2018). Assim, ele deve estar em consonância com o Sistema Único de Segurança Pública e dialogar com as suas diretrizes.

A elaboração de um plano municipal de segurança deve alinhar-se às diretrizes e princípios da lei, sobretudo quanto à implementação da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), sem deixar de mencionar a imprescindibilidade de nivelamento com as orientações dos planos nacional e estadual. Dessa

⁶MARIANO, Benedito Domingos. *Por um novo modelo de polícia no Brasil: A inclusão dos municípios no sistema de segurança pública*. São Paulo: Perseu Abramo, 2004, p. 116.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

forma, há parâmetros mínimos a serem observados, os quais devem ser efetivamente demonstrados pelo gestor, sob pena de o documento conter vícios insanáveis.

Para a formulação do plano municipal de segurança, o regramento acerca do plano nacional é extensível aos demais planos. O art. 22 estabelece as diversas finalidades do plano, entre as quais estão a promoção da melhora da qualidade da gestão de políticas sobre segurança e a organização dos conselhos. Além disso, o referido dispositivo ressalta que as políticas públicas de segurança não se restringem aos integrantes do SUSP, pois **devem considerar um contexto social amplo, com abrangência de outras áreas do serviço público, como educação, saúde, lazer e cultura, respeitadas as atribuições e as finalidades de cada área do serviço público.** De qualquer forma, as ações de prevenção à criminalidade devem ser consideradas prioritárias. Veja-se:

Art. 22. A União instituirá Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, destinado a articular as ações do poder público, com a finalidade de:

I - promover a melhora da qualidade da gestão das políticas sobre segurança pública e defesa social;

II - contribuir para a organização dos Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social;

III - assegurar a produção de conhecimento no tema, a definição de metas e a avaliação dos resultados das políticas de segurança pública e defesa social;

IV - priorizar ações preventivas e fiscalizatórias de segurança interna nas divisas, fronteiras, portos e aeroportos.

O Plano Nacional deve servir de base aos planos dos Estados e dos municípios, os quais deverão elaborar e implantar seus documentos correspondentes em até 2 (dois) anos a partir da publicação do documento nacional, sob pena de não poder receber recursos da União para a execução de programas ou ações de segurança pública e defesa social.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

Para serem válidos, os planos devem considerar o plano nacional e as diretrizes do art. 24, que ressalta a necessidade de se viabilizar ampla participação social na formulação, na implementação e na avaliação das políticas de segurança pública e defesa social:

Art. 24. Os agentes públicos deverão observar as seguintes diretrizes na elaboração e na execução dos planos:

I - adotar estratégias de articulação entre órgãos públicos, entidades privadas, corporações policiais e organismos internacionais, a fim de implantar parcerias para a execução de políticas de segurança pública e defesa social;

II - realizar a integração de programas, ações, atividades e projetos dos órgãos e entidades públicas e privadas nas áreas de saúde, planejamento familiar, educação, trabalho, assistência social, previdência social, cultura, desporto e lazer, visando à prevenção da criminalidade e à prevenção de desastres;

III - viabilizar ampla participação social na formulação, na implementação e na avaliação das políticas de segurança pública e defesa social;

IV - desenvolver programas, ações, atividades e projetos articulados com os estabelecimentos de ensino, com a sociedade e com a família para a prevenção da criminalidade e a prevenção de desastres;

V - incentivar a inclusão das disciplinas de prevenção da violência e de prevenção de desastres nos conteúdos curriculares dos diversos níveis de ensino;

VI - ampliar as alternativas de inserção econômica e social dos egressos do sistema prisional, promovendo programas que priorizem a melhoria de sua escolarização e a qualificação profissional;

VII - garantir a efetividade dos programas, ações, atividades e projetos das políticas de segurança pública e defesa social;

VIII - promover o monitoramento e a avaliação das políticas de segurança pública e defesa social;

IX - fomentar a criação de grupos de estudos formados por agentes públicos dos órgãos integrantes do Susp, professores e pesquisadores, para produção de conhecimento e reflexão sobre o fenômeno da criminalidade, com o apoio e a coordenação dos órgãos públicos de cada unidade da Federação;

X - fomentar a harmonização e o trabalho conjunto dos integrantes do Susp;

XI - garantir o planejamento e a execução de políticas de segurança pública e defesa social;

XII - fomentar estudos de planejamento urbano para que medidas de prevenção da criminalidade façam parte do plano diretor das cidades,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

de forma a estimular, entre outras ações, o reforço na iluminação pública e a verificação de pessoas e de famílias em situação de risco social e criminal.

Dessa forma, aos municípios cabe a articulação de todos os órgãos com atribuição na promoção da segurança pública. Como parte integrante do Sistema, nos termos do § 5 do art. 22 da Lei 13.675/2018, o município deve elaborar o plano municipal de segurança pública, com **ampla participação social**. O prazo para elaboração do plano findou-se em 2020.

Em junho/2024, por meio do Decreto nº 54.603/2024, a prefeitura do Rio de Janeiro publicou as diretrizes para a elaboração do referido plano, dispondo cinco eixos estratégicos que devem constar no documento, quais sejam: a) Eixo de Inteligência; b) Eixo de Reformulação da Guarda Municipal do Rio de Janeiro; c) Eixo de Controle e Segurança Urbana; d) Eixo de Combate aos Mercados Ilegais; e) Eixo de segurança e mobilidade urbana na cidade.

Ocorre que, passados nove meses da publicação do decreto, **não se tem notícias da criação de um plano elaborado pela gestão municipal do Rio de Janeiro, com a efetiva participação popular.**

O plano municipal de segurança pública não tem como objetivo apenas possibilitar o acesso a recursos da União. O essencial é que o plano municipal, em consonância com as diretrizes e metas do plano nacional, é o instrumento que, após o diagnóstico da criminalidade da cidade e seus fatores, define a política que promoverá o direito à segurança pública em âmbito local.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

O plano deve, pois, anteceder qualquer proposição legislativa que pretenda estabelecer uma guinada na estratégia de segurança pública municipal. A ausência de um plano municipal de segurança pública viola o princípio da legalidade, presente como princípio basilar da Administração Pública no art. 37 da Constituição da República. Reitere-se que apenas após a discussão e aprovação do plano (lei municipal) definindo o papel da guarda, é possível saber se será necessário armá-la para desempenhar as funções que o plano tiver elencado.

A criação do plano, em colaboração com a sociedade civil, as instituições e os movimentos sociais, funciona como baliza para orientar a atuação da guarda municipal, e para que se possa analisar a necessidade de seu armamento. Ausente qualquer orientação e justificativa, pautada em um plano, para o armamento dos integrantes da guarda, a previsão não busca a efetivação do direito à segurança pública; ao contrário, inviabiliza a sua efetivação.

3. A realidade do Rio de Janeiro: violências que geram violências

De acordo com dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2024, o estado do Rio de Janeiro registrou o segundo maior número de mortes em intervenções policiais do país em 2023, o que simboliza o número de 871 vítimas e a taxa de 5,4 mortes por 100 mil habitantes⁷. Em relação a esses homicídios, importa destacar o marcador racial que pauta a violência policial, uma vez que “enquanto a taxa de mortalidade de pessoas brancas foi de 0,9 mortos para cada grupo de 100 mil pessoas brancas, a taxa de negros foi de

⁷ FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 18º Anuário Brasileiro de Segurança Pública, São Paulo: FBSP, 2024, p. 61-62. Disponível em < <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/items/f62c4196-561d-452d-a2a8-9d33d1163af0> >.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

3,5 para cada grupo de 100 mil pessoas negras”, o que demonstra que a mortalidade de pessoas negras nas abordagens policiais é 289% superior à taxa relativa a pessoas brancas⁸.

O Estado brasileiro já foi condenado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos em mais de uma oportunidade, em decorrência da violência policial e dos abusos no uso da força pelos agentes estatais. O mais emblemático deles, *Caso Favela Nova Brasília*, ocorreu na cidade do Rio de Janeiro, no contexto de uma operação policial que deixou 26 vítimas de homicídio e 3 vítimas de violência sexual.

Na sentença, a Corte IDH reconheceu que o Estado violou o direito à integridade pessoal das vítimas, bem como suas garantias judiciais para uma investigação efetiva e imparcial dos responsáveis, destacando como ponto resolutivo a obrigação de o Brasil “adotar as medidas necessárias para que o Estado do Rio de Janeiro estabeleça metas e políticas de redução da letalidade e da violência policial”⁹.

A letalidade policial no Rio de Janeiro também foi objeto de análise do o Supremo Tribunal Federal no bojo da ADPF 635, conhecida como ADPF das Favelas. O STF reconheceu o estado de sistemática violação de direitos humanos promovido pelas forças policiais no Estado do Rio de Janeiro e proferiu decisões no sentido de criar um plano de redução da letalidade policial, com medidas como a obrigatoriedade do uso de câmeras corporais pelos policiais e a instalação de câmeras e GPS nas viaturas, a fim de promover um maior controle das intervenções policiais.

No dia 3 de abril, o plenário julgou o mérito da ADPF 635, ocasião em que confirmou boa parte dos comandos anteriores e homologou apenas parcialmente o plano de

⁸ FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2024, p. 68.

⁹ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, *Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil*: sentença de 16 de fevereiro de 2017 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas), San Jose da Costa Rica, 2017, p. 89. Disponível em < https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_333_por.pdf >.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

redução da letalidade policial do Estado do Rio de Janeiro, além de ter determinado parâmetros para o uso da força, mediante a observância da Lei nº 13.060/2014 e diretrizes internacionais.

Os índices de violência policial no Rio de Janeiro e as condenações do Brasil decorrentes de violações de direitos humanos por forças policiais, bem como os esforços que vêm sendo empreendidos para a redução da letalidade policial e do uso imoderado da força, revelam uma incongruência entre tal cenário e a pretensão de armamento da guarda municipal.

Os índices já altos de mortes decorrentes de intervenções policiais, que se deseja diminuir por meio de planos para o uso moderado da força pelos policiais, correm o risco de, ao contrário, serem aumentados em razão da concessão de porte de arma para a guarda municipal carioca. Em outras palavras, **ao contrário do que se alega, a aprovação de um projeto de armamento da guarda municipal poderá levar ao aumento da violência, e não à sua diminuição.**

Assim, diante do contexto já existente na cidade do Rio de Janeiro de intensos confrontos policiais, que vitimam dezenas de pessoas por ano, e considerando a pretensão de reduzir a letalidade policial, o MPF manifesta com preocupação o armamento da guarda municipal – que, sem contar com o treinamento e preparo adequados, pode vir a reproduzir as mesmas violações de direitos praticadas por policiais.

Especificamente no que se refere à atuação da guarda municipal do Rio de Janeiro, um ponto que deve ser analisado antes que se aprove um projeto de armamento dos agentes da GM, é o histórico e sistemático quadro de violências praticadas pela guarda municipal em face de trabalhadores (as) ambulantes e da população em situação de rua.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

Conforme exposto no relatório “Camelôs: panorama das condições de trabalho de homens e mulheres no centro do Rio de Janeiro” (2019), coordenado pelo Observatório das Metrópoles e pelo Movimento Unidos dos Camelôs (MUCA), os/as ambulantes encontram-se em situação de extrema vulnerabilidade social, acumulando múltiplos marcadores sociais de opressão. De acordo com o estudo, os/as camelôs são majoritariamente não-brancos (48% se autodeclararam pardas e 32,3% pretas), de baixa escolaridade (30,2% tinham o ensino fundamental incompleto, 13,2% tinham concluído o ensino fundamental, 14,5% o ensino médio incompleto e apenas 32,1% tinham concluído o ensino médio) e com filhos/as (71,3%)¹⁰.

A situação de vulnerabilidade enfrentada pelos/as camelôs, decorrente de tais fatores socioeconômicos e da precariedade do trabalho informal, é agravada por conflitos com a guarda municipal. Apesar de a guarda municipal ser, nos termos do art. 144, § 8º da Constituição Federal, destinada à proteção de bens e instalações do Município, a realidade demonstra que a Guarda Municipal do Rio de Janeiro tem se dedicado a promover abusos e violências contra os/as ambulantes, ocorridos durante as apreensões de mercadoria. Destaca-se, abaixo, relato sobre um desses episódios, descrito no “Dossiê dos camelôs do Rio de Janeiro” (2014):

Acabaram com o braço do meu filho. Ele não tem osso, só tem ferro agora. A guarda chegou pra apreender mercadoria, e houve um confronto. Ele conseguiu sair de vários guardas, mas depois de uma distância, já não deu mais. Aí os guardas pegaram e bateram muito, muito, muito, muito. Pra você ter uma ideia (eu não estava na cidade, eu estava em casa) quando eu cheguei no Hospital do Andaraí, ele parecia ter tomado um tiro. O sangue ia da cabeça à sola do pé. Ele ficou 19 dias internado. Foi uma luta, porque tivemos que esperar a platina vir de longe. No final, tivemos que pagar R\$

¹⁰ MOVIMENTO UNIDO DOS CAMELÔS; OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, Camelôs: panorama das condições de trabalho de homens e mulheres no centro do Rio de Janeiro, 2019, p. 14. Disponível e: < <https://www.observatoriodasmetrololes.net.br/wp-content/uploads/2019/02/Relat%C3%B3rio-Camel%C3%B4s-na-%C3%A1rea-central-jan-2019.pdf> >.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro
Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

500 e pouco, porque a platina que vinha, ele rejeitava. Ele trabalha na rua até hoje. E a Guarda Municipal é assim.¹¹

O MPF e outros órgãos do sistema de justiça vêm acompanhando os casos de violência praticados pela Guarda Municipal do Rio de Janeiro contra os/as camelôs. Em 2013, o Ministério Público estadual, após a apuração de informações recolhidas num inquérito civil, que indicou a guarda municipal do Rio de Janeiro como agente violador de direitos ao fazer uso excessivo da força contra os camelôs e atuar em desvio de função, propôs Ação Civil Pública, tombada sob o número 0183579-89.2013.8.19.0001. Na ação, foram apontadas as seguintes práticas dos agentes públicos em face dos/as ambulantes: “(i) a utilização de armas e equipamentos de “choque” nas operações realizadas pela SEOP (Secretaria de Ordem Pública); (ii) a prática de violência durante as operações, sobretudo pela Guarda Municipal; (iii) o extravio e a destruição dos pertences e documentos das pessoas abordadas (...).”¹²

Mais recentemente, o MPF, pela PRDC, vem atuando, no bojo do PA nº 1.30.001.001192/2022-91, para a efetivação de políticas públicas em favor dos trabalhadores ambulantes, em especial a fim de prevenir a violência estatal direcionada a essa categoria, por meio de um diálogo com a Prefeitura do Rio de Janeiro e com movimentos sociais. No âmbito desse procedimento, já foram relatados diversos casos de violações de direitos, agressões físicas e morais e apreensões arbitrárias e ilegais de mercadorias praticadas por agentes da guarda em face dos camelôs.

Em razão desse quadro, a PRDC expediu ao Secretário Municipal de Ordem Pública e ao Comandante da Guarda Municipal do Rio de Janeiro a Recomendação nº 10/2023 que, dentre outras medidas, recomendava a elaboração de um protocolo de atuação

¹¹ COMITÊ POPULAR DA COPA E DAS OLIMPÍADAS DO RIO DE JANEIRO, Dossiê dos camelôs do Rio de Janeiro, 2014, p. 24. Disponível em <

<http://www.memoriadasolimpiadas.rb.gov.br/jspui/handle/123456789/1143> >.

¹² COMITÊ POPULAR DA COPA E DAS OLIMPÍADAS DO RIO DE JANEIRO, 2014, p. 25.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

da GM para evitar a ocorrência de atos de violência e a utilização de armamentos de baixa letalidade. A recomendação, porém, **não foi cumprida**, e os episódios de violações de direitos humanos continuaram a se proliferar, o que foi amplamente relatado pelos ambulantes em audiência pública realizada na sede da PR/RJ em 05 de fevereiro de 2025.

Cabe acrescentar, em relação à população em situação de rua, as denúncias de violações apresentadas em audiência pública ocorrida no dia 31 de março de 2025¹³.

Portanto, diante da já constatada atuação violenta da guarda municipal contra os ambulantes e a triste realidade da população em situação de rua, tais grupos certamente sofrerão as consequências do armamento da guarda com aumento do risco para a integridade física e vida desses trabalhadores.

4. A pergunta a ser feita: a guarda armada promove a segurança pública?

O tema da segurança pública no Rio de Janeiro é sensível e envolve a contínua exposição da população à violência. Contudo, o incremento do uso de armas letais não tem gerado a redução da criminalidade ou da violência no Brasil.

De acordo com pesquisa publicada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, o aumento do acesso a armas de fogo ocorrido a partir de 2019, quando passou a ocorrer o afrouxamento das normas relativas à posse de armamentos, gerou também um aumento nas taxas de homicídio e latrocínio no país.

¹³ Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=PqChhd4mvt8>> Acesso em 7 abr. 2025.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

O estudo apontou que “a maior difusão de armas está associada ao aumento de latrocínio”, uma vez que “A cada 1% de crescimento nas armas, a taxa de latrocínio aumenta 1,2%”¹⁴. Do mesmo modo, também há relação diretamente proporcional entre o aumento de armas e o aumento de homicídios, razão pela qual o FBSP estima que “se não houvesse o aumento de armas de fogo em circulação a partir de 2019, teria havido 6.379 homicídios a menos no Brasil”¹⁵.

Uma das razões apontadas pelo estudo para o aumento dos índices de homicídio e latrocínio após o incremento da circulação de armas de fogo é **a associação entre o mercado legal e ilegal de armas, e o consequente crescimento do tráfico de armas no Brasil**. Segundo a pesquisa:

Possivelmente, tal resultado pode ser explicado pela comunicação entre mercados legais e ilegais de armas de fogo. Afinal sabemos que quanto mais armas no mercado legal, mais armas migrarão para o mercado ilegal – via extravios, roubos e ação premeditada de seus proprietários – fazendo com que o preço da arma diminua no mercado ilegal. A minoração do preço dessas armas no mercado ilegal dá acesso aos criminosos mais desorganizados, que com uma arma na mão saem às ruas para praticar assaltos e terminam cometendo latrocínios¹⁶.

Diante dessa constatação, o armamento da guarda municipal também pode gerar, do mesmo modo, um incremento da prática de crimes – efeito que, a princípio, seria o contrário do esperado. O aumento da circulação legal de armas sob propriedade da guarda municipal poderia ocasionar maiores riscos de extravio de tais armamentos para o mercado ilegal, facilitando o acesso a armas de fogo por grupos criminosos.

¹⁴ FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, Armas de fogo e homicídios no Brasil, 2022, p. 21. Disponível em < <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/09/informe-armas-fogo-homicidios-no-brasil.pdf> >.

¹⁵ FBSP, 2022, p. 25.

¹⁶ FBSP, 2022, p. 21.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro
Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

Sobre esse tema, a CPI das Armas da ALERJ apurou que de 2005 a 2015 foram desviadas quase 19 mil armas legais para o comércio ilegal. Destas, 700 sumiram dos paíóis da PM, 900 estavam sob a guarda da Polícia Civil e 17 mil com empresas de segurança¹⁷.

Entre 2015 e 2018, 1.049 armas foram desviadas da Polícia Civil do Rio, segundo relatórios analisados pelo Instituto Sou da Paz, a pedido do jornal O Estado de S. Paulo. A esse arsenal se juntam as armas e munições desviadas dos batalhões das Forças Armadas e da Polícia Militar¹⁸.

Dessa forma, antes de pensar em aumentar a quantidade de armas legais em circulação na cidade, é imprescindível que as forças de segurança reconheçam como problema a ser resolvido de forma prioritária o desvio de armas do seu próprio arsenal. Além disso, é fundamental que haja estudos que avaliem o impacto da entrada em circulação dessas armas.

Considerando o quadro acima apresentado, entende-se que a pretensão de armar a guarda municipal não corresponderá – com base nas pesquisas já realizadas – a uma redução dos índices de criminalidade, especialmente pelo fato de que a maior circulação de armas gera o risco de seu desvio para o mercado ilegal.

¹⁷ Disponível em < <https://www.alerj.rj.gov.br/Visualizar/Noticia/44449> >

¹⁸ Disponível em < <https://www.estadao.com.br/politica/armas-de-quarteis-abastecem-faccoes/> >.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

5. Aumento da exposição dos guardas à violência

Os guardas municipais atualmente em exercício foram aprovados em concurso público para desempenhar as funções constitucionais previstas de proteção de bens, serviços e instalações do Município, e não receberam treinamento específico para possuir o porte de arma de fogo.

O projeto em questão, que prevê o armamento de parte da guarda municipal, é lacônico sobre o treinamento e o atendimento à saúde dos guardas, além de desconsiderar temas como a capacidade física e a aferição psicológica dos agentes.

Com a colocação de agentes da guarda sem o devido treinamento para a atuação armada, a exposição dos próprios guardas municipais à violência e a lesões a sua integridade física e psíquica também seria aumentada. Além dos abusos que podem ser direcionados à população, também deve-se destacar os riscos para os agentes de segurança, em especial considerando os aspectos emocionais e psicológicos da atuação armada. Tais temas já deveriam ter sido discutidos em um plano municipal de segurança pública.

A exemplo do que já ocorre com os policiais militares que atuam no Rio de Janeiro, os guardas municipais que passassem a deter o porte de arma poderiam sofrer com as consequências da tensão e da exposição à violência da atuação armada, com impactos em sua saúde mental. De acordo com o Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2024), houve um aumento de 116,7% do número de suicídios de policiais militares no Rio de Janeiro, o que pode estar relacionado com a ausência de amparo fornecido aos agentes de segurança para lidarem com situações traumáticas decorrentes de sua atuação. Nos termos do Anuário:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

A cristalização da ideia de “policia herói”, comumente nomeado de “superior ao tempo”, diz respeito à produção, no imaginário, tanto popular quanto profissional, de que antes de “ser ou estar”, um policial precisa “parecer ser ou parecer estar” investido de habilidades incríveis. Simbolicamente, um servidor público incomum, distinto por sua autoridade e destreza, sabidamente demandado pela envergadura de sua função, representa um perfil profissional desautorizado a demonstrar fraqueza, cansaço ou esgotamento laboral.

Assim, a cultura de naturalização de situações estressantes, à medida que fortalece o tabu que envolve o assunto da saúde mental policial, pode favorecer a invisibilidade do trauma, oportunizando o aprofundamento dos sintomas do adoecimento mental dos policiais. Uma vez que a ausência de identificação do problema impede seu reconhecimento pelo indivíduo ou por parte de terceiros, a necessária busca por ajuda e tratamento adequado são desconsiderados¹⁹.

Se agentes que foram aprovados em concurso e treinados para assumirem funções de policiamento ostensivo, os guardas municipais, até então destinados apenas à proteção dos bens do Município, estariam ainda mais sujeitos aos abalos psicológicos causados por uma atuação armada sem planejamento e treinamento adequados. A colocação de guardas para atuarem armados nas ruas é, sobretudo, um risco para os próprios agentes públicos.

Diante desse quadro, há preocupação do MPF com eventual aprovação do projeto, em especial para os riscos – tanto para os agentes da guarda, quanto para a população em geral – da concessão de porte de arma de fogo a agentes que não foram preparados para desempenhar tal função.

¹⁹ FBSP, 2024, p. 54.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

6. Conclusão

Considerando todos os pontos acima, o MPF, por meio da Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão, entende que a aprovação do PELOM nº 23/2018 não promove o direito fundamental à segurança pública, pois não foi precedido da aprovação do plano municipal de segurança pública, com as diretrizes sobre a atuação do Município na matéria, e desconsidera fatores de risco e práticas cujos resultados só deterioraram o quadro da violência no Município.

Encaminhe-se a presente à Presidência da Câmara dos Vereadores.

Rio de Janeiro, 7 de abril de 2025.

ASSINADO DIGITALMENTE

Julio José Araujo Junior

Procurador da República

Procurador Regional dos Direitos do Cidadão Adjunto