



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

Vinícius Marcelo Apolinário

**A INCLUSÃO DAS GUARDAS MUNICIPAIS NO SISTEMA DE SEGURANÇA
PÚBLICA PELO STF: UM IMPULSO À DESCRIMINALIZAÇÃO DAS DROGAS**

Florianópolis
2023

Vinícius Marcelo Apolinário

**A INCLUSÃO DAS GUARDAS MUNICIPAIS NO SISTEMA DE SEGURANÇA
PÚBLICA PELO STF: UM IMPULSO À DESCRIMINALIZAÇÃO DAS DROGAS**

Trabalho de Conclusão de Curso submetido ao curso de graduação em Direito do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Professor Doutor Cláudio Macedo de Souza

Florianópolis

2023

Apolinário, Vinícius Marcelo

A INCLUSÃO DAS GUARDAS MUNICIPAIS NO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA PELO STF: UM IMPULSO À DESCRIMINALIZAÇÃO DAS DROGAS / Vinícius Marcelo Apolinário ; orientador, Cláudio Macedo de Souza, 2023.

71 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Graduação em Direito, Florianópolis, 2023.

Inclui referências.

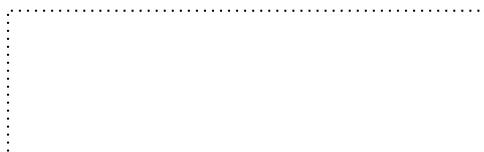
1. Direito. 2. Guardas Municipais. 3. descriminalização. 4. segurança pública.. 5. política antidrogas. I. Souza, Cláudio Macedo de. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em Direito. III. Título.

Vinícius Marcelo Apolinário

**A INCLUSÃO DAS GUARDAS MUNICIPAIS NO SISTEMA DE SEGURANÇA
PÚBLICA PELO STF: Um impulso à descriminalização das drogas**

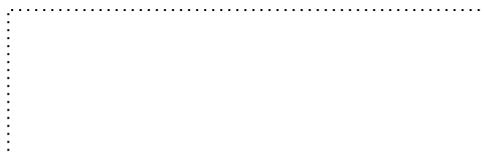
Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado para obtenção do título de bacharel em direito e aprovado em sua forma final pelo Curso de Graduação em Direito.

Florianópolis, 29 de novembro de 2023.



Coordenação do Curso

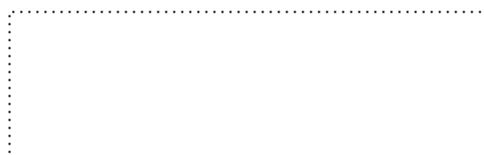
Banca examinadora



Prof. Dr. Cláudio Macedo de Souza
Orientador



Marcos Poersch Zanovello



Soraya Teshima

Florianópolis, 2023.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, pois sem ele aqui não estaria.

Agradeço aos meus pais, Marcelo e Deyse, por toda a minha criação.

Agradeço a todo o restante da minha família por todo o amor e companheirismo.

Por fim, agradeço ao Professor Cláudio Macedo pela ajuda e orientação e aos membros da banca pela disponibilidade e considerações.

RESUMO

A presente monografia objetiva compreender a relação entre a decisão do STF que inseriu as Guardas Municipais no sistema de segurança pública e o processo de descriminalização das drogas para consumo próprio. Nesse sentido, o problema de pesquisa surge sob a forma do seguinte questionamento: “Como a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) que incluiu as Guardas Municipais no Sistema de Segurança Pública pode influenciar na política nacional antidrogas?” Supõe-se que, a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) que incluiu as Guardas Municipais como instituição que integra o Sistema de Segurança Pública reforça a necessidade da descriminalização das drogas para consumo próprio. Assim sendo, no tocante aos objetivos específicos, buscou-se investigar a influência da política antidrogas americana na esfera internacional e seus reflexos no Brasil, considerando as atribuições constitucionais das Guardas Municipais no contexto histórico do sistema de segurança pública. Para tanto, empregou-se a metodologia dedutiva, partindo da análise histórica da legislação antidrogas nos Estados Unidos e sua influência nas convenções internacionais e no Brasil. Em uma análise mais específica, procurou-se, por meio de pesquisa histórico-bibliográfica e com base na legislação e na jurisprudência, investigar as competências conferidas pela Constituição as Guardas Municipais e o seu papel na segurança pública. Com isso, pode-se constatar que há uma singela relação entre as atribuições dessas instituições e a necessidade do desenvolvimento das teses de descriminalização.

Palavras-chave: Guardas Municipais; política antidrogas; descriminalização; segurança pública.

ABSTRACT

The present monograph aims to comprehend the relationship between the decision of the Supreme Federal Court (STF) that included Municipal Guards in the public security system and the process of decriminalization of drugs for personal use. In this regard, the research problem arises in the form of the following question: "How can the decision of the Supreme Federal Court (STF) that included Municipal Guards in the Public Security System influence the national anti-drug policy?" It is assumed that the decision of the Supreme Federal Court (STF) that included Municipal Guards as an institution within the Public Security System reinforces the need for the decriminalization of drugs for personal use. Therefore, concerning specific objectives, the study aimed to investigate the influence of American anti-drug policy on the international sphere and its repercussions in Brazil, considering the constitutional attributions of Municipal Guards in the historical context of the public security system. To achieve these objectives, a deductive methodology was employed, starting with the historical analysis of anti-drug legislation in the United States and its influence on international conventions and Brazil. In a more specific analysis, through historical and bibliographical research and based on legislation and jurisprudence, the study sought to investigate the competencies conferred by the Constitution to Municipal Guards and their role in public security. As a result, it was found that there is a subtle relationship between the institution's attributions and the need for the development of decriminalization theses.

Keywords: Municipal Guards; drug policy; decriminalization; public security.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Trecho da Consolidação das Leis Penais

Figura 2 - Guarda Municipal da Cidade de Florianópolis

Figura 3 - Quadro de Divisas da Polícia Militar de Santa Catarina

Figura 4 - Guarda Municipal do grupo ROMU de Florianópolis

Figura 5 - Policial Militar de Santa Catarina

Figura 6 - Guardas Municipais da ROMU de Florianópolis em patrulhamento ostensivo

Figura 7 - Guardas Municipais da ROMU de Florianópolis em patrulhamento ostensivo

Figura 8 - Texto dos autos do Habeas Corpus n. 833374 -

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABJ – Associação Brasileira de Jurimetria
ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AGM – Associação das Guardas Municipais
CF/88 – Constituição Federal de 1988
DEA – *Drug Enforcement Administration*
EUA – Estados Unidos da América
FBN – *Federal Bureau of Narcotics*
GM – Guarda Municipal
GMF – Guarda Municipal de Florianópolis
GMs – Guardas Municipais
HC – *Habeas Corpus*
ONU – Organização das Nações Unidas
PPT – Pelotão de Patrulhamento Tático
PM – Polícia Militar
PMSC – Polícia Militar de Santa Catarina
RE – Recurso Extraordinário
REsp – Recurso Especial
ROMU – Rondas Ostensivas Municipais
STF – Supremo Tribunal Federal
STJ – Superior Tribunal de Justiça
SUSP – Sistema Único de Segurança Pública

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	9
2	A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA ANTIDROGAS	12
2.1	A POLÍTICA ANTIDROGAS AMERICANA	13
2.1.1	<i>Harrison Narcotics Tax Act.....</i>	13
2.1.2	<i>The Prohibition.....</i>	15
2.1.3	<i>Marihuana Tax Act of 1937.....</i>	17
2.1.4	<i>War on Drugs.....</i>	18
2.2	A INFLUÊNCIA NORTE-AMERICANA	20
2.2.1	Influência norte americana na esfera internacional.....	20
2.3	REFLEXOS NA POLÍTICA ANTIDROGAS BRASILEIRA	26
2.3.1	Lei n. 6.368 de 1976.....	30
2.3.2	Lei n. 11.343 de 2006.....	32
3	BREVE HISTÓRIA DAS GUARDAS MUNICIPAIS	35
3.1	LEI Nº 13.022 DE 2014.....	36
3.1.1	A militarização das Guardas Municipais.....	38
3.2	PRELÚDIO DA ADPF 995	42
3.3	ADPF 995	44
3.4	REFLEXOS DA ADPF 995 E PERSPECTIVAS PARA O FUTURO	46
4	INFLUÊNCIA DA ADPF 995 NA DESCRIMINALIZAÇÃO DAS DROGAS	49
4.1	RECURSO EXTRAORDINÁRIO 635659	51
4.1.1	A Necessidade de descriminalização.....	52
4.1.2	Dificuldade em diferenciar traficante de usuário	56
4.2	ADPF 995 E O RE 635659	61
5	CONCLUSÃO	65
	REFERÊNCIAS	68

1 INTRODUÇÃO

A presente monografia objetiva compreender a relação entre a decisão do STF que inseriu as Guardas Municipais no sistema de segurança pública e o processo de descriminalização das drogas para consumo própria. Assim sendo, para correlacionar ambos é necessário fazer uma análise histórica da política antidrogas e das atribuições Constitucionais desses órgãos.

Dessarte, no decorrer do século passado ocorreu uma intensa evolução no proibicionismo antidrogas no Brasil e no mundo. O desenvolvimento de legislações que inicialmente regulou e posteriormente proibiu as drogas seguiu um mesmo caminho ao redor do globo.

Esse desenvolvimento de políticas proibicionistas resultou nas mesmas mazelas como o fortalecimento das organizações criminosas, o genocídio e o encarceramento da população jovem e em países como Brasil e Estados Unidos, majoritariamente da população jovem e negra.

Ainda, a instituição das Guardas Municipais pela Constituição Federal de 1988 representa mais um braço armado do Estado no cumprimento de suas políticas. Apesar de terem sido estabelecidas para a proteção dos bens, serviços e instalações dos municípios, a desvirtuação da atuação desses órgãos resultou em mais uma instituição que atua no cenário da segurança pública e conseqüentemente na repressão antidrogas.

O fortalecimento das Guardas Municipais que atuam como verdadeiras Polícias foi manifesto, o que originou um grande problema na visão do Superior Tribunal de Justiça, que rechaçou, reiteradamente, a atuação inconstitucional desses órgãos nos seus julgados.

Apesar disso, o Supremo Tribunal Federal em julgamento de uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental considerou que as GM são órgãos que integram o sistema de segurança pública, além de considerar inconstitucionais todas as decisões prolatadas que disseram o contrário, o que pode gerar maior segurança para atuação desses órgãos fora de suas atribuições constitucionais.

Em contrapartida, a Suprema Corte vem realizando um trabalho de revisão e flexibilização da legislação antidrogas. O julgamento de um Recurso Extraordinário que vem acontecendo desde 2015 representa ares mais “descriminalizadores” no que concerne às substâncias ditas entorpecentes. Ainda, há também a preocupação de

acabar com a subjetividade das autoridades policiais e judiciárias quando se trata da diferenciação do traficante e do usuário.

Observa-se, pois, que a origem do problema gravita em torno da necessidade de descriminalização das drogas para consumo próprio e de se estabelecer critérios mais objetivos na legislação de drogas a fim de diferenciar a figura do usuário com a figura do traficante. Isso é devido ao fato de que agora fazendo parte do Sistema de Segurança Pública, as Guardas Municipais têm uma maior segurança jurídica para atuar, e, portanto, podem se sentir intitulado a realizar o patrulhamento ostensivo - competência exclusiva das polícias militares -, e por isso, realizarem abordagens, buscas pessoais e até buscas domiciliares em locais e em indivíduos suspeitos de estarem praticando tráfico de drogas.

Diante desta constatação, esta monografia apresentou o problema de pesquisa com a seguinte indagação: “Como a decisão do Supremo Tribunal Federal que incluiu as Guardas Municipais no Sistema de Segurança Pública pode influenciar na política nacional antidrogas?”. A resposta preliminar para o problema foi a suposição de que, a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) que incluiu as Guardas Municipais como instituição que integra o Sistema de Segurança Pública reforça a necessidade da descriminalização das drogas para consumo próprio.

A pesquisa se demonstrou inédita já que trata de dois assuntos extremamente recentes no mundo jurídico brasileiro, quais sejam o julgamento da ADPF 995 que incluiu as Guardas Municipais no sistema de segurança pública e a retomada do julgamento do RE 635659 com a prolação de um voto paradigmático pelo Ministro Alexandre de Moraes no que concerne a descriminalização das drogas e definição de critérios mais específicos para diferenciar traficante de usuário.

Outrossim, o trabalho que se oferece à leitura está dividido em três capítulos, sendo que, no primeiro deles, se buscou abordar a evolução da política antidrogas, com ênfase na política antidrogas americanas e a influência que esta exerceu nos tratados e convenções internacionais, e quais os reflexos estes tiveram no Brasil.

O segundo capítulo buscou tratar da origem histórica das Guardas Municipais, além de definir as suas atribuições constitucionais antes e depois da ADPF 995 e como elas se inserem na atual política de segurança pública e conseqüentemente na política antidrogas.

No terceiro e derradeiro capítulo buscou-se fazer um levantamento das teses proferidas no RE 635659, que tem como Repercussão Geral o Tema 506, que trata

da tipicidade do porte de drogas para consumo pessoal, e correlacionar seu conteúdo com a decisão proferida na ADPF nº 995 que incluiu as Guardas Municipais no sistema de segurança pública, para buscar entender como (e se) a segunda reforça as teses da descriminalização das drogas.

Ao final, a análise de conteúdo da ADPF 995 e a compreensão das atribuições constitucionais das Guardas Municipais reforçaram a tese da descriminalização das drogas tendo em vista os efeitos práticos que elas podem gerar (e vem gerando) na política antidrogas e de segurança pública. Isso porque, na teoria, a decisão não altera o papel das Guardas Municipais, contudo, os efeitos práticos são a compreensão por parte dos Municípios e de diversos Tribunais de que, com a inserção dessas no sistema de segurança pública, elas estão legitimadas a atuarem no combate à criminalidade urbana ordinária e conseqüentemente na repressão às drogas.

2A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA ANTIDROGAS

Este capítulo objetiva expor como se deu o início da política do proibicionismo do consumo de entorpecentes no mundo e como este se desenvolveu ao longo do tempo, além da influência que exerceu nas políticas antidrogas do Estado brasileiro.

Para tanto, é necessário entender a dificuldade de delimitar um marco histórico de quando se iniciou as famosas políticas antidrogas, já que o consumo de entorpecentes é datado de muito antes do tempo em que Cristo viveu na Terra.

Contudo, para entender o sistema de política contra as drogas que ainda vigora no mundo, a compreensão fica mais fácil devido ao fato de que este advém de política iniciadas no início do século XX e que ainda exercem forte influência sobre o atual cenário das políticas antidrogas no Brasil e em boa parte do mundo.

A partir disso, é importante contextualizar que estas políticas proibicionistas iniciadas na primeira parte do século passado advém de diversos fatores que envolvem principalmente questões econômicas, sociais, morais, políticas e até religiosas. Inclusive, vale destacar o papel da religião para o proibicionismo, principalmente as religiões de matriz Cristã que condenavam moralmente o uso de drogas proveniente do Cannabis e do Ópio por parte dos povos indígenas, africanos, hispânicos e asiáticos (TATIM e AZEVEDO, 2015).

Ainda, conforme Luciana Boiteux:

Esse aspecto da religiosidade deve ser necessariamente incluído como um dos elementos básicos para se compreender as origens da proibição das drogas no mundo moderno, especialmente porque que um dos pilares da política proibicionista veio da influência do protestantismo norte americano, e de seu ideal religioso de abstinência, pregado pelas proeminentes figuras de formação religiosa que atuaram como influentes arquitetos do proibicionismo. (RODRIGUES, 2006, p. 27)

Ademais, de acordo Tamatsu, Siqueira e Del Prette (2018), há de se destacar o movimento de temperança que tinha forte influência da elite estadunidense que buscava demonizar o álcool, dizendo que este “gerava dependência, de modo inevitável e, por isso, destruía o caráter moral e a saúde física e mental dos seus consumidores”.

Além disso, questões econômicas e médicas exerceram (e ainda exercem) forte influência nas políticas antidrogas por diversos países. Isto porque, diversas drogas eram objeto de grandes transações comerciais e de prescrições médicas como a fibra de cânhamo que era utilizada na indústria têxtil e o ópio e a maconha que eram utilizados de forma medicinal (GARCIA, LEAL, ABREU, 2008).

Por fim, sabe-se que os Estados Unidos da América, uma das principais potências mundiais exerceu forte influência no desenvolvimento de diversas políticas ao redor do mundo, principalmente nas antidrogas. A íntima relação do país com a Liga das Nações e posteriormente com a Organização das Nações Unidas rendeu diversas Convenções e Tratados Internacionais voltados para o proibicionismo de entorpecentes (RODRIGUES, 2006).

Assim, busca-se compreender a partir da evolução das políticas antidrogas adotadas pelos Estados Unidos da América qual a real dimensão desta na influência nas Convenções e Tratados Internacionais desenvolvidos no século, além da influência nas políticas antidrogas brasileira e como o Brasil se posicionou diante do cenário internacional contra as drogas.

2.1 A POLÍTICA ANTIDROGAS AMERICANA

O Estados Unidos da América é o principal influenciador das políticas antidrogas conhecidas no mundo atualmente. Apesar de já existirem sinais voltados à criminalização de entorpecentes por parte dos estadunidenses desde a época colonial, na história americana, o proibicionismo contra as drogas se inicia formalmente no início do século XX (RODRIGUES, 2006).

Primeiramente, há de se destacar a forte influência dos EUA na convocação das primeiras Convenções Internacionais que buscavam regulamentar o ópio no mundo que foram realizadas nos anos de 1909 e 1912.

A partir delas, o país norte-americano editou sua primeira legislação, que regulamentou o comércio de ópio, e, é a partir dela que se pode considerar o início da infundável batalha americana contra as drogas.

2.1.1 *Harrison Narcotics Tax Act.*

O *Harrison Narcotics Tax Act* como o próprio nome diz foi a lei de taxação de narcóticos expedida em 1914 que foi proposta pelo Representante da Câmara dos Estados Unidos Francis Burton Harrison.

O *Harrison Act* não surgiu do nada, na realidade foi uma lei que sedimentou o desejo estadunidense de regular o ópio que já vinha sendo idealizado desde a “Comissão de Xangai” de 1909 e a “Convenção Internacional de 1912”, as quais tiveram fortes influência dos Estado Unidos e que buscavam uma cooperação internacional para limitar a utilização e comercialização desta substância que estava

em alta no território americano devido ao fato do grande número de imigrantes de origem asiática que adentravam ao país.

Contudo, o texto da lei não buscou inicialmente proibir o uso de entorpecentes já que nele estava expressamente escrito que:

Uma lei que dispõe sobre o registro de, junto aos arrecadadores de receitas internas, e impor um imposto especial a todas as pessoas que produzem, importam, fabricam, compõem, negociar, dispensar, vender, distribuir ou doam folhas de ópio ou coca, seus sais, derivados ou preparações, e para outros fins.

Portanto, apesar de haver a questão moral/social que buscava inibir o consumo de ópio pelos imigrantes, o *Harrison Act* buscou inicialmente sufocar esse consumo através da regulação econômica. Apesar disso, como na maioria das leis que buscam regular o consumo de entorpecentes, a Lei americana representou uma grande falha, pois a proibição gerou um mercado paralelo de venda de ópio que culminou com o tráfico que ainda por cima aumentou o número de diversos outros crimes.

Nas palavras de Nicolas Perfeito:

[...] fica possível tecer as primeiras críticas à visão reducionista do mero proibicionismo, pois, ao estabelecer a ilegalidade do uso e fiscalizar a área médica, uma vez que os usuários obtinham a droga através de médicos e farmacêuticos, imediatamente após a promulgação da lei, centenas de profissionais e dependentes cujas condutas até então não eram reprovadas, foram colocados na clandestinidade e passaram a buscar a satisfação de seus prazeres em ambientes que proporcionavam oportunidades para o envolvimento em atividades ilícitas muito mais graves que o uso de drogas (PERFEITO, 2018, p. 27).

Ainda, com base neste excerto, é possível notar a influência que a medicina exercia nas questões acerca dos entorpecentes, principalmente porque o ópio e outras substâncias viciantes antes de serem consideradas “drogas”, eram, e ainda são, princípios ativos de diversos medicamentos utilizados para diversos tratamentos.

Neste período, a medicina se aparelha ao Estado e se impõe como ferramenta de ordenamento social necessária ao controle do status quo da sociedade americana. Mantendo os drogaditos das camadas inferiores da sociedade como causadores dos malefícios sociais e os viciados abastados como vítimas da dependência e da irresistibilidade das substâncias embriagantes. (PERFEITO, 2018, p. 27)

Toda esta revolução contra o consumo de drogas exercida pelo governo norte americano era, ainda por cima, calcada na influência da alta cúpula da elite estadunidense, que era formada principalmente por indivíduos de religiões protestantes (RODRIGUES, 2006).

Assim, percebe-se que o *Harrison Act*, a primeira legislação contra as drogas, se estabeleceu principalmente por questões morais, sociais e religiosas (utilizando-se da matéria fiscal), e foi uma tentativa de controle pelo governo americano das minorias étnicas que buscavam se estabelecer nos Estados Unidos (RODRIGUES, 2012).

2.1.2 The Prohibition

Depois do *Harrison Act*, nos Estados Unidos, veio a edição de uma emenda constitucional que buscava coibir o consumo de álcool, que foi a 18ª Emenda constitucional americana. Originada de uma série de legislações baseadas no movimento de temperança que foi criado e apoiado pelos protestantes e pelos proibicionistas, a Proibição ou “Lei Seca” como ficou mundialmente conhecida proibiu a maior parte do consumo de bebidas alcoólicas pelo Estados Unidos utilizando principalmente de argumentos conservadores e moralistas de que o álcool era uma das drogas que causava a “desgraça da família” e da “saúde pessoal” de quem o consumia.

Sintomaticamente, como demonstração do impacto da proibição e de como discursos repressivos têm grande repercussão, poucos anos após [a promulgação do *Harrison Act*], em 1919, movimentos sociais moralistas (centralizados num grupo chamado “Movimento pela Temperança”) que há tempos lutavam pela proibição das bebidas alcoólicas, atingiram seu intento com a promulgação da Lei Seca (MORAIS, 1997 apud REALE JUNIOR, 2005, p. 4).

A 18ª Emenda Americana teve a duração histórica de 13 anos, perdurando do ano de 1920 até 1933. Nessa época, em decorrência da proibição da comercialização e do consumo de bebidas alcoólicas houve um aumento significativo do crime organizado, principalmente da máfia siciliana que estava instalada em território americano, tendo como expoente a “*Chicago Outfit*” que foi liderada pelo famoso Al Capone (PERFEITO, 2018).

Ainda, nessa mesma época o governo americano criou diversas agências públicas para combater o contrabando de bebidas alcoólicas, todavia, estas acabaram por atuar juntamente aos mafiosos italianos o que culminou em um grande aumento de corrupção com a consequência de aparelhamento das instituições públicas por parte de diversas organizações criminosas (RODRIGUES, DE OLIVEIRA, 2021).

A Lei Seca baseou-se principalmente no movimento de temperança que considera o álcool um dos grandes males da sociedade, que causa malefícios não só físicos, mas também para as relações familiares. Além disso, o movimento de

temperança era defendido em grande parte pela elite estadunidense que era composta principalmente por cristãos protestantes.

O fenômeno da Lei Seca se repete no final do século XX, numa escala global, com uma dimensão muito mais gigantesca de um comércio de altos lucros gerador de uma violência crescente. O consumo de drogas ilícitas cresce não apesar do proibicionismo também crescente, mas exatamente devido ao mecanismo do proibicionismo que cria a alta demanda de investimentos em busca de lucros (CARNEIRO, 2002, p. 3).

Entretanto, apesar de ter sido uma emenda constitucional aprovada pela maioria dos Estados Americanos, ao longo de sua vigência a Lei Seca foi duramente criticada por diversos setores da sociedade. Mesmo sendo defendida por uma parte da elite, outra parcela demonstrava-se ferrenhamente contra a proibição das bebidas alcoólicas. Ainda, boa parte da população criticava as agências estatais pela seletividade da aplicação da lei.

Nas palavras da Historiadora Americana Lizabeth Cohen, se uma família rica tivesse um porão cheio de bebidas nada aconteceria, mas se uma família pobre fosse pega com uma garrafa, problemas ela teria.

Portanto, a proibição não decorreu somente do moralismo religioso, mas também pela mão discriminatória, racista e xenófoba do Estado Americano, que fechava os olhos para as prateleiras cheias de álcool da sua elite abastada, mas se utilizava do “grande porrete” quando um pobre ou imigrante era pego com uma simples garrafa de um licor qualquer.

Todavia, em decorrência de uma elite que era contra as políticas proibicionistas principalmente relacionada às bebidas alcoólicas, aliado a uma crise econômica em que os Estados Unidos se encontravam, em 1933, 13 anos após a sua promulgação, a 18ª emenda foi revogada sob os argumentos de que a volta de liberação do comércio das bebidas alcoólicas geraria um impulso econômico, aumentando a geração de empregos e a arrecadação de impostos (RODRIGUES, DE OLIVEIRA, 2021).

Assim, percebe-se na história americana de combate às drogas um segundo estrondoso fracasso que desta vez resultou no Governo estadunidense retrocedendo nas suas políticas proibicionistas, contudo, não por um longo período.

Durante os últimos anos da Lei Seca norte-americana, mais precisamente no ano de 1930, o Governo decide aumentar ainda mais a repressão contra o contrabando de álcool e outras drogas, e para isso cria o famoso *Federal Bureau of*

Narcotics (FBN), comandado por um conservador e ferrenho defensor do movimento de temperança, Harry Jacob Anslinger, uma figura extremamente controversa que pode ser considerada como um dos principais idealizadores do atual modelo de guerra às drogas (RODRIGUES, DE OLIVEIRA, 2021).

Criada para reforçar a aplicação do *Harrison Act*, o FBN, precursor do atual *Drug Enforcement Administration* - a DEA -, é creditado como o regulador e criminalizador de diversas drogas, inclusive da maconha com o *Marijuana Tax Act of 1937* que será abordado posteriormente neste trabalho. Ainda, o FBN teve forte atuação nos últimos anos da Lei Seca lutando contra o contrabando de bebidas. Contudo, a principal atividade combatida pelo FBN era o contrabando de ópio e heroína, que contava com uma força tarefa de diversos países, incluindo França e Itália.

2.1.3 *Marihuana Tax Act of 1937*

Em 1937, após grande influência do FBN, o Governo norte-americano editou o *Marihuana Tax Act of 1937*, uma lei escrita por Harry Jacob Anslinger. Inicialmente, semelhante a Lei Harrison, a Lei de 1937 buscava apenas taxar as relações comerciais que envolviam a maconha e seus derivados, contudo, devido à forte influência de Anslinger que era um ferrenho defensor da proibição da maconha e utilizava inclusive de argumentos racistas e xenofóbicos para pautar suas ideias, ignorando muitas vezes recomendações científicas a Lei que taxava a *marijuana* começou a ser fortemente enrijecida levando inclusive a proibição desta por alguns estados, sendo a posse ilícita, considerada crime federal .

Apesar de ter sido formalmente regulamentada só em 1937, a maconha já era objeto de regulações por alguns Estados Americanos como pela Califórnia que considerou a planta e seus derivados como um veneno no ano de 1909. Após isso, ao longo dos anos diversos estados regularam a maconha como o Texas (1919); Iowa (1923); Nevada (1923); Oregon (1923); Washington (1923); Arkansas (1923); Nebraska (1927); Louisiana (1927); e Colorado (1929).

Há de se destacar um grande viés xenofobo e racista na regulação da maconha, visto que ela era a droga consumida principalmente por mexicanos e negros. Anslinger dizia que o consumo da maconha - e de outras drogas como o álcool e a cocaína - era principalmente de pessoas que tinham tendências a praticar infrações penais, e que agiam irracionalmente e de maneira “excessivamente sexual”.

Assim como outros americanos conservadores, Anslinger também era partidário da proibição, não só por ocupar o dito cargo, mas porque acreditava que a nação só progrediria com o controle dos impulsos da depravação das massas, que leis rígidas poderiam livrar o país do álcool e das drogas, e isso traria, em sua cabeça, um progresso sem igual à sociedade. Essa filosofia viria criar um verdadeiro exército exclusivamente para o combate ao tráfico de entorpecentes. (PERFEITO, 2018, p. 33).

Apesar dessa argumentação utilizada pela elite conservadora americana, a regulamentação da maconha escondia também interesses econômicos de outras elites políticas envolvidas principalmente na indústria de papéis, já que a fibra de cânhamo, proveniente da maconha, era um substituto mais barato para outros tipos de fibras provenientes das árvores como o Eucalipto. Assim, apesar de defender a criminalização por questões de saúde e segurança, Anslinger na realidade tinha interesses econômicos e atuava em conluio principalmente com grandes empresários do setor madeireiro americano. Um deles sendo William Randolph Hearst, que além de empresário do setor, era amigo íntimo de Anslinger e controlava diversos jornais, assim, usava de seu poder e influência para espalhar diversas (des)informações acerca da maconha, causando terror na população acerca dos potenciais malefícios que sua utilização poderia causar na saúde, na família e na sociedade (PERFEITO, 2018, p. 33).

Ainda, por trás de Anslinger havia também os interesses da Família DuPont, patrocinados por um “padrinho” do chefe do FBN, Andrew Mellon, que foi quem o indicou para seu cargo como principal autoridade na “guerra” contra as drogas.

Decididos a atingir seus interesses políticos e econômicos com a proibição da maconha, Anslinger e Cia. fizeram uso de seus poderes de influência para veicular informações da maneira que desejavam e de acordo com seus interesses. Investiram em campanhas midiáticas, como curtos filmes na TV e posters que propagavam uma noção subjetiva, deturpada e exagerada acerca do uso de substâncias, principalmente a cannabis, resultando na criação de um imaginário popular de terror e sensação de insegurança. (PERFEITO, 2018, p. 34)

2.1.4 War on Drugs

A política antidrogas americana continuou a enrijecer ao passar das décadas, principalmente sobre o comando de Anslinger na FBN. Historicamente as drogas e o álcool eram consumidos principalmente pelas populações marginalizadas, e as políticas proibicionistas se voltavam contra elas, usando desde argumentos moralistas e conservadores até racistas e xenófobos como já abordado anteriormente. Estas questões eram vistas claramente referente a maconha que era associada aos

mexicanos, a cocaína aos negros, o álcool aos irlandeses e o ópio aos asiáticos (DEL OLMO, 1990).

Dentre os argumentos para a proibição do consumo destas drogas estava o fato de que elas transformavam a psique dos usuários, tornando-os agressivos ou depravados sexuais. Contudo, a realidade de que apenas os marginalizados utilizavam drogas perdurou apenas até o fim da década de 60, onde é possível notar um crescente aumento das drogas por indivíduos de classe média e brancos.

Esta mudança se dá principalmente pela mudança de pensamento da classe jovem, calcada no movimento *hippie* e *punk* que buscavam romper com o conservadorismo e tradicionalismo da sociedade americana, além de uma mudança de pensamento voltada para algumas questões sociais como a defesa da natureza, do pacifismo, do desarmamento e do fim das guerras.

Devido a essa mudança, as políticas antidrogas tiveram que mudar seu foco, já que o argumento utilizado que era voltado para as classes marginalizadas ficou insustentável.

Contudo, o governo americano não colocou os jovens brancos de classe média como pessoas agressivas ou depravadas, na realidade o que houve foi que estes foram considerados vítimas da introdução das drogas pelos negros e latinos. Isto porque, os movimentos de contracultura buscaram nas suas questões sociais a defesa dos marginalizados e dos desafortunados como os negros e imigrantes em busca de seus direitos civis, portanto, o governo entendia que a aproximação dos jovens brancos americanos aos negros e latinos estava fazendo com que estes se desvirtuassem (MARTINS, 2013).

No decorrer da década de 60 e no início da de 70, com o aumento do consumo de drogas por diversos setores da população e a partir de uma estratégia política desenvolvida por Harry Essinger, em 1971, sob a presidência de Richard Nixon, o Estados Unidos declarou as drogas como seu inimigo número 1, e criou uma série de novas políticas antidrogas que reverberam não somente em solo Estadunidense, mas em todo o mundo, principalmente na América Latina. Esta política seria conhecida mundialmente como a **War on drugs - guerra às drogas** - que perdura até os dias atuais com um aparato bilionário patrocinado pelo governo norte americano (RODRIGUES, 2006, p. 55).

A nova política de guerra às drogas americana fez nascer em 1973 o *Drug Enforcement Administration* que foi a junção da FBN com a *Bureau of Narcotics and*

Dangerous Drugs (RODRIGUES, 2006, p. 54). A DEA é um órgão que existe até hoje e já esteve envolvida em diversas polêmicas relacionadas ao comércio ilícito de entorpecentes, principalmente nas regiões que fazem fronteira com o México.

Ainda, nessa mesma época o Estados Unidos começou a exercer maior influência nas tomadas de decisões políticas de outros países estando diretamente envolvido nas políticas externas do México e da Colômbia. Inclusive, existem diversas polêmicas envolvendo a *Central Intelligence Agency* - a CIA -, a qual era conivente com o contrabando de drogas, principalmente da cocaína e da heroína para dentro do território americano (YOUNGERS, ROSIN, 2005).

A nova política americana também foi marcada pelo alto número de encarceramento, principalmente de negros e hispânicos.

Ao decorrer de mais de 5 décadas de sua implementação, a política não gerou os resultados almejados, quais seja a diminuição do consumo de drogas e os crimes relacionados ao consumo e tráfico de drogas (RODRIGUES, 2006, p. 55). E, apesar do longo dos diversos mandatos de presidentes, tanto dos democratas quanto dos republicanos, nunca houve uma real mudança na política que visasse buscar que ela fosse realmente efetiva na prevenção do consumo de drogas. O que pode ser visto é que depois de todo esse tempo, o Estados Unidos da América ainda se utiliza dos mesmos argumentos conservadores e moralistas, e ainda ataca principalmente a população marginalizada de negros e hispânicos mesmo um século depois.

2.2 A INFLUÊNCIA NORTE-AMERICANA

Após essa pincelada inicial do desenvolvimento da política antidrogas americana, é importante entender o seu papel primeiramente na conjuntura internacional, nos tratados internacionais e até na Organização das Nações Unidas (ONU).

Luciana Boiteux Rodrigues (2006) aduz que a política antidrogas internacional está intrinsecamente ligada com a política dos Estados Unidos, já que este esteve por trás da elaboração dos primeiros tratados internacionais e os influenciou com a sua política proibicionista.

2.2.1 Influência norte americana na esfera internacional

Conforme dito pela Professora Luciana, os Estados Unidos é o principal influenciador dos tratados internacionais relacionados às políticas antidrogas.

É possível demonstrar essa influência já no primeiro encontro internacional que foi a Comissão de Xangai em 1909, já que ela foi patrocinada principalmente pelos Estados Unidos da América. A Comissão de Xangai, também chamada de Comissão do Ópio, foi a primeira vez que diversos países se uniram para discutir acerca das substâncias entorpecentes ou consideradas tóxicas. Por ter sido a primeira vez, o encontro apenas resultou em algumas recomendações acerca do comércio, exportação, importação e contrabando destas substâncias, que viriam a ser novamente discutidas em uma nova Convenção, no ano de 1912.

Perfeito (2018) apontou que a regulamentação das drogas e a sua inserção nas esferas política e geopolítica se deu principalmente da virada do século XIX para o século XX, onde houve em decorrência de um avanço médico e farmacêutico o aumento da utilização de drogas que alteram o estado mental.

O segundo grande encontro internacional que tratou acerca das drogas foi a Convenção Internacional do Ópio, que ocorreu em Haia, no ano de 1912.

Novamente fortemente patrocinada pelos interesses proibicionistas dos Estados Unidos, diferentemente da Comissão de 1909, em Haia foi delineado formalmente o primeiro tratado internacional antidrogas. Inicialmente o tratado elaborado em Haia buscou “controlar, ou para fazer com que sejam controladas, todos os tipos de fabricação, importação, venda, distribuição e exportação de morfina, cocaína e de seus respectivos sais” (DE PAIVA, 2018). Pode-se falar que o documento assinado em Haia pelos países participantes da Convenção é o precursor do Harrison Act de 1914 que já foi abordado anteriormente neste trabalho.

A assinatura do Convênio da Haia de 1912 marcou o início do controle penal internacional de drogas, tendo o governo americano usado tal instrumento para justificar a necessidade de alterar suas leis internas, consideradas frágeis e restritas. Sob tal influência, o Congresso Nacional Americano editou leis federais rígidas, e impôs o controle federal sobre os estados, culminando com a edição do Harrison Act, de 1914, ainda mais complexo e severo do que os acordos internacionais assinados (RODRIGUES, 2006, p. 50-51).

Inicialmente buscando regular só os opiáceos e seus derivados, a Convenção de Haia acabou também por regulamentar o uso de cocaína que era junto com o ópio as drogas em ascensão nas sociedades americanas e europeias. Contudo, a regulamentação ainda era muito crua, preocupando-se apenas com o uso recreativo destas drogas e não se expandiu para limitar também o uso médico, que

posteriormente também veio a ser objeto de regulação e proibição por diversos países.

Após a Convenção de Haia, houve uma interrupção do avanço das políticas internacionais antidrogas devido à Primeira Grande Guerra. Contudo, nas décadas seguintes, sob o crivo dos Estados Unidos novamente se intensificaram as medidas proibicionistas contra as drogas.

Inicialmente, no ano de 1925, na Segunda Convenção Internacional do Ópio, houve uma ampliação das drogas presentes no acordo de Haia e uma ratificação deste. Esta ampliação se deu devido à forte intervenção dos Estados Unidos, que na época estava sob a vigência da Proibição, período de forte repressão ao consumo de bebidas alcoólicas já abordado anteriormente neste trabalho. A Convenção entrou em vigência em setembro de 1928, sendo registrada na série de tratados da Liga das Nações no mesmo período. A Convenção de 1925 também foi responsável pela criação do *Permanent Central Opium Board* (PCOB) (RODRIGUES, 2006, p. 39), precursora do atual *International Narcotics Control Board* (INCB). Também, foi criado um excerto acerca da expansão de controle para que não apenas fossem regulamentados os derivados da coca e do ópio, mas também o haxixe. Essa sugestão surgiu a partir da influência do Egito, Itália e África do Sul, mas encontrou grande desaprovação de países como a Índia que utilizavam a maconha para fins medicinais e religiosos.

O excerto expunha o seguinte:

"The use of Indian hemp and the preparations derived therefrom may only be authorized for medical and scientific purposes. The raw resin (charas), however, which is extracted from the female tops of the *cannabis sativa* L, together with the various preparations (hashish, chira, esrar, diamba, etc.) of which it forms the basis, not being at present utilized for medical purposes and only being susceptible of utilisation for harmful purposes, in the same manner as other narcotics, may not be produced, sold, traded in, etc., under any circumstances whatsoever."

A partir da Segunda Convenção do Ópio é possível entender o impacto desta nas políticas internacionais antidrogas. Isto devido ao fato do enrijecimento das imposições acerca dos derivados do ópio e da coca, além de incluir também os derivados da *cannabis*, que sinalizou posteriormente a proibição da maconha pelos países signatários da convenção.

Em 1931, novamente patrocinada pelos Estados Unidos e realizada pela Liga das Nações, e, dessa vez comandada pelo Chefe da FBN, Harry Anslinger, foi realizada a primeira Convenção de Genebra que buscava limitar a fabricação e a

distribuição de drogas com o objetivo de diminuir os estoques de drogas para que elas apenas fossem utilizadas para fins científicos e medicinais. Apesar de claramente quase extinguir a utilização de drogas para uso recreativo, Jelsma (2011) apontava que como nas Convenções anteriores, as disposições do tratado sobre a produção e comércio de drogas tinha um cunho mais regulatório do que proibitivo.

Contudo, é a partir da Primeira Convenção de Genebra que se abre o caminho para a institucionalização da guerra às drogas no Direito Penal.

A Conferência de 1931 estabeleceu também uma cláusula que exortava aos países signatários a criar no plano doméstico, estruturas de controle e fiscalização do uso e o comércio de drogas consideradas legais, assim como de repressão às ilegalidades segundo as últimas convenções. Tal formato de racionalidade, segundo Thiago Rodrigues, abriu a —trilha para a institucionalização de medidas penais, no plano internacional, começou a ser aberta em 1931. (RODRIGUES *apud* CARVALHO, 2013).

Então, em 1936 a repressão contra as drogas é sedimentada na segunda Convenção de Genebra que culminou no famoso tratado de “Convenção para Repressão do Tráfico Ilícito de Drogas Nocivas” que inicialmente buscava criminalizar todas as condutas relacionadas aos entorpecentes, desde o cultivo, produção e a manufatura, até ao desenvolvimento de pesquisas científicas e relacionado ao uso medicinal. Patrocinado pelos Estados Unidos e desenvolvido à guisa de Harry Anslinger, o tratado não saiu de acordo com os interesses norte-americanos já que não proibiu todas as drogas como desejado e se restringiu apenas a um maior controle do tráfico e exportação (PERFEITO, 2018, p. 34). Em virtude disso, os EUA consideraram o tratado como frágil e inclusive não o assinaram, apesar de serem um de seus principais idealizadores. O tratado foi extremamente importante na ramificação do proibicionismo no mundo, já que este previa mecanismos de cooperação jurídica internacional em matéria penal, regulamentando a extradição de pessoas que cometam qualquer dos atos previstos em seu art. II” e “também de cartas rogatórias em processos que tenham como objeto qualquer dessas condutas” (LIPPI, 2013, p. 57).

Assim foi marcada a primeira metade do século XX no que tange ao desenvolvimento de uma política de drogas internacional, com diversas Convenções patrocinadas diretamente pelos Estados Unidos que utilizava a Liga das Nações para realização de seus desejos. Contudo, após 1937 e em decorrência do início dos conflitos internacionais que culminaram na Segunda Grande Guerra, houve um hiato na produção normativa internacional no que se referia às drogas. Todavia, após o fim

da guerra e com a criação da Organização das Nações Unidas, a ONU, a partir da segunda metade do século novamente houve uma crescente internacional, ainda mais forte no sentido de proibir as drogas. A partir disso, há de se citar três grandes convenções realizadas nos anos de 1961, 1971 e 1988 no âmbito da ONU, que influenciadas já pelas políticas proibicionistas da metade anterior do século ditam a atual política de drogas na conjuntura internacional.

Após quase 30 anos sem grandes desenvolvimentos de políticas internacionais antidrogas, em 1961 é realizada pela ONU, em Nova Iorque, a Convenção Única das Nações Unidas sobre Narcóticos. Vale lembrar que nessa época, sob o olhar atento de Anslinger e a pedido do Presidente Richard Nixon, os Estados Unidos estavam formulando a sua política de *War on Drugs*, o que influenciou fortemente no tratado assinado em 61. A Convenção de 1961 serviu para aglutinar todos os tratados que haviam sido editados nas décadas anteriores. Além disso, conforme dito por Perfeito (2018) o tratado classificou os principais narcóticos que seriam alvos da infundável guerra às drogas, além de ter colocado a ONU como organização competente para fiscalizar as políticas antidrogas internacionalmente, além do inconcebível desejo de eliminar os derivados do ópio e da coca e cannabis no prazo 15 e 25 anos, respectivamente, “mas isso, por óbvio, nunca aconteceu.”

A aludida convenção que produziu um tratado que no seu preâmbulo dizia estar “preocupada com a saúde e o bem-estar da humanidade” serviu apenas como mais um instrumento proibicionista na guerra às drogas. Perfeito (2018) ressalta o caráter limitado e reducionista não só do tratado produzido em 61, mas de todo aparato antidrogas o qual já havia sido produzido no século anterior. Ainda aponta para a falta de atenção para questões socioculturais que envolviam o uso de “drogas” como a utilização da folha de coca pelos povos Andinos, ou pela utilização de um padrão-duplo, já que quando as drogas eram utilizadas pelas classes marginalizadas os tornavam agressivos ou depravados, mas quando as mesmas drogas eram utilizadas pelos povos abastados - vendida pelos marginalizados -, elas os tornavam apáticos.

Com isso, dá-se o início do “pânico” das drogas, com a profusão de discursos importados sem coerência alguma com a realidade do continente sul-americano. Falava-se dos riscos da droga em geral a partir dos efeitos genéricos do abuso da heroína. Na ausência da aludida droga, a cannabis, na América do Sul, passa a ser associada à “libertação interior” e, por isso, assume o papel “contrarrevolucionário” da heroína nos EUA. Contudo, o discurso se adaptava dependendo da classe social que a consumia: na

favela, a cannabis provocava agressividade; já entre a classe média, apatia (DEL OLMO, 1990)

Dez anos depois, em 1971, é realizada novamente uma Convenção no âmbito das Nações Unidas, dessa vez, chamada de “Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas”. Como o próprio nome diz, esta convenção buscou expandir a alçada da política antidrogas para além do ópio, cocaína e cannabis. Apesar de já haver, em diversos países regulações que tratassem das drogas psicotrópicas como as anfetaminas e o LSD, é a partir dessa convenção que a repressão contra essas é instituída. Realizada em Viena, na Áustria, a Convenção novamente teve forte influência Norte-americana, já que no mesmo ano foi formalmente instituída a política de guerra às drogas dos Estados Unidos, com o famoso discurso de Richard Nixon de que as drogas “eram o inimigo nº 1 da nação”. Novamente foram utilizados os argumentos médicos que apontavam o grande poder das drogas psicotrópicas de causarem dependência além dos seus poderes terapêuticos. Ainda, apesar de as drogas psicotrópicas serem utilizadas comumente pelas classes mais abastadas, a repressão novamente voltou-se contra a população marginalizada, principalmente os traficantes de origem negra e latino-americana que eram considerados como os indivíduos que ceifavam da juventude estadunidense (RODRIGUES, 2006, p. 152).

Por fim, vale destacar a Convenção contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas realizada em 1988, realizada novamente em Viena. A Convenção de 88 “consagrou o *war on drugs* como política de controle do uso e difusão das drogas ilícitas, com base na constatação de que os tratados anteriores tinham falhado por duas razões principais: a resposta punitiva era fraca e existiam muitas lacunas nas legislações nacionais” (REALE JÚNIOR, 2005, p. 4).

Portanto, ela é considerada o ápice da política antidrogas. Apesar de ser realizada já com algum viés no sentido da redução de danos, o tratado desenvolvido apenas reforçou o caráter proibicionista contra as drogas, já que nele previa a tipificação de crime toda e qualquer atividade relacionada aos entorpecentes e psicotrópicos como a produção, a venda, o transporte e a distribuição. Ainda, o tratado pode ser considerado como a personificação da “guerra às drogas” americana, iniciada e desenvolvida na década anterior. A política previa uma intensa atuação do Estado na vida do indivíduo, sendo além dos traficantes, os usuários de drogas um intenso alvo e os quais não tinham direitos ou garantias fundamentais, já que a mera intuição do Estado de que algum indivíduo pudesse estar portando drogas seria

elemento suficiente para a uma invasão da sua liberdade individual, ou até de seu domicílio.

Ao olhar com uma visão macro de todo o aparato antidrogas desenvolvido no século XX pode se chegar a uma conclusão: a política mundial que conhecemos foi construída principalmente pelos Estados Unidos e por sua elite conservadora, sem bases científicas, e com um grande viés racista e xenofóbico. O combate às drogas americano iniciado no início do século gerou reflexos em todo o mundo, e principalmente no continente americano. Organizações como a Liga das Nações e posteriormente a ONU curvaram-se aos interesses estadunidenses e apoiaram a guerra às drogas que perdura até hoje e apenas gerou a morte e aumentou a segregação dos povos marginalizados. Esses reflexos obviamente recaíram sobre o Brasil. Conhecido como aliado histórico dos EUA, o estado brasileiro foi mais um que se curvou aos interesses norte-americanos e adotou quase que literalmente as suas políticas.

2.3 REFLEXOS NA POLÍTICA ANTIDROGAS BRASILEIRA

O Brasil é fiel signatário das convenções internacionais, o que significa que no quesito antidrogas não foi diferente. Além disso, o Brasil historicamente sempre se alinhou aos Estados Unidos, o que significa que o modelo de política antidrogas Brasileiro é extremamente semelhante ao americano, apesar das características dos dois países sociais, econômicas e culturais serem um tanto diferentes.

Para contextualizar, no Brasil as políticas que se referem às drogas até o início do século XX era bem rasa, não tendo nenhuma tipificação que incriminasse o uso, o porte ou para o tráfico de entorpecentes. A legislação inclusive não utilizava o termo entorpecentes e sim, “substâncias venenosas” que eram monopolizadas por médicos e boticários.

O Brasil, como o resto do mundo iniciou a sua política antidrogas no início do século XX, contudo, de uma forma repressiva, ao invés de uma maneira preventiva como havia iniciado os Estados Unidos por exemplo.

Ainda, conforme exposto pela Professora Luciana Boiteux (2006), no Brasil ocorreu um aumento da utilização de drogas de forma nas primeiras décadas do século passado, e a utilização de ópio e de cocaína era por parte de intelectuais e das classes mais abastadas nos clubes de toxicômanos e nos *fumeries*. A maconha,

contudo, era de utilização da população mais pobre, principalmente das de origem africana que trouxeram sua cultura para o Brasil.

A influência norte-americana e por consequência internacional na política antidrogas brasileira se inicia a partir do ano de 1909 com a Comissão do Ópio e em 1912 com a Convenção de Haia, ambas abordadas anteriormente neste trabalho.

Assim, no Brasil, a primeira legislação e a precursora da criminalização das drogas é o Decreto de número 4.294 de 1921 que fazia referência expressa aos entorpecentes ópio e cocaína, e ainda por cima previa à prisão de 1 a 4 anos para aqueles que vendessem, expusesse à venda ou ministrassem tais substâncias, sem autorização, e sem as formalidades prescritas.

O modelo imposto pela Convenção de Haia é o que Nilo Batista (1998) chamava de *modelo sanitário* e é o precursor da criminalização dos entorpecentes que influenciou todo um século de proibição de drogas. Vale lembrar que o Decreto supracitado foi editado na mesma época em que o Estados Unidos havia instituído a *proibição*, e que pode ter tido leves reflexos na política brasileira já que ele passou a “impor um maior controle social sobre o álcool”.

Posteriormente, no ano de 32 foi editado o Decreto de número 20.930 que previu no seu escopo de substâncias entorpecentes o ópio, a cocaína e a cannabis, dentre outras. O artigo 25 do referido decreto continham vários verbos relacionado a venda de entorpecentes, que é o que a doutrina atualmente chama de crimes de ação múltipla que ainda são comumente utilizados na legislação brasileira, inclusive no artigo 33 - crime de tráfico de drogas - da Lei 11.343 de 2006, a Lei de Drogas, que irá ser abordada oportunamente neste trabalho. Também era previsto como crime no Decreto de 32 a “posse ilícita de entorpecentes sem receita médica, ou em quantidade superior à terapêutica determinada, com penas de três a nove meses de prisão”.

No mesmo ano foi editada a Consolidação das Leis Penais (CLP), que previa em seu artigo 159 o crime de tráfico, além das alíneas “a”, “b” e “c”, além de contar com doze parágrafos.

Do referido artigo vale destacar o primeiro parágrafo que dizia:

Figura 1 - Trecho da Consolidação das Leis Penais

§ 1.º — Quem fôr encontrado tendo consigo, em sua casa, ou sob sua guarda, qualquer substancia toxica, de natureza analgesica ou entorpecente, seus saes, congeneres, compostos e derivados, inclusive especialidades pharmaceuticas correlatas, como taes consideradas pelo Departamento Nacional de Saude Publica, em dóse superior á therapeuticamente determinada pelo mesmo Departamento, e sem expressa prescripção medica ou de cirurgião dentista, ou quem, de qualquer forma concorrer para disseminação ou alimentação do uso de alguma dessas substancias:

PENAS — de prisão cellular por três a nove mezes e multa de 1:000\$ a 5:000\$000.

Fonte: Site do Supremo Tribunal Federal. Disponível em:

<https://www.stf.jus.br/bibliotecadigital/DominioPublico/72115/pdf/72115.pdf>

O Brasil, seguindo o cenário internacional, ratificou na sua legislação a Segunda Convenção do Ópio de 1925 e a Convenção de Genebra de 1931 - ambas abordadas anteriormente neste trabalho - por meio do Decreto de nº 22.950 de 1933 e Decreto 113 de 1934, respectivamente.

Posteriormente, no ano de 1938, na vigência do Estado Novo, o regime ditatorial de Getúlio Vargas, foi outorgado o Decreto Lei de número 891, que era inspirado na Segunda Convenção de Genebra de 1936, a qual já foi abordada anteriormente neste trabalho. O Decreto-Lei, o qual se chamava “Lei de Fiscalização de Entorpecentes”, seguia a característica do regime ditatorial no sentido de diminuição das liberdades individuais. No seu artigo 33 era previsto inclusive pena de 1 a 5 anos para o consumo de entorpecentes, além da “proibição do sursis e do livramento condicional para os condenados por crimes de entorpecentes, característica essa que será seguida pelas legislações nas décadas seguintes” (RODRIGUES, 2006).

Apenas 2 anos depois, ainda sob a égide do Estado Novo, foi outorgado o Código Penal de 1940, o qual ainda vigora no Brasil, apesar de já ter sofrido diversas reformas significativas.

Acerca do Código Penal, a Professora Luciana Boiteux destaca:

[...] rígido e autoritário em seu aspecto ideológico, ainda na vigência da Carta outorgada de 1937, com o Congresso Nacional ainda fechado. Era um código ligado aos postulados do tecnicismo jurídico e do neopositivismo e mostrava-se eclético ao compor diversas teorias penais. (RODRIGUES, 2006)

Referente às drogas, diferentemente do decreto de 38, o Código Penal descriminalizou o consumo de entorpecentes, contudo, continuou com a tipificação do

crime do tráfico de drogas, com a técnica legislativa adotada sendo a da norma penal em branco.

A explicação dada para a adoção de leis penais em branco nos crimes de tóxicos estaria na alegada “criatividade dos traficantes”, que demandaria uma maior flexibilização para a alteração da lista das substâncias proibidas. Na realidade, atribui-se um maior poder às autoridades, que legislam sobre matéria de drogas sem depender de lei em sentido estrito. (RODRIGUES, 2006, p. 141)

Após a edição do Código Penal em 40 não houve muitas novidades no que concerne às políticas antidrogas. Não só o Brasil, mas também o mundo passaria por um hiato referente a construção normativa acerca dos entorpecentes, principalmente devido ao fato que no mundo ocorria a Segunda Guerra Mundial.

Já em 1946, a Ditadura de Vargas se encerraria e o Brasil passaria por um período de redemocratização, com a promulgação de uma nova constituição que previa Direitos Fundamentais e diversas garantias penais.

De 1946 até 1964 o Brasil passaria por um novo período democrático, marcado por um expressivo crescimento econômico principalmente no governo do Presidente Juscelino Kubitschek, com o aumento da criminalidade se direcionando principalmente para os crimes contra o patrimônio, tornando dormente a construção sobre uma legislação contra as drogas (RODRIGUES, 2006).

Seguindo os passos da esfera internacional, o Brasil voltaria a se preocupar com as drogas a partir da década de 60. No mundo isso ocorreu com a Convenção Única sobre os Entorpecentes, no Brasil, com o Golpe Militar de 1964 que marcou um novo período de repressão às liberdades individuais, o que refletiu na política antidrogas brasileira.

O ano de 1964 é considerado o “marco divisório entre o modelo sanitário e o modelo bélico de política criminal para drogas”, mesmo ano em que foi promulgada no Brasil a Convenção Única de Entorpecentes de 1961, o que significou o ingresso definitivo do Brasil no cenário internacional de combate às drogas e de intensificação da repressão. (BATISTA, 1998, apud RODRIGUES, 2006, p. 142)

No Brasil, no início da Ditadura Militar a manutenção do modelo sanitário de guerra às drogas se manteve apenas para o usuário, já para o traficante era aplicado modelo bélico. Assim, o usuário ainda era visto como um doente, necessitando ser tratado no âmbito médico, já o traficante era o delinquente, aquele que corrompia a sociedade.

No que tange a evolução legislativa, seguindo a grande instabilidade institucional que o Golpe Militar provocou, o período da Ditadura apresentou diversas

mudanças na legislação antidrogas. Nos primeiros três anos de regime militar foram editados a Lei n. 4.451/66, que incluiu o plantio de espécies produtivas de entorpecentes no rol dos crimes, e o Decreto-lei n. 159/67, que estendeu a proibição legal às anfetaminas e alucinógenos.

A partir do quarto ano de Ditadura é que houve a mudança e o abandono do modelo médico-sanitário, isso devido ao fato do endurecimento do Regime Militar como um todo com a edição do Ato Institucional de número 5, o AI-5.

O AI-5 foi um importante instrumento de repressão utilizado pelos militares. Com ele, o Congresso Nacional foi fechado e diversas garantias individuais foram suspensas. Aproveitando esse momento de extremo poder, o regime ditatorial outorgou o Decreto-lei 385, de 26.12.68, uma nova legislação de drogas, que era extremamente repressiva. Ainda por cima, a conduta do usuário de drogas era equiparada a do traficante, com penas de um a cinco anos de prisão, e multa.

Dentre outros elementos passou-se a punir o incentivo à difusão do uso de entorpecentes, tendo sido incluídos os verbos “preparar” e “produzir” no caput do artigo 281 do Código Penal. Houve ainda um aumento considerável da pena pecuniária, se comparada à legislação anterior. Manteve-se a opção pela técnica legislativa do uso das normas penais em branco, remetendo-se a uma norma extravagante a definição de “entorpecente” (RODRIGUES, 2006, p. 142).

Contudo, a repressão contra as drogas não teve a mesma duração que a repressão política e em 71 foi editado novo decreto que voltou ao modelo sanitário estabelecido anteriormente. Assim, o usuário não era mais equiparado ao traficante, sendo prevista medida de segurança que buscava uma “recuperação completa”.

Apesar de ter se estendido até 1985, na metade da década de 70 o Brasil já dava sinais de uma possível volta à democracia, e em 1976, com ampla participação política foi editada a Lei n. 6.368, uma nova legislação especial sobre as drogas

2.3.1 Lei n. 6.368 de 1976

Em meio ao início da abertura política uma nova lei antidrogas foi editada. Apresentando características mais liberais, a nova lei adequou o Brasil às normas e compromisso internacionais assumidos perante as convenções realizadas no âmbito das Nações Unidas, sendo a Convenção de 1961 uma das principais influenciadoras na sua construção.

Segundo a Professora Luciana Boiteux (2006), a legislação de 76 tinha como pressupostos básicos:

i) o uso e o tráfico de substâncias entorpecentes devem ser combatidos mediante prevenção e repressão e representam um perigo abstrato para a saúde pública; ii) o combate às drogas ilícitas representa um apelo eugênico-moralista na luta do bem contra o mal; iii) implementação no Brasil do modelo internacional da guerra contra as drogas, nos moldes norte-americanos.

Apesar da prevenção ser um dos principais pilares da aludida legislação especial, na prática seu texto resultou em uma política mais repressiva do que preventiva. Alicerçado em um discurso médico-moralista antiquado, a legislação previa a internação de drogaditos sem que ao menos cometessem crimes, além de considerá-los “fracos, sem vontade própria, atribuindo ao tratamento forçado a possibilidade de curá-lo”. Imperava o discurso de que o usuário de drogas era um deficiente mental (RODRIGUES, 2006).

A nova legislação também previa um processo mais simples, que apesar de inicialmente parecer ser benéfico para os indivíduos que cometessem delitos relacionados aos crimes de drogas, na realidade tinha por consequência uma maior repressão para o réu, já que o processo se desenvolvia de maneira mais célere, mas gerava uma diminuição nos seus direitos e garantias processuais como a ampla defesa e o contraditório.

No seu segundo capítulo, a legislação previa os crimes e as penas. O artigo 12 previa o crime de tráfico de drogas como um crime de ação múltipla, seguindo os moldes da Convenção Única sobre Entorpecentes de 61. Ainda, em relação à legislação de 71, a nova lei teve um aumento no seu preceito secundário, com a previsão de pena de 3 a 15 anos para o delito. A norma tratava-se de uma norma penal em branco, sendo o Ministério da Saúde o responsável por definir o que era entorpecente.

No mesmo capítulo a legislação trazia o artigo 16, o qual tipifica como delito o consumo de drogas. A pena para o crime era de 6 meses a 2 anos. Apesar de ainda prever a restrição da liberdade do usuário, esse artigo representou uma mudança, mesmo que singela, no rumo da política antidrogas brasileira.

Um ano após a edição da legislação ser editada, o Brasil aderiu à Convenção das Nações Unidas sobre Drogas Psicotrópicas, de 1971. Na visão de Luciana Boiteux, a adoção dessa Convenção representou o modelo político-criminal do inimigo interno, o traficante, mas ao mesmo tempo flexibilizou a punição para o usuário, “o que constitui a marca do controle penal sobre drogas no Brasil daí por diante, em especial a partir de 2000” (RODRIGUES, 2006).

A legislação de 76 vigorou durante todo o processo de redemocratização e após. Com a promulgação da Constituição de 1988, e logo após a Lei dos Crimes Hediondos em 1990, o crime de tráfico de drogas foi comparado a crime hediondo e passou a ser punido mais severamente, e fez com que presos passassem mais tempo nas prisões brasileiras.

Após 3 décadas de duração, a legislação de 1976 foi integralmente revogada e substituída pela atual lei de drogas, a Lei 11.343 de 2006.

2.3.2 Lei n. 11.343 de 2006.

Já sob uma democracia, foi sancionada no Brasil uma nova lei de drogas. Uma das principais mudanças trazidas pela nova Lei foi o que a doutrina chamou da despenalização do usuário de drogas, já que o artigo 28, o que tipifica como crime o porte/posse de drogas para consumo próprio, no seu preceito secundário prevê como penas:

- I - advertência sobre os efeitos das drogas;
 - II - prestação de serviços à comunidade;
 - III - medida educativa de comparecimento a programa ou curso educativo.
- (BRASIL, 2006)

Contudo, na realidade o que houve foi o fenômeno da descarcerização, já que o usuário de drogas apesar de não ser submetido a nenhuma pena privativa de liberdade, ainda estará sujeito a penas restritivas de direitos como a prestação de serviços à comunidade.

Destaca-se no artigo 28 o parágrafo segundo, o qual define os critérios para distinguir a posse de drogas do tráfico de drogas:

- § 2º Para determinar se a droga destinava-se a consumo pessoal, o juiz atenderá à natureza e à quantidade da substância apreendida, ao local e às condições em que se desenvolveu a ação, às circunstâncias sociais e pessoais, bem como à conduta e aos antecedentes do agente. (BRASIL, 2006)

Apesar de inovador, os critérios estabelecidos apresentam um caráter subjetivo, dando às autoridades policiais e judiciárias um poder muito grande para decidirem qual delito tipificar de acordo com determinadas condutas.

Além disso, a Lei não representou avanços no quesito descarcerização, reeducação e reinserção dos traficantes na sociedade, já que o artigo 33 prevê um aumento de 2 anos da pena mínima, partindo de 3 para 5 anos.

Na visão da Professora Luciana Boiteux (2006^a), isso constitui um retrocesso pois foi uma tentativa de não permitir a substituição das penas privativas de liberdade por penas alternativas.

Ainda, segunda professora Luciana:

É de se notar a total desproporcionalidade de uma pena mínima de cinco anos, superior até ao patamar mínimo do crime de roubo, que requer violência ou grave ameaça, além de ter sido mantida, pelo art. 44 da nova lei, a inafiançabilidade do delito, proibida a concessão de sursis, graça, indulto, anistia e liberdade provisória, bem como a conversão da pena em restritiva de direitos, o que fará com que os presos por tráfico fiquem encarcerados um tempo ainda maior. (RODRIGUES, 2006)

Contudo, há de se citar a figura do tráfico privilegiado, previsto no parágrafo 4º do artigo 33 que representa uma boa redução para os indivíduos que são pegos pela primeira vez:

§ 4º Nos delitos definidos no caput e no § 1º deste artigo, as penas poderão ser reduzidas de um sexto a dois terços, vedada a conversão em penas restritivas de direitos, desde que o agente seja primário, de bons antecedentes, não se dedique às atividades criminosas nem integre organização criminosa. (BRASIL, 2006)

Ainda, a previsão do artigo de que a pena não poderá ser convertida em restritiva de direitos foi rechaçada pela jurisprudência, a qual entendeu ser possível sim essa conversão. Além disso, recentemente foi aprovado pelo STF a Proposta de Súmula Vinculante de número 139 a qual prevê o seguinte:

O STF decidiu que o regime aberto e a substituição da pena privativa de liberdade (prisão) por restritiva de direitos (alternativas à prisão) devem ser aplicados quando reconhecida a figura do tráfico privilegiado, ou seja, quando o condenado for primário, tiver bons antecedentes, não se dedicar a atividades criminosas e não integrar organização criminosa. (BRASIL, 2023)

Ao aprovar a Proposta de Súmula Vinculante (PSV 139), o Plenário reiterou que o tráfico de drogas privilegiado é menos grave que o crime de tráfico de drogas, de modo que não se justifica o cumprimento inicial da pena em regime fechado. (BRASIL, 2023).

Concluindo, a nova Lei de Drogas foi uma legislação inovadora no quesito despenalização (ou descarcerização) do delito de posse de drogas, todavia, foi uma legislação mais rígida ao prever a pena mínima maior para o delito de tráfico, tendo como resultado um aumento expressivo no número de indivíduos presos.

Por fim, destaca-se o posicionamento de Perfeito (2018):

De tal modo, apesar dos avanços peculiares da nova Lei de Drogas, o resultado da guerra às drogas no Brasil foi uma crise sem igual no sistema penitenciário, o fortalecimento do prejulgamento e da discriminação entorno da figura do traficante, que por sua vez justifica intervenções militares e o mal-uso do aparato policial que fazem incursões violentas em comunidades

vulneráveis que constantemente ensejam em violações de direitos humanos.
(PERFEITO, 2018)

3 BREVE HISTÓRIA DAS GUARDAS MUNICIPAIS

Este capítulo objetiva, através de uma análise histórico bibliográfica fazer uma breve introdução da história das Guardas Municipais, além de discutir as suas atribuições e competências definidas na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto Nacional das Guardas Municipais. Além disso, através de notícias e de um breve estudo de caso será feita uma análise da influência das polícias militares na formação das GMs e uma possível militarização destas.

Além disso, através de uma pesquisa jurisprudencial será feito um levantamento das teses proferidas na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental de número 995 e nas decisões que a ensejaram. Toda esta análise será feita no intuito de compreender, oportunamente, como (e se) as Guardas Municipais se inserem na política de segurança pública brasileira.

Ao fim, por meio de nova pesquisa jurisprudencial e bibliográfica será feito uma análise dos reflexos dos novos entendimentos do STF acerca da posição das guardas Municipais como instituições de, e integrantes do sistema de segurança pública.

No que concerne a história da segurança brasileira, pouco se tem de material histórico para pesquisa. As principais fontes remetem principalmente à criação das instituições que deram origem às nossas atuais Polícias Militares. Ainda, quando se fala nas Guardas Municipais nos moldes que conhecemos atualmente, como as instituições de caráter estritamente municipal voltada para a defesa das instalações, bens e serviços do município foram instituídas pela Carta Magna de 88. Assim, pouco se tem objetivamente para abordar sobre a história dessas instituições. Contudo, sabe-se da existência de instituições semelhantes às Guardas Municipais que existiram principalmente no século passado, contudo, foram extintas quando do Golpe Militar de 1964 com o objetivo de estabelecer rígido controle sobre as corporações policiais, extinguiu estas instituições e regulamentou as normas fiscalizadoras do Exército sobre as Polícias Militares, inclusive, nomeando oficiais do Exército para comandá-las na maioria dos estados.

Portanto, as Guardas Municipais que existem atualmente são instituições historicamente recentes, com a sua criação permitida pela CF/88 que no parágrafo 8 do artigo 144 faculta aos municípios a constituírem as suas próprias Guardas.

Ainda conforme o artigo 144 da CF/88, as GMs têm como a sua principal missão a proteção de bens, serviços e instalações dos Municípios, sendo dotadas de

poder de polícia para tanto. Ainda, conforme a Lei 13.022 de 2014 dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais, estas têm uma série de princípios mínimos de atuação e competências que seguem o comando constitucional, limitando-se a proteção municipal no que tange aos seus bens, serviços e instalações.

Ademais, vale lembrar que as Guardas Municipais, diferentemente de outros órgãos de segurança pública como as polícias civil e militar, não estão sujeitas ao controle externo por parte do Ministério Público, conforme dispõe o artigo 129 da CF/88, já que as GMs apesar de serem instituições de segurança pública e integrarem o Sistema único de Segurança Pública, o SUSP, de acordo com a decisão proferida na ADPF 995, elas não são instituições policiais ou dotadas de poder policial.

O poder policial, diversamente do poder de polícia, é um poder restrito a atuação das polícias e pode ser caracterizado pela capacidade de empregar a força física de forma direta para estabelecer e fazer cumprir as ordens da autoridade estatal, diferentemente das outras maneiras em que o poder de polícia se manifesta, as quais dependem principalmente de métodos indiretos de coerção, como a imposição de multas e a aplicação de restrições administrativas aos direitos dos cidadãos.

Portanto, a partir do abordado, é possível concluir que as Guardas Municipais são instituições de segurança pública, criadas para a proteção dos bens, serviços e instalações municipais e para cumprir o seu papel, estas detêm poder de polícia.

Além disso, após uma análise superficial e de forma preliminar, percebe-se que as GMs não são instituições que estão (ou deveriam estar) inseridas no contexto de uma política antidrogas, já que a sua atuação é restringida a certos fins conforme o disposto na Constituição e na legislação complementar.

3.1 LEI Nº 13.022 DE 2014

A lei de número 13.022, sancionada pela Presidente Dilma em 8 de agosto de 2014 é a legislação que dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. Disciplinando o exposto no artigo 144, parágrafo 8 da CF/88, a referida legislação desde seu sancionamento até os dias atuais foi objeto de diversas críticas e questionamentos. Além disso, diversas ações judiciais de caráter constitucional foram feitas questionando a constitucionalidade tanto formal quanto material da norma.

O Estatuto Geral das Guardas Municipais define as GM como “instituições de caráter civil, uniformizadas e armadas conforme previsto em lei, a função de proteção municipal preventiva, ressalvadas as competências da União, dos Estados e do

Distrito Federal”. No seu segundo capítulo, no terceiro parágrafo, a legislação instituiu os princípios mínimos de atuação das GM, os quais são:

- I - proteção dos direitos humanos fundamentais, do exercício da cidadania e das liberdades públicas;
- II - preservação da vida, redução do sofrimento e diminuição das perdas;
- III - patrulhamento preventivo;
- IV - compromisso com a evolução social da comunidade; e
- V - uso progressivo da força. (BRASIL, 2014)

Este artigo tem uma polêmica envolta no que concerne ao patrulhamento preventivo previsto no terceiro inciso.

No que convém às atuações das GMs, o patrulhamento preventivo deve limitar-se aos bens, serviços e instalações dos municípios como praças, escolas municipais, parques e outros. De modo algum, o patrulhamento preventivo deve ser confundido com o exposto no parágrafo quinto do artigo 144 da CF/88 que atribui como competência das polícias militares o patrulhamento ostensivo.

Nesse sentido é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, no seu Informativo 791, ao dizer:

Nessa linha, guardas municipais podem realizar patrulhamento preventivo na cidade, mas sempre vinculados à finalidade da corporação, sem que lhes seja autorizado atuar como verdadeira polícia para reprimir e investigar a criminalidade urbana ordinária. (BRASIL, 2023)

Já no Capítulo III do Estatuto, o parágrafo quarto se limita a repetir o disposto no parágrafo 8 da CF/88, e o quinto, apresenta um rol de 18 incisos que elencam as competências específicas das GMs. Dentre elas, vale destacar os seguintes incisos:

- II - prevenir e inibir, pela presença e vigilância, bem como coibir, infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais;
- III - atuar, preventiva e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais;
- VII - proteger o patrimônio ecológico, histórico, cultural, arquitetônico e ambiental do Município, inclusive adotando medidas educativas e preventivas;
- XVIII - atuar mediante ações preventivas na segurança escolar, zelando pelo entorno e participando de ações educativas com o corpo discente e docente das unidades de ensino municipal, de forma a colaborar com a implantação da cultura de paz na comunidade local. (BRASIL, 2014)

Ao analisar os incisos supracitados pode-se observar que a legislação se preocupa em manter o caráter municipal da instituição, associando-a a sua atividade fim, que é a proteção dos bens, serviços e instalações do município, e não a repressão

ou o combate contra a criminalidade cotidiana, sendo esta segunda competência primariamente das polícias.

Ademais, ao investigar o Estatuto Geral das Guardas Municipais, é possível perceber como a sua atuação é limitada para a proteção municipal. Bem disciplinando o parágrafo 8 do artigo 144 da CF/88, a legislação não institui as GMs como polícias municipais voltadas para combater crimes comuns, tráfico de drogas ou organizações criminosas. Na realidade, as GMs foram criadas para serem instituições presentes no cotidiano da cidade, em contato direto e conferindo segurança para a população de uma maneira mais íntima e humanizada.

Contudo, na prática as GMs não cumprem apenas suas competências gerais e específicas previstas na legislação que as regulamenta. Ao passar dos anos as Guardas Municipais vem adquirindo cada vez mais um caráter de órgão de segurança pública com intuito voltado diretamente ao combate ao crime ordinário. Adquirindo armamento e uniformizações semelhantes às das Polícias Militares, as GM vem cada vez mais se tornando uma espécie de “Polícia Municipal”, patrulhando ostensivamente em áreas conhecidas pelo tráfico de drogas, abordando cidadãos considerados suspeitos de acordo com o “tirocínio” dos Guardas Municipais, realizando prisões de indivíduos em flagrante delito, todavia, sem estar em situações que não estão relacionadas com a sua atividade fim e até realizando buscas domiciliares sem ordem judicial, novamente, sem estarem relacionadas com a sua atividade-fim qual seja a proteção dos bens, serviços e instalações dos municípios.

Essas ocorrências que após gerarem inquéritos policiais e ações penais e serem julgadas pelo Poder Judiciário, foram consideradas como ações ilegais e que extrapolaram a competência das GM, levando a anulação das provas por serem tidas como obtidas por meio ilícito como no disposto no artigo 5º da CF/88. Assim, devido a atuação fora de sua alçada a GM, na tentativa de contribuir para o combate ao crime, acabou o ajudando devido ao fato de diversos indivíduos que foram presos pela instituição, logo após foram soltos devido à anulação das provas e o trancamento de diversas ações penais.

3.1.1 A militarização das Guardas Municipais

Quanto à organização das Guardas Municipais, a sua legislação a define como “instituições de caráter civil, uniformizadas e armadas conforme previsto em lei, a função de proteção municipal preventiva, ressalvadas as competências da União, dos Estados e do Distrito Federal”. Nesse sentido, é clara a distinção entre as GM e

as instituições de caráter militar, que tem a hierarquia e disciplina como sua base. Contudo, em análise a realidade de diversas GMs ao redor do Brasil, é possível notar a sua inclinação a uma espécie de militarização, tanto na sua forma de atuação realizando o patrulhamento ostensivo que é competência exclusiva das polícias militares, bem como na sua organização, adotando termos e denominações comumente adotada pelas instituições militares e até na sua uniformização, se utilizando de divisas e insígnias semelhantes às utilizadas no militarismo. É possível demonstrar isso na prática com o exemplo da Guarda Municipal de Florianópolis e da Polícia Militar de Santa Catarina:

Figura 2 - Guarda Municipal da Cidade de Florianópolis



Fonte: Instagram oficial da Guarda Municipal de Florianópolis

Figura 3 - Quadro de Divisas da Polícia Militar de Santa Catarina



Fonte: Site Oficial da Polícia Militar de Santa Catarina

Ao analisar uma imagem retirada do Instagram oficial da GMF e uma imagem do site oficial da PMSC que demonstra as insígnias e divisas dos diversos quadros da corporação, é evidente a semelhança entre a divisa dos postos de 3º Sargento PM e a utilizada por um Guarda Municipal Florianopolitano.

A relação entre PMSC e GMF é antiga. Criada no ano de 2004, a primeira turma de Guardas Municipais de Florianópolis foi formada dentro do antigo Centro de

Ensino da Polícia Militar de Santa Catarina, atual Academia de Polícia Militar da Trindade, exercendo assim o meio militar, forte influência na formação dos agentes municipais.

Além disso, além da semelhança na uniformização, há também a semelhança entre os equipamentos utilizados pelas instituições.

Figura 4 - Guarda Municipal do grupo ROMU de Florianópolis



Fonte: Instagram oficial da Guarda Municipal de Florianópolis

Figura 5 - Policial Militar de Santa Catarina



Fonte: Instagram Oficial da Polícia Militar de Santa Catarina

Novamente, em imagens retiradas do Instagram do grupo especializado de Rondas Ostensivas Municipais da GMF, a ROMU, e de um policial militar catarinense

de Pelotão de Patrulhamento Tático, o PPT, é possível evidenciar a semelhança entre a uniformização das guardas e da PM com a utilização de boina - peça comum dos fardamentos militares -, além da utilização de fuzil, armamento comum em cenários de guerra. Vale destacar que um policial militar pertencente a um PPT, além do curso de formação na polícia militar, passa por um intenso processo seletivo com carga horária de 120 horas/aula onde são ministradas diversas disciplinas dentre elas a de patrulhamento tático, primeira intervenção em ocorrências de crise, atuação policial armada, técnicas de abordagem policial, gestão de multidões, patrulhamento rural e tiro.

Por fim, ainda vale destacar a atuação da ROMU da Guarda Municipal de Florianópolis. Como no próprio nome diz, trata-se de um grupo especializado em Rondas Ostensivas Municipais, atividade exclusiva das polícias militares e não prevista nem no parágrafo 8 do artigo 144, nem no Estatuto Geral das Guardas Municipais. Em análise ao Instagram oficial do grupo, é possível notar a desvirtuação da atuação das GM com diversas imagens retratando o patrulhamento ostensivo em áreas de alto risco pelos agentes municipais.

Figura 6 - Guardas Municipais da ROMU de Florianópolis em patrulhamento ostensivo



Fonte: Instagram oficial da Guarda Municipal de Florianópolis

Figura 7 - Guardas Municipais da ROMU de Florianópolis em patrulhamento ostensivo



Fonte: Instagram oficial da Guarda Municipal de Florianópolis

Assim, ao analisar o caso concreto da Guarda Municipal de Florianópolis é possível notar uma inclinação desse órgão e de tantos outros já instituídos no Brasil para o militarismo*, o que as desvirtuam completamente da sua atividade-fim.

3.2 PRELÚDIO DA ADPF 995

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental de número 995, de relatoria do Ministro do Supremo Alexandre de Moraes, foi requerida pela Associação dos Guardas Municipais do Brasil - AGM Brasil no intuito de que as Guardas Municipais, quando instituídas, fossem consideradas órgãos integrantes da segurança pública, de modo a ser dada correta interpretação ao § 8º do art. 144 da Constituição Federal.

A ADPF 995 foi requerida diante das diversas anulação de provas, flagrantes e prisões realizadas pelas GM, principalmente pelo Superior Tribunal de Justiça que considerava que:

A Constituição Federal de 1988 não atribui à guarda municipal atividades ostensivas típicas de polícia militar ou investigativas de polícia civil, como se fossem verdadeiras “polícias municipais”, mas tão somente de proteção do patrimônio municipal, nele incluídos os seus bens, serviços e instalações. A exclusão das guardas municipais do rol de órgãos encarregados de promover a segurança pública (incisos do art. 144 da Constituição) decorreu de opção expressa do legislador constituinte – apesar das investidas em contrário – por não incluir no texto constitucional nenhuma forma de polícia municipal. (BRASIL, 2023)

O STJ entendia que pela topografia do artigo 144, as Guardas Municipais não estavam incluídas no rol de instituições de segurança pública. Contudo, esse não é o

principal, tampouco o motivo determinante para a anulação das provas. Na realidade, o entendimento baseava-se no texto constitucional que definiu a atividade fim das GM como proteção do patrimônio Municipal e não como órgão voltado para o combate direto à criminalidade.

Além disso, foi utilizado como argumento pelas Cortes Superiores o fato da ausência de controle externo das GMs por parte do Ministério Público e do Poder Judiciário como é no caso das polícias civil e militar, conforme o exposto no artigo 129, inciso VII da CF. O Ministro Rogério Schietti ao julgar o RESp1977119 ressaltou:

Já as guardas municipais — apesar da sua relevância — não estão sujeitas a nenhum controle correccional externo do Ministério Público nem do Poder Judiciário; respondem apenas, administrativamente, ao comando dos prefeitos locais e de suas corregedorias internas.

É de ser ver com espanto, em um Estado Democrático de Direito, uma força pública imune a tais formas de fiscalização, a corroborar, mais uma vez, a decisão conscientemente tomada pelo Poder Constituinte quando restringiu as balizas de atuação das guardas municipais à vigilância do patrimônio municipal. Fossem elas verdadeiras polícias, por certo também deveriam estar sujeitas ao controle externo do Parquet e do Poder Judiciário, em correições periódicas. (BRASIL, 2022)

Diversos foram os casos que chegaram ao crivo do STJ para julgamento sobre a atuação da GM. A maioria relacionado ao crime de tráfico de drogas. Nos casos é possível ver a atuação do órgão municipal em desconformidade tanto em relação ao disposto na CF/88 quanto no seu Estatuto. Nesse sentido, vale demonstrar um os fatos de um *habeas corpus* julgado pelo Ministro Sebastião Reis Júnior:

Figura 8 - Texto dos autos do *Habeas Corpus* n. 833374 - GO

[...]

É dos autos que, no dia 21 de fevereiro de 2017, por volta das 20h, **guardas-civis municipais foram acionados, via denúncia anônima, informando um possível tráfico de drogas, localizado no Setor Residencial Veredas dos Buritis, nesta Capital.**

Desse modo, **guardas-civis se dirigiram até a residência de Luís Filipe e, lá chegando, fizeram a abordagem do apelado, o qual tinha em depósito, sem autorização e em desacordo com determinação legal e regulamentares, cerca de 7,160kg de maconha.**

No caso, **inobstante o apelado tenha sido absolvido na sentença, ao fundamento de que ocorreu suposta nulidade da atuação dos Guardas Civis Metropolitanos, entendo que não há que falar em ilegalidade na prisão em flagrante realizada por guardas-civis municipais.**

Cumpra assinalar que o artigo 144, § 8º, da Constituição Federal estabelece que "os municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei" e que o artigo 301 do Código de Processo Penal prevê que "qualquer do povo poderá e as autoridades policiais e seus agentes deverão prender quem quer que seja encontrado em flagrante delito".

Assim, a prisão em flagrante efetuada pela guarda municipal, ainda que não esteja inserida no rol das suas atribuições constitucionais, constitui ato legal, em proteção à segurança social, razão pela qual não fica eivada de nulidade, como entendeu o Juiz a quo.

[...]

Fonte: Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça

No caso em questão, é possível ver que os Guardas Municipais agiram em desacordo com a sua atividade fim, já que com base em uma denúncia anônima abordaram um indivíduo suspeito de tráfico de drogas. Vê-se na realidade uma usurpação da competência exclusiva das polícias civil e militar que são os órgãos responsáveis, respectivamente pela investigação policial e pelo patrulhamento ostensivo as quais eram as atuações a serem realizadas a partir da denúncia apócrifa. Ainda por cima, além da usurpação de atuação houve desrespeito ao procedimento para abordagem previsto no artigo 301 do Código de Processo Penal, que autoriza a abordagem em flagrante em delito por qualquer do povo, contudo, não era o caso dos autos.

Esse e tantos outros casos foram a motivação por parte da AGM Brasil em requerer no STF por meio de uma ADPF a inclusão das GM no rol de órgãos de segurança pública do artigo 144 da CF/88, para adquirir baliza para atuarem como uma verdadeira Polícia Municipal.

3.3 ADPF 995

A ADPF 995 então foi ajuizada, com relatoria do Ministro Alexandre de Moraes conforme citado anteriormente. Em julgamento acirrado, com 6 votos contra 5, a ação foi julgada procedente e ratificou a jurisprudência do STF de que as Guardas Municipais integram o sistema de segurança pública. Os votos contrários do Ministro Edson Fachin e da Ministra Rosa Weber não conheciam a existência da ação por entenderem que a AGM Brasil não era entidade competente para propor a ação. Já o Ministro André Mendonça, a Ministra Carmen Lúcia e o Ministro Nunes Marques também não conheciam da ação, mas, se vencidos nesse ponto, divergiam, em parte, do relator no mérito e julgavam parcialmente procedente o pedido.

O voto vencedor foi prolatado pelo relator Alexandre de Moraes e seguido pelos ministros Dias Toffoli, Luís Roberto Barroso, Luiz Fux, Gilmar Mendes e Cristiano Zanin. Na sua argumentação, o Ministro Alexandre Moraes utilizou-se de diversos argumentos para considerar as Guardas Municipais como instituições que integram o rol do artigo 144 da CF/88. Uma delas era de que a mera topografia do artigo com as GM não estando prevista no rol de incisos, não excluiria essas como órgãos de segurança pública por não ser este taxativo.

Ainda citou a opção do legislador infraconstitucional de incluírem as GM como órgão do Sistema Único de Segurança Pública, o SUSP, a partir da Lei 13.675/2018. Também citou outras duas jurisprudências da Suprema Corte; o Tema 472 que considerava que as Guardas Municipais tinham poder de polícia de trânsito, inclusive para a imposição de sanções administrativas legalmente prevista; além da ADI 5.538 que permitiu o porte de arma de fogo pelos integrantes das Guardas Municipais.

Assim foi prolatado o voto que seria seguido por outros cinco ministros, ratificando o entendimento do STF de que as Guardas Municipais são órgãos e integram o SUSP, além de declarar inconstitucional todas as interpretações judiciais que excluem as Guardas Municipais, devidamente criadas e instituídas, como integrantes do Sistema de Segurança Pública.

Todavia, conforme exposto anteriormente, o argumento do STJ de que as GM não eram instituições do sistema de segurança pública não era o único, muito menos o principal. A decisão do Supremo de que as Guardas Municipais integram o SUSP ainda assim não autoriza a estas a atuarem como polícia. Todas as sentenças proferidas por juízes de primeiro grau e os acórdãos e decisões monocráticas pelos Tribunais de Justiça e pelo STJ não foram automaticamente consideradas inconstitucionais, já que na maioria delas houve descumprimento de procedimentos previstos no CPP, ou falta de observação na atuação da Guardas Municipais, por atuarem em descumprimento com Lei 13.022/2014 e a própria Constituição.

Apesar disso, diversos juristas mostraram-se preocupados com a decisão do STF e os reflexos que esta pode ter no cotidiano da atividade das Guardas e na liberdade dos indivíduos. Bruno Shimizu, Defensor Público que atuou na ADPF, ressaltou que o que o STF diz é que as Guardas Municipais integram o sistema de segurança, mas que isso não significa que houve uma expansão de atribuições ou que a partir de agora as Guardas poderão abordar indiscriminadamente os cidadãos, fazendo fishing expedition — uma busca não específica de informações incriminatórias. Já o Professor Aury Lopes Júnior crê que a decisão apesar de não autorizar expressamente que as GMs atuem como polícia, possa abrir brecha no futuro para a “equiparação de poderes, incluindo a busca pessoal e demais poderes vinculados aos policiais, na atuação de policiamento preventivo/repressivo”.

A realidade é que, como não estão sujeitas ao controle externo, e como a prática de se utilizar as Guardas Municipais como verdadeira Polícia Municipal já é praxe de diversos municípios, a decisão do STF pode gerar mais segurança para os

órgãos para que atuem como polícia, bem como para que os Municípios que ainda não instituíram a sua Guarda, a criem para atuar dessa maneira.

Preocupado com isso, o STJ novamente buscou criar balizas para a atuação das Guardas Municipais, e a partir da decisão do Supremo editou o Informativo de Jurisprudência nº 791, o qual traz o *Habeas Corpus* 830.530 que fixou os limites para a atuação das Guardas Municipais.

3.4 REFLEXOS DA ADPF 995 E PERSPECTIVAS PARA O FUTURO

O resultado da ADPF 995 foi visto com bons olhos pelas Guardas Municipais. Para a AGM Brasil, autora da ação, a decisão não muda o atual quadro de atuação das GM, mas facilita o financiamento destas por meio do Fundo Nacional de Segurança do governo federal. Alguns juristas, contudo, entendem que a decisão ampara a atividade ostensiva das Guardas Municipais para atuarem como devidas polícias municipais.

O STJ, a fim de dirimir qualquer conflito com a interpretação dada pelo STF, fixou seu entendimento através do Informativo de Jurisprudência nº 791 que apenas ratificou a antiga interpretação da corte de que a atuação das Guardas Municipais está restrita a proteção de bens, instalações e serviços do município, conforme disposto na Carta Magna. Ainda, o próprio STF, após o julgamento da ADPF 995 adotou este entendimento em um Recurso Extraordinário julgado pela Suprema Corte, com relatoria do Ministro Edson Fachin.

No Recurso Extraordinário 1.451.377 oriundo do Estado de São Paulo, inicialmente após o julgamento da ADPF 995, o Ministro do Supremo acatou a argumentação do Ministério Público do Estado para dar prosseguimento à ação penal. Contudo, a Defensoria Pública irredimida interpôs Agravo Regimental contra a decisão alegando que, apesar do entendimento de que as Guardas Municipais integram o sistema de segurança pública, não houve uma ampliação de suas atribuições, portanto, no caso em questão a ação teria sido ilegal, ensejando a nulidade da apreensão cometida pela GM. Do voto do Ministro vale destacar o seguinte trecho:

[...] embora esta Corte Suprema, no julgamento do ADPF 995/DF, tenha definido que as Guardas Municipais estão incluídas no Sistema de Segurança Pública previsto no art. 144 da CF/88, é de se notar que o julgado não promoveu alteração na competência constitucionalmente atribuída a tal categoria de agentes públicos, disposta no § 8º do referido artigo da Constituição Federal. (BRASIL, 2023)

É possível afirmar então que, até o momento, o entendimento do STF vai de encontro ao do STJ, já sedimentado em diversos casos, com destaque para o Recurso Especial 1.977.119 e o *Habeas Corpus* 830.530, ambos de relatoria do Ministro Rogério Schietti Cruz. Em ambos os casos o Ministro delimita claramente as competências das Guardas Municipais, em consonância com o que está posto tanto na CF/88 quanto no Estatuto Geral das Guardas Municipais.

Do entendimento do STJ então, vale salientar alguns pontos cruciais para entender a abrangência da competência das GM. Na mesma linha do STF, a Corte Superior entende que as GM fazem sim, parte do sistema de segurança pública, apesar de não estarem listadas no rol do caput do artigo 144 da CF/88. Schietti ainda diz que os guardas municipais não podem ser comparados nem a policiais nem a cidadãos comuns. Eles na verdade são considerados agentes públicos com uma função única no que diz respeito à segurança, uma vez que, embora não sejam explicitamente mencionados no artigo 144 da Constituição, estão incluídos no parágrafo 8º desse dispositivo.

Então, ao estarem inseridos no Título V, Capítulo III, da Constituição, que trata da segurança pública em um sentido mais amplo, isso significa que, embora não tenham todas as autorizações e funções das forças policiais, também não são simples cidadãos comuns. Eles são funcionários públicos com a importante responsabilidade de proteger o patrimônio municipal, incluindo seus bens, serviços e instalações.

Portanto, conforme este entendimento já confirmado e reafirmado, fica claro o papel e a importância das Guardas Municipais para a segurança pública, objetivamente da proteção patrimonial do município.

Por fim, ao relacionar essas competências com uma possível inserção das Guardas Municipais no combate à criminalidade cotidiana, se pode afirmar sem rodeios ou devaneios que o seu papel se restringe apenas quando a criminalidade chega ao alcance dos bens que ela busca proteger.

Assim, conforme dito pelo Defensor Público Bruno Shimizu, a Guarda Municipal nunca teve e a ADPF 995 não conferiu o poder policial para abordar indivíduos suspeitos conforme exposto no art 244 do CPP. Não pode as Guardas realizarem uma pesca probatória a seu bel prazer atrás de delitos os quais não estejam relacionados com sua atividade-fim.

Ao afirmar isso, não se excluem as situações excepcionais onde possa haver a criminalidade como furtos e roubos e o tráfico de drogas ou o consumo de drogas nas praças ou perto de escolas, onde aí sim, se justificaria uma atuação ostensiva das GM. Contudo, o que se afirma é que as GM não podem sair por aí, em atividades de radiopatrulha, realizando abordagens ou invasão domiciliares como verdadeiras polícias municipais na busca de ilícitos que não as compete.

4 INFLUÊNCIA DA ADPF 995 NA DESCRIMINALIZAÇÃO DAS DROGAS

Este capítulo objetiva correlacionar a política antidrogas com a atuação das Guardas Municipais. Para isso, será necessário levar em conta o material já produzido no primeiro e no segundo capítulo. Além disso, será analisado novamente as teses construídas na ADPF 995, para serem correlacionadas com as teses proferidas até o momento no Recurso Extraordinário (RE) 635659 que tem como Repercussão Geral o Tema 506, que trata da tipicidade do porte de drogas para consumo pessoal.

A correlação entre os dois julgados será feita na intenção de se compreender como o Supremo Tribunal Federal vem julgando as suas demandas relacionadas à segurança pública, e como essas vêm influenciando no julgamento do RE 635659. Isso porque a segurança pública e o consumo de drogas são matérias intrinsecamente ligadas. Ainda, também há a necessidade de compreender se o julgamento dessas demandas influencia positivamente ou reforça as teses já produzidas pelo STF de que é necessária a descriminalização das drogas para consumo próprio.

Outro ponto importante é a relação e a análise dos julgados e a necessidade de se definir critérios mais objetivos para diferenciar o traficante do usuário, já que a mera descriminalização do porte de drogas sem a definição de um limite que diferencia um de outro pouco muda no cenário atual.

Conforme abordado no capítulo anterior, a competência das Guardas Municipais se restringe (ou deveria se restringir) apenas à proteção dos bens, serviços e instalações dos municípios. Contudo, a realidade é diferente. Em busca de dados oficiais é possível perceber que em alguns municípios as Guardas Municipais praticamente substituíram a Polícia Civil e Militar.

Em dados oficiais extraídos do Sistema de Registro Digital de Ocorrências da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo pelo Gabinete do Ministro Rogério Schietti Cruz, foi possível identificar que, no Município de Holambra, no interior de São Paulo, a Guarda Municipal, que na realidade é denominada “Polícia Municipal”, apresentou 80,2% das ocorrências apresentadas nas delegacias. Em 2015, o mesmo município registrava percentuais de 63,3%, o que demonstra um aumento significativo em um curto espaço de tempo.

Essa situação se replica em outros municípios do Estado de São Paulo, embora com uma diferença menos marcante, mas ainda notável. Por exemplo, em Indaiatuba, 70,54% das ocorrências registradas nas delegacias em 2019 foram

relatadas pela Guarda Civil Municipal (GCM). Da mesma forma, em Estiva Gerbi, a corporação municipal foi responsável por 72,58% das ocorrências em 2020.

Portanto, é claro perceber a extensa atuação das Guardas Municipais em diversos municípios, o que implica uma forte participação desta no combate e repressão ao tráfico ilícito de entorpecentes. Inclusive, em pesquisa da jurisprudência do STJ é possível encontrar centenas de acórdãos e milhares de decisões monocráticas relacionadas a apreensão pelo cometimento do crime de tráfico de drogas por Guardas Municipais.

Contudo, apesar de serem realizadas cotidianamente, não é das Guardas Municipais esta prerrogativa, e sim da Polícia Militar no exercício das suas competências constitucionais que são o patrulhamento ostensivo e a preservação/manutenção da ordem pública.

Neste sentido, vale destacar o entendimento do Ministro Rogério Schietti:

Não é das guardas municipais, mas sim das polícias, como regra, a competência para patrulhar supostos pontos de tráfico de drogas, realizar abordagens e revistas em indivíduos suspeitos da prática de tal crime ou ainda investigar denúncias anônimas relacionadas ao tráfico e outros delitos cuja prática não atinja de maneira clara, direta e imediata os bens, serviços e instalações municipais. Poderão, todavia, realizar busca pessoal em situações absolutamente excepcionais – e por isso interpretadas restritivamente – nas quais se demonstre concretamente haver clara, direta e imediata relação de pertinência com a finalidade da corporação, isto é, quando se tratar de instrumento imprescindível para a tutela dos bens, serviços e instalações municipais. Vale dizer, só é possível que as guardas municipais realizem excepcionalmente busca pessoal se houver, além de justa causa para a medida (fundada suspeita de posse de corpo de delito), relação clara, direta e imediata com a necessidade de proteger a integridade dos bens e instalações ou assegurar a adequada execução dos serviços municipais, o que não se confunde com permissão para realizarem atividades ostensivas ou investigativas típicas das polícias militar e civil para combate da criminalidade urbana ordinária. (BRASIL, 2023)

Por conseguinte, corroborando com a conclusão do capítulo anterior de que a Guardas Municipais não estão autorizadas a realizar nenhum tipo de patrulhamento, preventivo, ou ostensivo, ou abordagens pessoais que não estão relacionadas a sua atividade-fim, e de que elas não estão diretamente ligadas ao combate à criminalidade cotidiana, as Guardas Municipais também não estão inseridas na política antidrogas.

Não é função das GM se deslocarem para locais de alto risco, conhecidos pelo tráfico de drogas em busca de traficantes. Não é função delas, ao receberem denúncias anônimas de tráficos de drogas, as investigarem sem que haja nenhuma situação de flagrância. Na teoria, as GM são órgãos os quais a função é a proteção

dos bens, instalações e serviços do município, não devendo se intrometer em combate à criminalidade que estão aquém das suas competências.

Todavia, reafirma-se o entendimento de que as Guardas Municipais são importantes órgãos de segurança pública, não devendo essas quedar-se silentes quando o tráfico de drogas chegar a sua alçada.

4.1 RECURSO EXTRAORDINÁRIO 635659

O Recurso Extraordinário 635659, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, é um dos processos com maior tempo de tramitação na Suprema Corte brasileira. Autuado em fevereiro de 2011, no recurso se discute, à luz do art. 5º, X, da Constituição Federal, a compatibilidade, ou não, do art. 28 da Lei 11.343/2006, que tipifica o porte de drogas para consumo pessoal, com os princípios constitucionais da intimidade e da vida privada. Além disso, o processo tem repercussão geral com o Tema 506, que trata sobre a tipicidade do porte de drogas para consumo pessoal.

O processo que acontece há mais de uma década já apresenta 6 votos, sendo 5 parcialmente favoráveis à descriminalização e 1 contra. Até o momento, as teses favoráveis produzidas pelos Ministros do Supremo são de que a descriminalização deve ser restringida a maconha, sendo permitido o porte de até 25g (vinte e cinco gramas) ou 60g (sessenta gramas) e até 6 (seis) plantas fêmeas da espécie *cannabis sativa*.

Inicialmente, em 2015 o Ministro Relator Gilmar Mendes havia votado a favor da descriminalização do porte de todas as drogas, desde que para consumo pessoal. O voto do relator foi acompanhado em parte pelo Ministro Edson Fachin que se restringiu a sugerir apenas a descriminalização da maconha para consumo próprio. O Ministro Luís Barroso seguiu pelo mesmo caminho e inovou ao sugerir que a descriminalização levasse em conta o parâmetro de até 25 gramas de maconha ou cultivar até seis plantas para consumo pessoal. O Ministro Alexandre de Moraes, no entanto, seguiu seus colegas na fundamentação jurídica no seu voto e concordou com a descriminalização do porte de maconha. Ainda, o Ministro apresentou um intenso estudo sobre a descriminalização das drogas trazendo diversos dados e estatísticas extremamente importantes para a compreensão do assunto.

4.1.1 A Necessidade de descriminalização

Em um processo paradigmático, o Ministro Alexandre de Moraes teve a preocupação de se debruçar sobre o tema e aliado à sua expertise como Promotor de Justiça, Secretário de Segurança Pública e Ministro da Justiça construiu e fundamentou a tese acerca da descriminalização do porte de maconha para consumo próprio de maneira mais sólida.

No seu voto, Moraes lembra que o tema em análise diz respeito à constitucionalidade dos crimes de posse de drogas para consumo previsto na legislação antidrogas brasileira de 2006, com base na alegação de que a posse de drogas para uso pessoal não implica em ação prejudicial, mas, em vez disso, constitui um exercício de autonomia privada. Esse ato é considerado protegido pela Constituição no âmbito do direito à vida íntima, sem representar uma ameaça ao bem jurídico da saúde pública.

Moraes ainda cita a criminologia envolvida na criminalização das drogas:

Há, em estudos de criminologia, várias críticas à adoção de um modelo proibicionista. Pondera-se que a ilicitude das drogas, além de não ter relevância dissuasiva na oferta e na demanda, instalaria um mercado clandestino favorável aos traficantes, que apreciaria o valor econômico de seu produto, aumentando o seu poderio econômico e facilitando o recrutamento de mão de obra junto aos segmentos sociais vulneráveis. (BRASIL, 2023)

Prosseguindo, o Ministro traz a luz a questão da estigmatização dos usuários e dependentes de drogas, e que definir como crime o consumo de drogas propicia o “*abuso policial seletivo*, geraria o encarceramento em massa e impediria a recuperação de adictos, em uma espiral de violência prejudicial à observância dos direitos humanos das vítimas dos efeitos das drogas.”

É levantado ainda no voto do Ministro a opinião de especialistas na questão antidrogas e a crítica de que a criminalização e o proibicionismo não geram os efeitos desejados, qual seja a diminuição dos crimes relacionados às drogas, “além de onerar a sociedade com custos financeiros elevadíssimos”.

Moraes ainda cita a falha da Lei 11.343 de 2006 que não cumpriu seu papel na busca de uma política antidrogas com uma visão mais humanista:

Isso teria se mantido mesmo após a Lei 11.343/06, que, ao invés de contribuir para minorar os problemas sociais conexos ao abuso de drogas, teria, na verdade, agravado problemas inerentes à repressão, como o demonstra o significativo aumento no número de condenados por tráfico de drogas, bem como pela superlotação de presídios nacionais. (BRASIL, 2023)

Quanto aos argumentos a favor do proibicionismo e da criminalização de entorpecentes, é citado o dano que estes causam ou têm potencial de causar em duas “frentes”. A frente individual ou particular, que seriam os danos causados na esfera pessoal do indivíduo como a sua saúde física e mental; danos causados à estrutura familiar do usuário; e por fim o reflexo em comportamentos abusivos por parte de usuários. E, a frente coletiva ou geral que seriam os danos causados à sociedade em como um todo como o potencial de sobrecarregamento do serviço de saúde pública; e o principal argumento que é o da segurança pública, já que o consumo de entorpecentes está intrinsecamente ligado ao crime organizado e a violência urbana.

Todavia, em contrapartida dos argumentos a favor da criminalização foram utilizados dados que demonstraram que em países que legalizaram ou descriminalizaram as drogas não houve um aumento significativo e apenas mantiveram constante o número de ocorrências relacionadas ao tráfico de drogas. O mais interessante dos dados apresentados foram os impactos sociais positivos nos países que flexibilizaram o consumo de drogas. Usando um estudo da Associação Brasileira de Jurimetria, o Ministro demonstrou esses impactos no caso de alguns países.

No estudo foi possível identificar que em Portugal:

[...] o número de óbitos relacionados ao consumo de drogas caiu de 400 para 290 (entre 1999 e 2006), como também caíram os registros de infecções por hepatite B e C, HIV entre dependentes de drogas. Houve significativo crescimento (147%) do número de pessoas acolhidas em programas de apoio a usuários. Além da redução na taxa de uso: as taxas de prevalência ao longo da vida diminuíram 3,5%, na faixa etária de 13 a 15 anos, e 6% na faixa de 16 a 18 anos. (BRASIL, 2023)

Já na Holanda foi possível identificar uma diminuição no número de mortes por heroína e morfina e “além de baixo uso de drogas injetáveis, em comparação com o restante do mundo”.

Contudo, o Ministro teve o decoreto de identificar alguns casos que houve um aumento tanto do consumo de drogas como nos delitos relacionados a elas.

Na Itália registrou-se aumento no número de condenações a penalidades administrativas por uso de drogas (7.222, em 2006, para 16.154 em 2010), acompanhada de um aumento na proporção de indivíduos presos por delitos relacionados a drogas (de 28% para 31%) e de uma diminuição do número de infratores em tratamentos alternativos (de 3.852, em 2006, para 1.597 em 2010). (BRASIL, 2023)

Nesse sentido, Moraes identificou os três principais impactos de políticas de flexibilização de drogas - que são diferentes de país para país -, sendo eles:

1. Melhora na regeneração de usuários problemáticos. Exemplos: Portugal e Holanda.
2. Aumento na persecução aos usuários. Exemplos: Itália, Austrália.
3. Aumento no uso de drogas em geral. Exemplos: Maior parte dos países europeus. (BRASIL, 2023)

Levando isso em conta, o Ministro teve o trabalho de analisar a realidade brasileira com dados concretos. Inicialmente, fez um breve apanhado da política antidrogas brasileira e sua íntima relação com a *war on drugs* americana. Ainda, cita a opção do legislador constituinte de manter a criminalização do tráfico de drogas, inclusive, o mandado constitucional de criminalização presente no inciso XLII do artigo 5º da CF/88, que considera o delito inafiançável e insuscetível de graça ou anistia e a opção do legislador infraconstitucional de mantê-lo como uma norma penal em branco.

Após, Moraes destacou a possibilidade da Suprema Corte em examinar a descriminalização das drogas com base em critérios jurídicos, que no caso em questão seria a consonância entre a medida de intervenção legislativa da criminalização com os direitos individuais previstos na Constituição.

Com base no voto do seu colega Gilmar Mendes expôs que:

Em relação aos crimes de perigo abstrato – como o porte de drogas para uso próprio – essa necessidade de verificação torna-se mais relevante, pois como também ressaltado pelo nosso decano, o Estado “baseado em dados empíricos, seleciona grupos ou classe de condutas que geralmente trazem consigo o indesejado perigo a algum bem jurídico fundamental”.

Na presente hipótese, alega-se que o porte de maconha para uso próprio não teria aptidão de impor qualquer dano ao bem jurídica saúde pública. Quando muito, seria atentatório à saúde pessoal do usuário. Por ser destituída de lesividade para terceiros, essa conduta não poderia ser objeto de censura penal. (BRASIL, 2023)

Com base nos estudos supracitados, e no entendimento de que a despenalização, exclusivamente da maconha, em outros países gerou resultados positivos, na visão do Ministro “não há como referendar-se, constitucionalmente, a existência de perigo abstrato e, conseqüentemente, a possibilidade de instituição de pena privativa de liberdade” no uso deste entorpecente para consumo próprio (MORAES, 2023).

Ainda, o Ministro cita reflexos da posição geográfica brasileira que facilita o transporte de droga para dentro do país e dificulta a fiscalização. Devido a isso, nas

palavras dele, o Brasil deixou de ser o “país-corredor do tráfico de maconha e cocaína” para ser um dos países que mais consomem esse entorpecente no mundo, e que “em números absolutos não percentuais, transformou-se no maior consumidor de maconha do Mundo e o 2º de cocaína, atrás somente dos Estados Unidos da América”.

Além disso, há a problemática dos países vizinhos do Brasil serem os principais produtores de entorpecentes do mundo com o Peru e Colômbia - que dividem mais de 4000 km de fronteira - sendo as “maiores potências” comerciais quando se trata de cocaína e o Paraguai quando se trata da maconha.

Não menos importante, há de se destacar o levantamento de dados que demonstrou que um número significativo da população carcerária brasileira é correspondente aos crimes ligados ao tráfico de drogas:

E praticamente um quarto da população carcerária (24,25%, correspondente a 201.829 presos) é apenado em razão de crimes ligados ao tráfico de drogas, conforme dados da SENAPPEN, Secretaria Nacional de Políticas Penais, e do INFOPEN, o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – 13º ciclo do INFOPEN, levantamento de dados realizado pelo Sistema Nacional de Informações Penais, da Secretaria Nacional de Políticas Penais, do Ministério da Justiça. (BRASIL, 2023)

E por fim, o fracasso que foi a Lei 11.343 de 2006 no quesito descarcerização dos delitos relacionados às drogas:

De 2007 até 2013, por exemplo, a proporção de presos por tráfico de drogas aumentou de 15,5% em 2007 para 25,5% em 2013. Nesse mesmo período, a população prisional sofreu um aumento de 80% (fonte DEPEN). Em outras palavras, em 2003, quando 100 pessoas eram presas, 15,5 estavam presas por tráfico de drogas. Em 2013, esses 100 presos tornaram-se 180, sendo que 45,9 pessoas foram presas por tráfico de drogas. (BRASIL, 2023)

Desde seu advento, a lei de drogas que era inovadora ao prever o artigo 28, que despenalizou a posse de drogas para consumo próprio, no quesito tráfico - artigo 33 - houve um maior número de indivíduos presos, tendo um aumento de quase três vezes apenas em um período de apenas 6 anos.

Colacionando todos os dados e estudos apresentados pelo eminente Ministro, vê-se que a criminalização da posse de drogas que ainda perdura no Brasil - apesar de não prever penas privativas de liberdade -, de nada contribuiu para uma política antidrogas eficientes, que restaura e reinsere ou que não estigmatiza seus usuários como doentes.

Todavia, apenas descriminalizar não é a solução. No artigo 28 da Lei de Drogas a diferença entre ser apreendido por tráfico de drogas e por posse de drogas reside na natureza e quantidade do entorpecente apreendido, forma e local onde ocorreu a apreensão, circunstâncias sociais e pessoais do autuado, bem como sua conduta e antecedentes criminais.

Assim, percebe-se claramente a subjetividade dos critérios que diferenciam os dois delitos, sendo, portanto, necessário a definição de critérios “menos discricionários para evitar que uma mesma conduta, dependendo do local, condição social da pessoa ou outros elementos, possa ser definida como tráfico ou como posse para uso pessoal”.

4.1.2 Dificuldade em diferenciar traficante de usuário

A dificuldade em estabelecer critérios idôneos para diferenciar o usuário do traficante reside no fato de que pode haver a criminalização de usuários e a condescendência com traficantes. Isto porque, ao definir um critério objetivo como a quantidade pode fazer com que traficantes se utilizem dele para que não sejam punidos, enquanto usuários podem se descuidar e acabar sendo enquadrados como criminosos.

Todavia, estabelecer esses critérios é necessário, já que, nas palavras de Bottini e Ferreira (2023) a falta de critérios objetivos para distinguir entre o usuário do traficante repercute em uma utilização de elementos subjetivos que muitas vezes estão permeados por preconceitos, como a cor da pele da pessoa, seu local de residência, roupas e outros indicadores sociais relacionados a raça e classe social.

Para estabelecê-los, o Ministro Alexandre de Moraes e a ABJ realizaram um intenso estudo que avaliou o incrível número de 656.408 ocorrências policiais entre os anos de 2003 e 2017 que foram realizadas no estado de São Paulo.

No estudo, segundo Moraes, foram avaliados os padrões de apreensão de drogas; investigou-se a necessidade de utilizar critérios objetivos para distinção de porte de drogas para uso e para tráfico; além da mensuração dos impactos do uso destes critérios objetivos. Todos os dados utilizados foram da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo.

Do estudo, se pode perceber que a maior parte das ocorrências e apreensões foram de maconha e cocaína. Ainda, pôde se concluir que:

- (1) A quantidade de drogas é um elemento relevante para a tipificação temporária do fato efetuada pela autoridade policial ao lavrar o boletim de ocorrência;
- (2) Não tendo a lei definido um corte na quantidade para diferenciar o tráfico do uso, essa análise é realizada discricionariamente pela autoridade policial no momento do flagrante;
- (3) A quantidade de droga, na maioria das vezes, é o único critério para tipificar a conduta do indivíduo como traficante ou usuário.

Além dessas, outras duas conclusões foram demonstradas e estas reforçam ainda mais a necessidade de definição de critérios objetivos. Foram elas:

- 1) A tipificação realizada no momento do flagrante pela autoridade policial como tráfico de drogas não é a mesma para todas as regiões do Estado de São Paulo ou mesmo em regiões diversas da Capital. Assim, na capital, em regra, são considerados tráfico de drogas o porte de 33 gramas de cocaína, 17 gramas de crack e 51,20 gramas de maconha; enquanto no Interior do Estado, o tráfico se caracteriza, por 20 gramas de cocaína, 9 gramas de crack e 32,1 gramas de maconha;
- (2) Na Capital, dependendo da região, a caracterização do tráfico varia entre 20 e 40 gramas de maconha, por exemplo. O estudo demonstra que as quantidades medianas apreendidas por tráfico variam entre 12 e 35 gramas nas Delegacias Seccionais da Capital em São Paulo.

As duas últimas conclusões reforçam a necessidade de definição dos critérios já que é a partir delas que é possível perceber a diferença de tratamento dos indivíduos apreendidos. É possível inferir que, com os indivíduos que são apreendidos na capital, a polícia é muito mais leniente, com as autoridades policiais considerando quase o dobro de drogas comparado com os moradores do interior.

Além disso, há a variação de regiões na própria capital, podendo se concluir que em regiões mais pobres ou marginalizadas a quantidade de drogas para ser considerado tráfico é menor, enquanto nas regiões mais abastadas, ser preso com o dobro da quantidade de drogas significa ser usuário.

Moraes, todavia, identificou que a restrição dos critérios apenas relacionados à quantidade pode ser ineficaz. No seu voto ressaltou:

Esse é um problema apontado por diversos outros estudos sobre a diferenciação entre usuários e traficantes somente pela quantidade de droga apreendida. De um lado, os posicionamentos contrários a essa quantificação apontam a possibilidade de – cada vez mais – o fracionamento na entrega das drogas (“o traficante formiguinha”), enquanto os defensores da despenalização, apontam que o usuário flagrado com uma quantidade superior àquela definida pelo ordenamento jurídico seria considerado traficante, mesmo que jamais tivesse tido a intenção de exercer a traficância.

Na mesma esteira, nas palavras de Vinicius André de Souza (2023):

Por outro lado, não pode haver uma inversão do ônus probatório a quem porta mais de meras 60g de maconha, já que a Constituição determina como única presunção a de inocência. Assim, o tráfico só deve ser considerado quando existirem elementos que demonstram o intuito de comércio ou quando a

quantidade da droga for tão grande que evidencie que ela não é destinada a consumo próprio.

Portanto, entende-se que definir critérios mais objetivos não significa apenas colocar um marco divisório na quantidade de drogas apreendidas, já que, um usuário pode ser apreendido com uma quantia de 80g (oitenta gramas de maconha), enquanto um traficante pode ser preso com a metade dessa quantidade e ser beneficiado deste único critério objetivo.

Apesar de no parágrafo 2º do artigo 28 já haver a previsão de outros critérios como a “natureza da droga, ao local e às condições em que se desenvolveu a ação, às circunstâncias sociais e pessoais, bem como à conduta e aos antecedentes do agente”, não há objetividade o suficiente nesses, sendo permitida extensa discricionariedade tanto das autoridades policiais na hora da apreensão quanto das autoridade judiciais como o Membro do Ministério Público e o próprio juiz na hora de definir se a conduta perpetrada por determinado indivíduo pode ou não ser considerada tráfico de drogas.

Nesse sentido há de se destacar a jurisprudência do STJ que vem rechaçando a aplicação destes critérios.

A corte superior, no *Habeas Corpus* Nº 170175 - PR desclassificou a conduta de tráfico para a posse, afrontando a argumentação do Ministério Público que aduzia que:

[...] houve a apreensão de quantidade razoável de entorpecente (15 porções) de natureza especialmente deletéria (cocaína), todas individualmente embaladas e separadas para venda. Ainda, ressalta-se que o local no qual foi preso e apreendida a droga é conhecido pela prática de tráfico de drogas [...]

No caso em questão, o Ministro Relator Jesuíno Rissato entendeu que, apesar da natureza da droga (cocaína), da forma que estava acondicionada (embaladas, supostamente prontas para venda), e por fim, do local da ocorrência que segundo os Policiais Militares que realizaram a apreensão era conhecido pela prática do crime previsto no artigo 33 da Lei de Drogas, a ínfima quantidade de droga apreendida associada com as situações supracitadas não permitem a distinção entre o usuário ou traficante, “recomendando-se a interpretação mais favorável ao réu, em homenagem ao princípio da presunção de inocência”.

Ainda, pode ser citado o HC 457.433/SP, outro acórdão paradigmático de relatoria do Ministro Rogério Schietti Cruz. Do argumento de acusação vale expor o seguinte:

[...] a forma uníssona com que os policiais civis testemunharam o cerne do fato, ou seja, que o Réu foi encontrado com as mesmas características físicas delatadas em notícia anônima, com drogas e dinheiro, em um ponto conhecido pelo comércio espúrio; 3. o policial MARCOS em Juízo disse ainda que presenciou o Réu confessar a prática da traficância; 4. o desconhecimento dos policiais em saberem que havia drogas variadas no interior de uma caixa de luz elétrica nas proximidades, se não pela indicação do traficante, no caso o Réu;

Do acórdão supracitado, o réu teria sido preso com três entorpecentes de diferente natureza - maconha, cocaína e crack -, e em local que era conhecido por tráfico de drogas. Contudo, nas palavras do Relator, apesar de serem três tipos de drogas diferentes, o local ser conhecido pelo tráfico de drogas, não ficou evidenciado nessas situações a destinação comercial, portanto, no caso em questão a conduta do réu merecia ser desclassificada para o artigo 28, qual seja a posse de drogas para consumo pessoal.

Veja-se, portanto, que havia somente vagas suspeitas sobre eventual tráfico de drogas perpetrado pelo réu, em razão, única e exclusivamente de denúncia anônima, o que fez surgir a desconfiança de que estaria vendendo substâncias entorpecentes. Não há referência a prévia investigação, monitoramento ou campanas no local e, principalmente, não foram mencionados elementos que demonstrem, de modo satisfatório, a destinação comercial do entorpecente localizado com o acusado.

A partir da análise dos casos supracitados e do entendimento da Corte Superior de Justiça brasileira que já vem censurando a aplicação dos critérios subjetivos presentes na atual legislação antitóxicos, reforça-se ainda mais a ideia da necessidade de definição de critérios claros que possam auxiliar a distinguir a conduta do tráfico e do consumo.

Moraes ainda cita a necessidade de serem estabelecidos critérios base como a quantidade de drogas - que seria na verdade uma presunção relativa entre a tipificação de tráfico ou o reconhecimento de porte para uso próprio -, e critérios complementares:

[...] tais como, forma como o entorpecente estava acondicionado, diversidade de entorpecentes, apreensões de outros instrumentos como balança, cadernos de anotação, celulares com contatos de compra e venda – uma vez que a entrega “delivery” é um dos grandes instrumentos do tráfico de drogas; locais e circunstâncias de apreensão, entre outras características que possam auxiliar na tipificação do tráfico ou na constatação do porte para uso próprio.

Contudo, Souza vê falhas nesses critérios complementares propostos pelo Ministro Alexandre. Na visão dele, há a necessidade de se definir um *standard probatório* para caracterizar a **destinação comercial da droga**.

Souza (2023) ainda reforça:

[...] deve-se questionar a idoneidade do critério "a diversidade de entorpecentes". Isso porque traficantes podem vender apenas uma droga e usuários podem utilizar várias, assim como indivíduos fazem uso simultâneo de drogas lícitas, como o cigarro e o álcool (relembre-se do precedente do STJ, HC 457.433, em que foram apreendidas três drogas e o indivíduo foi considerado usuário). A não ser que a variedade de drogas seja tamanha que evidencie a impossibilidade de ser destinada a uso próprio (dezenas, por exemplo), não deve ser um critério para caracterizar o tráfico.

Quanto a “forma de acondicionamento” mencionada pelo Ministro, também é alvo de críticas por parte de Souza, já que na sua visão usuários que compram a droga diretamente do traficante, já acondicionadas em pequenas porções e em peso acima do estabelecido como a presunção relativa entre tráfico e consumo podem ser considerados traficantes.

Por fim, ainda critica os “outros instrumentos”:

Por outro lado, quando o suspeito é encontrado com material para embalagem ainda não utilizado, evidenciando que ainda iria fracionar e embalar a droga no futuro, isso pode ser um indício da destinação comercial, que entraria no que o ministro Alexandre de Moraes chamou de "outros instrumentos". Apesar disso, balanças não são instrumentos exclusivos de traficantes, já que o usuário pode pesar a droga para saber se obtém a quantidade acordada. Por isso, a presença delas é um elemento nebuloso, ainda mais se desacompanhado de outras circunstâncias que indiquem a destinação comercial da droga. (SOUZA, 2023)

Portanto, percebe-se que há de se tomar muitos cuidados quando da definição de critérios, já que apesar de poderem ser benéficos aos usuários, ao mesmo tempo podem prejudicá-los.

Por fim, no seu voto, Alexandre de Moraes fixou teses que foram acompanhadas por todos seus colegas, inclusive o relator Gilmar Mendes que voltou atrás no seu voto. As teses foram de que: 1) a posse de maconha para **consumo próprio** deve ser descriminalizada; 2) a quantidade máxima para ser considerado usuário será de 60g (sessenta gramas) ou seis plantas fêmeas; 3) a quantidade de drogas é relativa, podendo a critério da autoridade policial serem enquadrados como traficantes indivíduos presos com uma quantidade menor do que a fixada; 4) para ser enquadrado traficante por quantidades inferiores a de presunção relativa a autoridade, para prosseguir com a persecução penal, deverá fundamentar com outros critérios; 5)

caso for apreendido com quantidades maiores a autoridade judicial deverá permitir ao suspeito a comprovação de tratar-se de usuário;

Portanto, apesar de, como disse Souza, serem critérios nebulosos, já é um grande avanço por parte da Suprema Corte a fixação de tais critérios na busca de uma política antidrogas menos desigual e mais eficiente. Ainda, nas palavras Bottini e Ferreira, “é uma oportunidade de enfrentar a desigualdade e o encarceramento em massa de forma racional e civilizada”.

4.2 ADPF 995 E O RE 635659

A ADPF 995 como já exposto anteriormente, na teoria, apesar de ter incluído as Guardas Municipais no sistema de segurança pública, não ampliaram as suas atribuições e muito menos as transformou em “Polícias Municipais”. Na realidade, a decisão apenas ajudou essas instituições em questões internas e procedimentais como na facilidade de adquirir recursos dos fundos federais de segurança, maior liberdade para realização de convênios com outras instituições de segurança pública e a garantia de porte de armas sem restrições.

Contudo, foi visto que na prática, muitas dessas instituições já atuam como verdadeira “Polícias Municipais”, substituindo inclusive em diversos municípios a Polícia Militar e até a Polícia Civil na sua atuação. Apesar de o STJ e o STF entenderem que as Guardas Municipais ainda são instituições as quais a sua função primordial é de proteção de bens, instalações e serviços do município, muitos Tribunais Estaduais ainda não adotaram essa interpretação.

É o caso do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, conforme os seguintes acórdãos:

PENAL. PROCESSUAL PENAL. APELAÇÃO CRIMINAL. CRIME CONTRA A SAÚDE PÚBLICA. TRÁFICO DE DROGAS (LEI 11.343/2006, ART. 33, CAPUT, E ART. 40, III). SENTENÇA CONDENATÓRIA. RECURSO DA DEFESA E ACUSAÇÃO. PRELIMINARES. (1.1) PEDIDO DE JUSTIÇA GRATUITA. NÃO CONHECIMENTO. BENESSE CONCEDIDA EM JUÍZO DE PRIMEIRO GRAU. (1.2) AVENTADA NULIDADE DA REVISTA PESSOAL POR AUSÊNCIA DE FUNDADA SUSPEITA. GUARDAS MUNICIPAIS QUE FLAGRARAM AGENTE CORRENDO PARA TENTAR SE DESFAZER DAS DROGAS DENTRO DE ESTABELECIMENTO COMERCIAL. ILEGALIDADE NÃO VERIFICADA. EXISTÊNCIA DE FUNDADA SUSPEITA A JUSTIFICAR A BUSCA PESSOAL. PRECEDENTES DO STJ. MÉRITO. MATERIALIDADE E AUTORIA INCONTESTES. INSURGÊNCIA QUE SE VOLTA CONTRA A DOSIMETRIA. (2) FIXAÇÃO DA PENA NO MÍNIMO LEGAL. NÃO ACOLHIMENTO. ALTO PODER DELETÉRIO DO ENTORPECENTE APREENDIDO (CRACK). AUMENTO DE PENA MANTIDO. (3) AFASTAMENTO DO INCREMENTO PREVISTO NO ART. 40, III, DA LEI N. 11.343/06. IMPOSSIBILIDADE. AGENTE QUE COMERCIALIZAVA A DROGA NAS IMEDIAÇÕES DO TERMINAL RODOVIÁRIO E GALERIAS DE

COMÉRCIO. LOCAL DE TRABALHO COLETIVO. GRANDE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS. CIRCUNSTÂNCIAS DO CASO CONCRETO QUE DEMONSTRAM O COMETIMENTO DO CRIME MAIS GRAVE. (4) CAUSA ESPECIAL DE DIMINUIÇÃO DA PENA. TRÁFICO PRIVILEGIADO. AFASTAMENTO DO BENEFÍCIO. PROVA ORAL A REVELAR A DEDICAÇÃO DO AGENTE DELITIVA À PRÁTICA DO COMÉRCIO ESPÚRIO NA REGIÃO MONITORADA PELOS AGENTES DE SEGURANÇA PÚBLICA. ACOLHIMENTO DO PLEITO ACUSATÓRIO. PREJUDICADO O PEDIDO DA DEFESA PARA MAJORAÇÃO DA FRAÇÃO DE REDUÇÃO. RECURSO DA ACUSAÇÃO CONHECIDO E PROVIDO. RECURSO DA DEFESA PARCIALMENTE CONHECIDO E NÃO PROVIDO.

(TJSC, Apelação Criminal n. 5026134-16.2023.8.24.0038, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Carlos Alberto Civinski, Primeira Câmara Criminal, j. 26-10-2023).

APELAÇÃO CRIMINAL. CRIME CONTRA A SAÚDE PÚBLICA. TRÁFICO DE DROGAS COM ENVOLVIMENTO DE ADOLESCENTE (ART. 33, CAPUT, C/C ART. 40, INC. VI, AMBOS DA LEI N. 11.343/06). SENTENÇA CONDENATÓRIA. RECURSO DA DEFESA.

PRELIMINAR. NULIDADE DA REVISTA PESSOAL. ILEGALIDADE NÃO VERIFICADA. GUARDAS MUNICIPAIS EM PATRULHAMENTO. OPERAÇÃO EFETUADA EM CONHECIDO PONTO DE VENDA DE ENTORPECENTES. EXISTÊNCIA DE FUNDADA SUSPEITA A JUSTIFICAR A BUSCA PESSOAL. ATUAÇÃO PROBA DOS AGENTES DE SEGURANÇA PÚBLICA. INTELIGÊNCIA DO ART. 240, §2º, DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL. PRELIMINAR RECHAÇADA. NECESSIDADE DA CONVERSÃO DO JULGAMENTO EM DILIGÊNCIA PARA QUE SEJA OFERECIDO O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL - ANPP. INVIABILIDADE. RECORRENTE QUE NÃO CONFESSOU O CRIME. TRÁFICO DE DROGAS QUE POSSUI PENA MÍNIMA SUPERIOR A QUATRO ANOS. TRÁFICO PRIVILEGIADO QUE NÃO FOI DESCRITO NA DENÚNCIA. NÃO PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS PARA O OFERECIMENTO DO ACORDO. PROEMIAL AFASTADA.

MÉRITO. PEDIDO DE DESCLASSIFICAÇÃO PARA O DELITO DE PORTE DE DROGAS PARA USO PESSOAL (ART. 28 DA LEI N. 11.343/06). INVIABILIDADE. AUTORIA E MATERIALIDADE DO DELITO DE TRÁFICO DE DROGAS CARACTERIZADAS. APELANTE DENUNCIADO POR TRAZER CONSIGO DROGAS ILÍCITAS. APREENSÃO DE PORÇÕES DE COCAÍNA E DE CRACK, EMBALADAS INDIVIDUALMENTE E PRONTAS PARA COMERCIALIZAÇÃO. RECORRENTE QUE SE ENCONTRAVA EM PONTO NOTORIAMENTE CONHECIDO PELO TRÁFICO DE DROGAS E EM ATITUDE SUSPEITA. DEPOIMENTO FIRME E COERENTE DOS GUARDAS MUNICIPAIS QUE PARTICIPARAM DA OCORRÊNCIA. CONDIÇÃO DE USUÁRIO QUE NÃO OBSTA A RESPONSABILIZAÇÃO PENAL PELA NARCOTRAFICÂNCIA. ATIVIDADE CRIMINOSA QUE, COMUMENTE, VISA À MANUTENÇÃO DO PRÓPRIO VÍCIO. CONDENAÇÃO MANTIDA.

DOSIMETRIA. BALIZAS DO ART 42 DA LEI DE DROGAS QUE DEVEM SER UTILIZADAS EM UMA ÚNICA FASE, SOB PENA DE INCORRER EM BIS IN IDEM. RECONHECIMENTO DO

TRÁFICO PRIVILEGIADO. REDUÇÃO OPERADA NA SENTENÇA QUE SE MOSTROU ESCORREITA EM RAZÃO DA APREENSÃO DE VARIEDADE DE SUBSTÂNCIAS DE NATUREZA NOCIVA. DISCRICIONARIEDADE DO MAGISTRADO SENTENCIANTE. PENA MANTIDA.

GRATUIDADE DA JUSTIÇA. HIPOSSUFICIÊNCIA NÃO DEMONSTRADA. RECORRENTE QUE FOI REPRESENTADO POR DEFENSOR CONSTITUÍDO AO LONGO DA PERSECUÇÃO PENAL. CONCESSÃO INDEVIDA.

HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. NECESSIDADE DE FIXAÇÃO DOS HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS RECURSAIS

AO DEFENSORE DATIVO NOMEADO AO APELANTE. APRESENTAÇÃO DAS RAZÕES RECURSAIS. CONCESSÃO NOS TERMOS DO ART. 8º DA RESOLUÇÃO CM 5/19, ATUALIZADA PELA RESOLUÇÃO CM N. 9/2022. RECURSO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO, TÃO SOMENTE, PARA FIXAR A VERBA HONORÁRIA RECURSAL.

(TJSC, Apelação Criminal n. 5007476-77.2022.8.24.0005, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Hildemar Meneguzzi de Carvalho, Segunda Câmara Criminal, j. 26-09-2023).

PENAL. PROCESSUAL PENAL. APELAÇÃO CRIMINAL. CRIME CONTRA A SAÚDE PÚBLICA. TRÁFICO DE DROGAS (LEI 11.343/2006, ART. 33, CAPUT). SENTENÇA CONDENATÓRIA. RECURSO DA DEFESA.

JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE. ABRANDAMENTO DO REGIME E DIREITO DE RECORRER EM LIBERDADE. NÃO CONHECIMENTO. OFENSA À DIALETICIDADE RECURSAL. AUSÊNCIA DE MANIFESTA ILEGALIDADE. REINCIDÊNCIA ESPECÍFICA. REGIME INICIAL FECHADO. DENEGAÇÃO DO DIREITO DE RECURSO EM LIBERDADE.

PRELIMINAR. NULIDADE NA BUSCA PESSOAL REALIZADA PELA GUARDA MUNICIPAL. AUSÊNCIA DE JUSTA CAUSA. NÃO ACOLHIMENTO. PATRULHAMENTO PREVENTIVO DO TRÁFEGO URBANO. FISCALIZAÇÃO NO ÂMBITO DO PODER DE POLÍCIA. ODOR CARACTERÍSTICO DO CONSUMO DE MACONHA NO INTERIOR DE VEÍCULO. MOTIVAÇÃO BASTANTE PARA A ORDEM DE PARADA. CONSTATAÇÃO FORTUITA DE CRACK EM QUANTIDADE EXPRESSIVA. AÇÃO LEGÍTIMA PAUTADA EM ARCABOUÇO NORMATIVO (CF, ART. 144, § 8º; LEI 13.022/2014, ART. 5º; LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO; CPP, ART. 301).

MÉRITO. CAUSA ESPECIAL DE DIMINUIÇÃO DA PENA. TRÁFICO PRIVILEGIADO. NÃO ACOLHIMENTO. REINCIDÊNCIA ESPECÍFICA. REQUISITOS CUMULATIVOS NÃO PREENCHIDOS.

SENTENÇA MANTIDA.

(TJSC, Apelação Criminal n. 5010903-48.2023.8.24.0005, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Carlos Alberto Civinski, Primeira Câmara Criminal, j. 31-08-2023).

No mesmo sentido é o entendimento do Tribunal de Justiça de São Paulo:

Apelação. Tráfico de drogas e corrupção ativa. Pleito objetivando, preliminarmente, o reconhecimento de nulidade das provas obtidas em razão da ilegalidade de abordagem realizada por guardas municipais. Inocorrência. Existência de fundada suspeita por parte de guardas municipais acerca da prática de conduta ilícita pelo réu, o qual, situado em ponto de traficância, ao notar a aproximação dos agentes públicos, dispensou uma pochete ao solo e empreendeu fuga, de modo a justificar a abordagem, não se denotando a alegada ilicitude da prisão no caso concreto. Atuação regular dos guardas municipais, que fazem parte da segurança pública, de acordo com sua competência constitucional de proteção da coletividade municipal (CF, art. 144, § 8º). Função de "proteção municipal preventiva" (art. 2º e art. 5º, III, da Lei nº 13.022/2014). Precedentes recentes do Plenário do STF e da Quinta Turma do STJ em igual sentido. No mérito, pleito almejando a absolvição pela falta de provas ou a desclassificação da conduta para o crime de porte de drogas para consumo pessoal. Impossibilidade. Conjunto probatório seguro e coeso, demonstrado que o recorrente guardava e trazia consigo, no interior de uma pochete, para fins de comercialização, 61 porções de maconha (135 g), 30 porções de cocaína (9,6 g), 17 porções de crack (3,9 g), 3 frascos de lança-perfume (25,5 ml) e 12 porções de haxixe (6,6 g), tendo ainda oferecido a quantia de R\$ 5.000,00 a guardas municipais para impedir sua prisão. Acervo documental e pericial corroborado pelos depoimentos firmes e coerentes prestados pelos guardas municipais responsáveis pelo flagrante. Quantidade de entorpecentes apreendidos e forma de acondicionamento,

além da apreensão, na referida pochete, da quantia de R\$ 187,10, em notas fracionadas, que indica a traficância. Condenação mantida. Básica fixada no mínimo. Viável a aplicação do redutor, no patamar máximo, uma vez preenchidos os requisitos do § 4º do art. 33 da Lei de Drogas. Quantidade de pena estabelecida, aliada à primariedade do recorrente, que permite a fixação do regime inicial aberto, assim como a substituição da pena corporal. Parcial provimento ao apelo, para reduzir a pena do réu ao montante de 3 anos e 8 meses de reclusão, em regime inicial aberto, além do pagamento de 176 dias-multa, substituída a pena corporal por duas restritivas de direitos, consistentes em prestação de serviços à comunidade, por igual período, e prestação pecuniária no importe de um salário-mínimo, em favor de entidade a ser indicada pelo juízo da execução. (TJSP; Apelação Criminal 1509193-62.2020.8.26.0228; Relator (a): Guilherme de Souza Nucci; Órgão Julgador: 16ª Câmara de Direito Criminal; Foro Central Criminal Barra Funda - 1ª Vara Criminal; Data do Julgamento: 07/11/2023; Data de Registro: 07/11/2023)

Portanto, vê-se que, por enquanto, o entendimento do STF exarado ADPF 995 vem sendo deturpado pelos Tribunais Estaduais e pelos Municípios que instituem as Guardas Municipais no intuito de cumprir com o papel ordinário de segurança pública, o que não as compete.

Por fim, conclui-se que a decisão que incluiu as Guardas Municipais no sistema de segurança pública por si só, não reforça as teses de descriminalização das drogas produzidas no bojo do RE 635659, já que na teoria não houve a ampliação de atribuições e, portanto, as Guardas não podem atuar no combate à criminalidade diária. Na realidade o resultado prático da decisão é o que influencia nas teses de descriminalização e na necessidade de diferenciar o usuário do traficante. Isso porque, no cotidiano, há mais uma instituição de segurança pública fortemente atuante na repressão contra o tráfico de drogas. Assim, isso significa um maior número de indivíduos que são abordados diariamente; um maior número de ocorrências relacionadas ao tráfico de drogas; um maior financiamento dessas instituições para que atuem ostensivamente na repressão contra o tráfico; e um maior número de indivíduos presos ou até mortos em confrontos. Conseqüentemente, a ideia da descriminalização, mesmo que apenas da maconha, se faz necessária por ter como consequência uma menor atuação do Estado na vida do indivíduo, um menor número de prisões, de mortes, e finalmente dá início a política mais humanizada que não estigmatiza o usuário e que apresenta um avanço em uma guerra iniciada no século passado e que até o momento, não tem expectativa de um fim.

5 CONCLUSÃO

A presente monografia possuiu como objetivo central compreender os limites de atuação das Guardas Municipais na política antidrogas e como a decisão que inseriu estes órgãos no sistema de segurança pública influencia nas teses de descriminalização e definição de critérios objetivos que diferenciam o traficante do usuário. Assim, buscou-se discutir acerca do surgimento e evolução da política antidrogas ao redor do mundo, com ênfase na política antidrogas americana e como esta influenciou a realização de tratados e convenções internacionais antidrogas, e como essa influência repercutiu no Brasil, além de investigar as atribuições constitucionais das Guardas Municipais e no âmbito da ADPF 995, e, ainda, correlacionar as teses relacionadas a essas atribuições com as teses produzidas no bojo do RE 635659.

Nessa toada, o trabalho foi dividido em três capítulos, com objetivos específicos em relação à origem e evolução do proibicionismo das drogas, as atribuições das Guardas Municipais e a correlação entre esses dois temas.

No primeiro capítulo, buscou-se delimitar a origem da atual política antidrogas como a desenvolvida a partir do início do século XX por meio de uma análise histórica da evolução dessas políticas por meio de tratados e convenções internacionais. Nesse sentido foi considerado o desenvolvimento da política antidrogas americana e como ela influenciou a confecção destes documentos internacionais, e como isso repercutiu no desenvolvimento das políticas brasileiras.

As políticas norte-americanas foram, ao longo do século, calcadas em diversos fatores que variaram desde interesses econômicos, motivações religiosas, argumentos médicos e higienistas, além da necessidade incansável do governo de buscar um bode expiatório para as suas mazelas sociais. Dessarte, pode-se perceber que os Estados Unidos foi o principal exportador do proibicionismo para o mundo, já que foi o principal influenciador do desenvolvimento dos grandes tratados e convenções internacionais que regularam, criminalizaram e estigmatizaram as drogas.

Ainda, pode-se perceber que o Brasil seguiu quase que a risca o modelo americano de combate aos entorpecentes, adaptando as políticas de maneira que funcionassem de acordo com a sua realidade.

Em seguida, no segundo capítulo, através de pesquisa histórico-bibliográfica, investigou-se as atribuições constitucionais das Guardas Municipais. Para tanto, foi

utilizado como base as origens históricas desses órgãos, o seu Estatuto sancionado em 2014 e o entendimento do STF prolatado por meio da ADPF 995.

Quanto às suas origens, apesar de haver menção a diversas instituições denominadas “Guardas Municipais”, às GM no modelo que conhecemos atualmente foram estabelecidas pela Constituição Federal de 88. No parágrafo 8º do parágrafo 144 que faculta a criação dessas instituições pelos municípios é bem clara a destinação delas: a proteção de bens, serviços e instalações **municipais**. Além disso, há o advento do Estatuto das Guardas que regulamentou o parágrafo supracitado e expandiu de forma latente as suas atribuições.

Há de se destacar ainda conforme o subcapítulo 3.1.2 que as Guardas Municipais vem cada vez mais adquirindo um caráter militar, desde o seu modo de formação, seus uniformes e equipamentos, até sua forma de atuação.

Ainda, em análise a jurisprudência do STJ buscou-se entender a origem da ADPF 995, que foi devido a um desvio da atividade fim por parte das GM que rotineiramente vem atuando em desconformidade com suas atribuições constitucionais. Por conseguinte, compreendeu-se que mesmo com a decisão do STF que inseriu estas instituições no sistema de segurança pública, em nada mudou as suas atribuições sendo elas exclusivamente destinadas à proteção do patrimônio municipal. Por fim, mas não menos importante, verificou-se com base na tese fixada pela Corte Superior brasileira que as Guardas Municipais devem atuar em conformidade com aquilo que prevê o texto constitucional, sendo elas extremamente importantes para a segurança pública naquilo que as compete.

Por fim, no terceiro e último capítulo, buscou-se correlacionar o papel das Guardas Municipais na política antidrogas e ainda entender como, e se, a ADPF 995 influenciou nas teses sobre a descriminalização produzidas no RE 635659.

Nesta toada, buscou-se inicialmente situar teoricamente o papel das Guardas na política antidrogas e com base na interpretação do capítulo anterior, entendeu-se de maneira fácil que, apenas excepcionalmente estas instituições estão inseridas no combate aos entorpecentes. Assim, depreende-se que é papel das Guardas reprimir o tráfico de drogas apenas quando ele chega a sua alçada, a exemplo de tráfico nas imediações de praças, prédios públicos ou escolas municipais.

Após, com base no voto paradigmático do Ministro Alexandre de Moraes no RE 635659, buscou-se compreender a necessidade da descriminalização das drogas e a definição de critérios mais objetivos no quanto à diferenciação do crime de tráfico

e da posse para consumo próprio. Com base na realidade da atual política antidrogas e nos dados trazidos pelo Ministro Alexandre, percebeu-se que a descriminalização, inicialmente da maconha, pode produzir reflexos extremamente positivos como a diminuição da estigmatização dos usuários, a facilidade da inserção destes na sociedade além de efeitos descarcerizadores. Além do mais, pode haver impactos positivos na diminuição da violência de uma guerra que não aparenta ter fim.

Contudo, entendeu-se que a descriminalização por si só não produziria os resultados desejados. Para tanto, concluiu-se que é necessário a definição de critérios objetivos que possam diferenciar o usuário do traficante já que, não basta apenas descriminalizar e permitir a subjetividade das autoridades policiais e judiciárias na aplicação dessa descriminalização. No entanto, na definição desses critérios percebe-se dificuldade de estes serem idôneos e capazes de realmente diferenciarem o tráfico do consumo de drogas, sem que sejam utilizados ou para leniência com criminosos ou que inoportunamente reprimam usuários.

Por fim, a partir da análise da ADPF 995 e da compreensão das atribuições constitucionais das Guardas Municipais foi possível concluir que, por si só, estas não reforçaram as teses de descriminalização das drogas. Isso, devido ao fato de que não houve uma ampliação das atribuições, e, portanto, apesar de integrarem o sistema de segurança pública, continuam sendo instituições voltadas primariamente para a proteção do patrimônio municipal.

Todavia, conforme abordado no trabalho, na prática as GMs atuam no combate a criminalidade urbana ordinária em desacordo com as suas atribuições, e a partir da decisão proferida na ADPF 995, muitos municípios a entenderam como um salvo-conduto para a instituição de uma "polícia municipal", e diversos Tribunais ratificaram esse entendimento em por meio de suas decisões. Assim, com a possível presença de mais uma instituição atuante na repressão cotidiana contra as drogas, entende-se que o resultado prático da ADPF 995 reforça (não como um fator determinante, mas sim como mais um incentivo), as teses e a necessidade da descriminalização das drogas.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Guilherme de; TATIM DA CRUZ, Jorge Henrique. A política proibicionista e o mercado ilícito de drogas. Revista Brasileira de Sociologia do Direito, Porto Alegre, ABraSD, v.2, n. 1, p. 99-108, jan./jun., 2015

BATISTA, Nilo. Política criminal com derramamento de Sangue. Revista Brasileira de Ciências Criminais. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, ano 5, n.º 20, p. 129, outubro de 1997.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.

_____. Decreto nº 4.294, de 6 de julho de 1921. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4294-6-julho-1921-569300-publicacaooriginal-92525-pl.html#:~:text=Art.,%24%20a%201%3A000%24000>.

_____. Decreto nº 20.930, de 11 de Janeiro de 1932. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-20930-11-janeiro-1932-498374-publicacaooriginal-81616-pe.html>

_____. DECRETO Nº 22.213 DE 14 DE DEZEMBRO DE 1932. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d22213.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2022.213%20DE%2014%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201932.&text=Aprova%20a%20Consolida%C3%A7%C3%A3o%20das%20Leis,Brasileiro%2C%20promulgado%20pelo%20decreto%20n.

_____. LEI Nº 4.451, DE 4 DE NOVEMBRO DE 1964. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4451-4-novembro-1964-376671-publicacaooriginal-1-pl.html>

_____. DECRETO-LEI No 891, DE 25 DE NOVEMBRO DE 1938. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del0891.htm

_____. LEI Nº 6.368, DE 21 DE OUTUBRO DE 1976. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6368.htm

_____. LEI Nº 11.343, DE 23 DE AGOSTO DE 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/lei/l11343.htm

_____. Decreto-lei nº 159, de 10 de fevereiro de 1967. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-159-10-fevereiro-1967-373406-publicacaooriginal-1-pe.html>>.

_____. Decreto-lei nº 385, de 26 de dezembro de 1968. Disponível em: https://www.google.com/search?q=Decreto-lei+385%2C+de+26.12.68&oq=Decreto-lei+385%2C+de+26.12.68&gs_lcrp=EgZjaHJvbWUyBggAEEUYOdIBBzUxOWowajeoAgCwAgA&sourceid=chrome&ie=UTF-8

_____. Superior Tribunal de Justiça. Habeas Corpus n. 457.433/SP. Rel. Ministro Rogério Schietti Cruz, 6ª Turma, julgado em 26/03/2019

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso em Habeas Corpus. n. 170.175/PR. Rel. Ministro Convocado do TJDFT Jesuíno Rissato, 6ª Turma, julgado em 07/02/2023

_____. Superior Tribunal de Justiça. Habeas Corpus n. 830.530/SP. Rel. Ministro Rogério Schietti Cruz, Terceira Seção, julgado em 27/09/2023

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1.977.119. Rel. Ministro Rogério Schietti Cruz, 6ª Turma, julgado em 16/08/2022

_____. Superior Tribunal de Justiça. Informativo de Jurisprudência n. 791. Terceira Seção. Publicado em 18 de outubro de 2023. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/>

_____. Supremo Tribunal Federal. AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.451.377 SÃO PAULO. Rel. Ministro Edson Fachin, julgado em 4 de outubro de 2023

_____. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 995. Rel. Ministro Alexandre de Moraes, julgado em 28/08/2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6444398>

_____. Supremo Tribunal Federal. RECURSO EXTRAORDINÁRIO 635659. Rel. Ministro Gilmar Mendes. Voto Ministro Alexandre de Moraes. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2023/08/voto-alexandre-de-moraes-julgamento-drogas-stf-2-ago-2023.pdf>. Acessado em: 13/11/2023

BOTTINI, Pierpaolo Cruz. FERREIRA, Thiago Wender. STF deve fixar critérios objetivos para separar usuários de traficantes de drogas. Consultor Jurídico. 30 de maio de 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-mai-30/direito-defesa-stf-fixar-criterios-objetivos-separar-usuarios-trafficantes/>

CARVALHO, Salo de. A Política Criminal de Drogas no Brasil – do discurso oficial às razões da descriminalização. 1ª. ed. Luam Editora Ltda.: Rio de Janeiro, 1997.

CARVALHO, Salo de. A Política Criminal de Drogas no Brasil - Estudo Criminológico e Dogmático. 4ª ed. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2007

COHEN, Lizabeth (1991). Making a New Deal: Industrial Workers in Chicago, 1919–1939. Chicago: Cambridge University Press. p. 255. ISBN 978-0-521-42838-5.

HIGÍDIO, José. Decisão do STF não autoriza guardas municipais a abordar e revistar pessoas. Consultor Jurídico. 30 de agosto de 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-ago-30/stf-nao-autorizou-guardas-municipais-abordar-revistar-pessoas/>

JELSMAN, Martin. THE DEVELOPMENT OF INTERNATIONAL DRUG CONTROL: LESSONS LEARNED AND STRATEGIC CHALLENGES FOR THE FUTURE. Working Paper Prepared for the First Meeting of the Commission Geneva, 24-25 January 2011

MARTINS, Márcio A. Conde. A geopolítica das drogas nas américas e a política antidroga brasileira. Revista do Instituto do Direito Brasileiro - 2013, p. 17166. Disponível em: <https://www.cidp.pt/revistas/ridb/2013>

OLMO, Rosa del. A face oculta da droga. Tradução de Teresa Ottoní. Rio de Janeiro: Revan, 1990.

PERFEITO, Nicolas. A influência das Convenções Internacionais e do proibicionismo na política de drogas incorporada pela legislação penal brasileira. Trabalho de Conclusão de Curso. Faculdade de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina. 2018

REALE JUNIOR, Miguel. Funções manifestas e latentes da política de war on drugs. Publicado no livro Drogas: aspectos penais e criminológicos, 2005.

RODRIGUES, Luciana Boiteux (org.). Tráfico de drogas e constituição: Série Pensando o Direito nº1/2009. Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2009.

RODRIGUES, Luciana Boiteux. Controle penal sobre as drogas ilícitas: o impacto do proibicionismo no sistema penal e na sociedade. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2006.

RODRIGUES, Luciana Boiteux. A nova lei antidrogas e aumento da pena do delito de tráfico de entorpecentes. Boletim IBCCRIM, São Paulo, v.14, n.167, p. 8-9, out. 2006a.

RODRIGUES, Tiago. Política e Drogas nas Américas. São Paulo. EDUC/FAPESP, 2004.

SOUZA, Vinícius André de. Necessidade de critérios idôneos de diferenciação entre traficante e usuário. Consultor Jurídico. 15 de agosto de 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-ago-15/vinicius-souza-supremo-julgamento-re-635659/>

TJSC, Habeas Corpus Criminal n. 5032833-40.2023.8.24.0000, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Alexandre d'Ivanenko, Quarta Câmara Criminal, j. 06-07-2023

TJSC, Apelação Criminal n. 5012904-40.2022.8.24.0005, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Des. José Everaldo Silva, Quarta Câmara Criminal, j. 13-04-2023

TJSC, Habeas Corpus Criminal n. 5014199-93.2023.8.24.0000, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Ernani Guetten de Almeida, Terceira Câmara Criminal, j. 28-03-2023

TJSP; Apelação Criminal 1509193-62.2020.8.26.0228; Relator (a): Guilherme de Souza Nucci; Órgão Julgador: 16ª Câmara de Direito Criminal; Foro Central Criminal Barra Funda - 1ª Vara Criminal; Data do Julgamento: 07/11/2023; Data de Registro: 07/11/2023

YOUNGERS, Coletta A., ROSIN, Eileen. Drugs and Democracy in Latin America: The Impact of U.S. Policy. Lynne Rienner Publishers. Publicado em 30/11/2004.

XIBERRAS, Martine. A sociedade intoxicada. Tradução de Alexandre Correia. Lisboa: Piaget, 1989.



Universidade Federal de Santa Catarina
Centro de Ciências Jurídicas
COORDENADORIA DO CURSO DE DIREITO

TERMO DE RESPONSABILIDADE PELO INEDITISMO DO TCC E
ORIENTAÇÃO IDEOLÓGICA

Aluno(a): Vinícius Marcelo Apolinário

RG: 6.772.033

CPF: 099.749.719-00

Matrícula: 19105367

Título do TCC: **“A INCLUSÃO DAS GUARDAS MUNICIPAIS NO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA PELO STF: UM IMPULSO À DESCRIMINALIZAÇÃO DAS DROGAS”**

Orientador(a): Prof. Dr. Cláudio Macedo de Souza

Eu, Vinícius Marcelo Apolinário, acima qualificado(a); venho, pelo presente termo, assumir integral responsabilidade pela originalidade e conteúdo ideológico apresentado no TCC de minha autoria, acima referido

Florianópolis, 29 de novembro de 2023.



Documento assinado digitalmente

VINIUS MARCELO APOLINARIO

Data: 06/12/2023 20:17:41-0300

CPF: ***.749.719-**

Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

Vinícius Marcelo Apolinário



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
COORDENADORIA DE MONOGRAFIA

ATA DE SESSÃO DE DEFESA DE TCC (VIRTUAL)
(Autorizada pela Portaria 002/2020/PROGRAD)

Aos **29** dias do mês de novembro do ano de 2023, às **18** horas e **30** minutos, foi realizada a defesa pública do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), no modo virtual, através do link: "<https://meet.google.com/pbc-rayj-hwn>" intitulado "**A INCLUSÃO DAS GUARDAS MUNICIPAIS NO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA PELO STF: UM IMPULSO À DESCRIMINALIZAÇÃO DAS DROGAS**", elaborado pelo(a) acadêmico(a) **Vinicius Marcelo Apolinário**, matrícula nº **19105367**, composta pelos membros **Prof. Dr. Cláudio Macedo de Souza, Me. Soraya Teshima e Marcos Poersch Zanovello (PPGD – UFSC)**, abaixo assinados, obteve a aprovação com nota **10 (dez)**, cumprindo o requisito legal previsto no art. 10 da Resolução nº 09/2004/CES/CNE, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução nº 01/CCGD/CCJ/2014.

- Aprovação Integral
 Aprovação Condicionada aos seguintes reparos, sob fiscalização do Prof. Orientador

Florianópolis, **29 de novembro de 2023**.



Documento assinado digitalmente
Claudio Macedo de Souza
Data: 30/11/2023 16:07:54-0300
CPF: ***.565.726-**
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

Prof. Dr. Cláudio Macedo de Souza (ASSINATURA DIGITAL)
Professor Orientador



Documento assinado digitalmente
Soraya Teshima
Data: 30/11/2023 11:33:03-0300
CPF: ***.352.369-**
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

Me. Soraya Teshima (ASSINATURA DIGITAL)
Membro de Banca



Documento assinado digitalmente
MARCOS POERSCH ZANOVELLO
Data: 30/11/2023 13:34:13-0300
CPF: ***.053.000-**
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

Marcos Poersch Zanovello, PPGD – UFSC (ASSINATURA DIGITAL)
Membro de Banca



Documento assinado digitalmente
VINICIUS MARCELO APOLINARIO
Data: 30/11/2023 11:14:26-0300
CPF: ***.749.719-**
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
COLEGIADO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

TERMO DE APROVAÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso, intitulado “A INCLUSÃO DAS GUARDAS MUNICIPAIS NO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA PELO STF: UM IMPULSO À DESCRIMINALIZAÇÃO DAS DROGAS”, elaborado pelo(a) acadêmico(a) “**Vinicius Marcelo Apolinário**”, defendido em **29/11/2023** e aprovado pela Banca Examinadora composta pelos membros abaixo assinados, obteve aprovação com nota **10 (dez)**, cumprindo o requisito legal previsto no art. 10 da Resolução nº 09/2004/CES/CNE, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução nº 01/CCGD/CCJ/2014.

Florianópolis, 29 de Novembro de 2023



Documento assinado digitalmente
Claudio Macedo de Souza
Data: 30/11/2023 16:08:32-0300
CPF: ***.565.726-**
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

Prof. Dr. Cláudio Macedo de Souza (ASSINATURA DIGITAL)
Professor Orientador



Documento assinado digitalmente
Soraya Teshima
Data: 30/11/2023 11:33:38-0300
CPF: ***.352.369-**
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

Me. Soraya Teshima (ASSINATURA DIGITAL)
Membro de Banca



Documento assinado digitalmente
MARCOS POERSCH ZANOVELLO
Data: 30/11/2023 13:34:53-0300
CPF: ***.053.000-**
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

Marcos Poersch Zanovello, PPGD - UFSC (ASSINATURA DIGITAL)
Membro de Banca

