

PARECER Nº , DE 2010

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre as Propostas de Emenda à Constituição nº 32, de 2003, do Senador Sérgio Cabral e outros, que *altera o art. 144 da Constituição Federal para transformar a guarda municipal de cidades com mais de dois milhões de habitantes em órgão da segurança pública*; nº 22, de 2005, do Senador Tasso Jereissati e outros, que *altera o art. 144 da Constituição Federal, para criar a guarda nacional como órgão permanente da segurança pública*; nº 25, de 2007, do Senador Marconi Perillo e outros, que *dá nova redação ao § 8º da Constituição Federal, para ampliar as funções das guardas municipais*; e nº 52, de 2009, do Senador Marcelo Crivella e outros, que *altera o § 8º do artigo 144 para permitir às guardas municipais atuar no combate ao crime organizado na região das fronteiras interestaduais*.

RELATOR: Senador **PEDRO SIMON**

I – RELATÓRIO

As Propostas de Emendas à Constituição nºs 32, de 2003; 22, de 2005; 25, de 2007, e 52, de 2009, tramitam em conjunto como decorrência da aprovação do Requerimento nº 789, de 2010, do Senador Jarbas Vasconcelos.

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 32, de 2003, altera o art. 144 da Constituição Federal (CF) para incluir entre os órgãos encarregados da preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio as guardas municipais dos municípios com mais de dois milhões de habitantes, que deverão colaborar com a polícia militar no policiamento ostensivo, na forma estabelecida em lei municipal.

Na justificação, argumenta-se que os Estados não têm condições de exercer com exclusividade as ações de segurança pública, quando a atividade criminosa é incrementada como decorrência das grandes aglomerações urbanas.

Defende-se que o “policiamento municipal garante que mais recursos sejam carreados para a segurança do cidadão e permite que os prefeitos dos grandes municípios possam colaborar, com seu conhecimento estratégico da cidade, no policiamento ostensivo para a defesa da integridade física e do patrimônio dos cidadãos”.

O Senador Osmar Dias apresentou a Emenda nº 01-CCJ para alterar o critério populacional que caracterizaria a guarda municipal como órgão de segurança pública, reduzindo-o de dois milhões para duzentos mil habitantes. Na justificação, ressalta que, pelo critério adotado no texto original da PEC nº 32, de 2003, “estariam impedidas de colaborar na área de segurança pública 21 das 26 capitais estaduais do país, além da totalidade das cidades das respectivas regiões metropolitanas”.

A PEC nº 22, de 2005, por sua vez, cria a guarda nacional, organizada mediante convênio entre a União, os Estados e o Distrito Federal, integrada pelas polícias civis e militares, que poderá atuar em qualquer parte do território nacional, por convocação do Presidente da República, cabendo-lhe executar, por tempo determinado no decreto de convocação, ações típicas de policiamento ostensivo, de controle de distúrbios e de defesa civil.

Na justificação, alega-se que os órgãos de segurança pública não têm dado respostas satisfatórias à criminalidade crescente e que a criação de uma guarda nacional, nos moldes em que proposta, é “providência fundamental para conter, pronta e objetivamente, a expansão da criminalidade organizada, e tirar o Estado brasileiro de sua posição de refém ...”.

A PEC nº 25, de 2007, por seu turno, atribui às guardas municipais as funções de “complementar as atividades de preservação da ordem pública e dar suporte à execução de atividades sociais”. Na justificação, considera-se que essa alteração do texto constitucional acarretará importante reforço para o sistema de segurança pública.

Por fim, a PEC nº 52, de 2009, visa a possibilitar que as guardas municipais possam atuar na prevenção e repressão ao tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, ao contrabando e ao descaminho, mediante convênio com a Polícia Federal, nas faixas de fronteiras interestaduais.

Nesse sentido, promove mudança no § 8º do art. 144 da Constituição Federal (CF), que passaria a ter a seguinte redação:

“§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção dos seus bens, serviços e instalações e, mediante convênio com a Polícia Federal, participar das ações referidas no inciso II do § 1º nas faixas das fronteiras interestaduais dos respectivos territórios.”

A justificação da PEC argumenta a necessidade de as forças municipais unirem-se às polícias estaduais e federais no combate à criminalidade.

Ressalta que

A população, em geral, não compreende essa aparente indiferença das Guardas Municipais quanto a essas batalhas urbanas, principalmente quando é o povo circunstante o alvo certo das balas perdidas; não sabe, porém, que há um impeditivo legal que obsta a ação dessas Guardas em tudo que ultrapassar os limites constitucionais que as destinam, apenas, “à proteção dos bens, serviços e instalações” do Município.

Observa, ainda, que o policiamento de fronteira, por onde entram drogas e armamentos para as organizações criminosas, é dificultado pela sua extensão, de mais de 8,5 mil km, e que, nesse caso específico, a atuação das guardas municipais nas faixas de fronteira poderia contribuir para as ações de combate ao crime.

Não foram, até o presente momento, apresentadas emendas às PECs nº 22, de 2005; 25, de 2007; e 52, de 2009.

II – ANÁLISE

Não vislumbramos inconstitucionalidades ou vícios relacionados à juridicidade nas propostas em exame.

Quanto ao mérito, observamos que o problema da segurança pública no Brasil, embora recorrente, não é de fácil solução.

Primeiramente, tem-se que levar em conta as razões que levaram à ineficácia de nosso atual sistema de segurança pública, compreendido por diversos

órgãos, muitos deles com problemas de má gestão, carência de materiais e armamentos adequados, além de despreparo e desestímulo dos seus servidores.

Não há dúvidas sobre a necessidade de reequipar nossas polícias e Forças Armadas e de investir em treinamento adequado para combater a crescente criminalidade. Importante registrar, diga-se de passagem, que não compete a essas últimas atribuições de segurança pública, mas de garantia da lei e da ordem, atuando em situações excepcionais.

Sabemos que a Constituição Federal indica, em seu art. 144, os órgãos públicos responsáveis pela segurança pública, para os quais são previstas atribuições específicas (polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares).

Além disso, a própria Constituição prevê entre as destinações das Forças Armadas a garantia da lei e da ordem (art. 142, *caput*). Com base nesse dispositivo constitucional, a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, com as alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 117, de 2 de setembro de 2004, admite a atuação subsidiária das Forças Armadas na garantia da ordem, desde que esgotados os instrumentos enumerados no citado art. 144 da Constituição. Nessas situações, a atuação das Forças Armadas ocorrerá de forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado (art. 15, § 4º, da Lei Complementar nº 97, de 1999).

Não podemos, ainda, olvidar a existência da Força Nacional de Segurança Pública, fundada nos arts. 144 e 241 da Constituição, bem como no princípio da solidariedade federativa que orienta o sistema único de segurança pública, conforme disposto no Decreto nº 5.289, de 29 de novembro de 2004. Vale lembrar que a possibilidade dessa ação conjunta foi ratificada pela Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007, que *dispõe sobre cooperação federativa no âmbito da segurança pública*.

Portanto, nosso sistema de segurança pública conta com a participação de forças permanentes e, também, esporádicas. A criação da guarda nacional, como pretendido pela PEC nº 22, de 2005, seguramente não será capaz de frear a criminalidade que assola o País. Ao contrário, a nosso ver, poderá criar novos empecilhos, que se mostram como obstáculos à aprovação da presente proposta.

Um novo órgão de segurança pública, dentro do cenário atual, terá de concorrer com aqueles já existentes para obter recursos financeiros com vistas a desempenhar seu papel de forma satisfatória. A incapacidade gerencial que o governo tem demonstrado nessa área nos leva a crer que dificilmente uma guarda nacional será bem equipada e dará respostas convincentes para a insegurança em que vive a população brasileira. Aliás, a atuação de uma guarda nacional, eventualmente criada pela aprovação dessa PEC, jamais poderia ser privilegiada pelo governo federal em detrimento das demais forças de segurança pública.

Noutro giro, entendemos conveniente alçar as guardas municipais das maiores cidades ao *status* de órgão de segurança pública.

No que tange ao critério populacional, consideramos que o texto original da PEC nº 32, de 2003, restringirá demasiadamente as possibilidades de atuação dessas entidades, pois como bem frisou o Senador Osmar Dias, poucas capitais brasileiras têm mais de dois milhões de habitantes, desconsiderando-se as regiões metropolitanas, formadas pela aglutinação de dois ou mais municípios.

Entretanto, a nosso sentir, a proposta contida na sua emenda não encontra justificativa plausível, na medida em que cidades com duzentos mil habitantes não comprometem, apenas pela sua existência, as ações de segurança atribuídas aos Estados.

Creemos que se pode adotar um critério intermediário, de forma que as guardas municipais dos municípios com mais de quinhentos mil habitantes passem a integrar o sistema de segurança pública a que se refere o art. 144 da CF.

Outrossim, seria de bom senso, para que se evitem graves conflitos de competência e gastos desnecessários, que a participação do município na função segurança pública se desse em caráter **suplementar** e por meio de convênio com os Estados.

Como a Constituição não deve descer a minudências que definam os detalhes sobre a forma de organizar a instituição, julgamos necessário que a nova função a ser destinada às guardas municipais seja regulada por lei a ser elaborada pelo Poder Legislativo federal, e não municipal, como prevê a PEC nº 32, de 2003.

O convênio com o Estado federado, por seu turno, deverá cuidar para que as guardas municipais não extrapolem suas competências, porque seus papéis deverão ficar bem definidos.

Consideramos, por fim, que, para alcançar o objetivo pretendido, basta alterar a redação do § 8º do art. 144 da CF, sendo desnecessário inserir novo inciso no seu *caput*, até porque a criação da guarda municipal é uma faculdade do município, e sua atuação será sempre suplementar, a título de colaboração.

Somos favoráveis, também, à alteração proposta pela PEC nº 52, de 2009, que permite a atuação das guardas municipais no combate ao crime organizado nas regiões de fronteiras interestaduais dos respectivos territórios. Observamos que, devido à regra de precedência da PEC nº 32, de 2003, a emenda que ofertamos a esta contempla a alteração pugnada pela PEC nº 52, de 2009.

Quanto à PEC nº 25, de 2007, observamos que a modificação por ela pretendida está compreendida pela PEC nº 32, de 2003, de caráter mais abrangente.

III – VOTO

Por todo o exposto, o voto é pela **rejeição** das Propostas de Emenda à Constituição nº 22, de 2005; nº 25, de 2007; e nº 52, de 2009, e pela **aprovação** da Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 2003, com as seguintes emendas, rejeitando-se, por conseguinte, a Emenda nº 01-CCJ, apresentada pelo Senador Osmar Dias:

EMENDA Nº – CCJ

Dê-se à ementa da Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 2003, a seguinte redação:

“Altera o art. 144 da Constituição Federal, para possibilitar que as guardas municipais de municípios com mais de quinhentos mil habitantes desempenhem funções de segurança pública.”

EMENDA Nº – CCJ

Dê-se ao art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 2003, a seguinte redação:

“**Art. 1º** O art. 144 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

‘**Art. 144.**
.....

§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais, destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, assegurada a possibilidade de atuar de forma suplementar nas ações de segurança pública, quando a população municipal for superior a quinhentos mil habitantes, e participar das ações referidas no inciso II do § 1º nas faixas das fronteiras interestaduais dos respectivos territórios, mediante convênio com o Estado ou a Polícia Federal, na forma da lei.

.....’ (NR)”

EMENDA Nº – CCJ

Suprima-se o art. 2º da Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 2003, renumerando-se o art. 3º.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator