

PARECER N° , DE 2009

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre as Propostas de Emenda à Constituição nº 32, de 2003, 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*, de autoria do Senador Sérgio Cabral e outros, e nº 22, de 2005, que *altera o art. 144 da Constituição Federal, para criar a guarda nacional como órgão permanente da segurança pública*, do Senador Tasso Jereissati e outros.

RELATOR: Senador **EDUARDO AZEREDO**

I – RELATÓRIO

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 poderão 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 ...”.

Não foram oferecidas emendas à PEC nº 22, de 2005.

As proposições tramitam conjuntamente em virtude da aprovação do Requerimento nº 1.192, de 2008.

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 1999, com as alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 117, de 2004, admite a atuação subsidiária das Forças Armadas na garantia da ordem, desde que esgotados os instrumentos enumerados no citado art. 144. 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.

Creamos que se pode adotar um critério intermediário, de forma que as guardas municipais dos municípios com mais de um milhão de 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 sejam reguladas 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.

III – VOTO

Por todo o exposto, o voto é pela **rejeição** da Proposta de Emenda à Constituição nº 22, de 2005, 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 um milhão de 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 atuarem de forma suplementar nas ações de segurança pública, quando a população municipal for superior a um milhão de habitantes, mediante convênio com o Estado, na forma da lei.

.....’ (NR)”

EMENDA Nº – CCJ

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

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator