



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

PARECER Nº , DE 2012

Da SUBCOMISSÃO PERMANENTE DE SEGURANÇA PÚBLICA, sobre as Propostas de Emenda à Constituição 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 ALOYSIO NUNES FERREIRA

I – RELATÓRIO

As Propostas de Emendas à Constituição nos 32, de 2003; 22, de 2005; 25, de 2007, e 52, de 2009, tramitavam em conjunto como decorrência da aprovação do Requerimento nº 789, de 2010, do Senador Jarbas Vasconcelos. Todavia, em atendimento ao art. 332 do Regimento Interno do Senado Federal, as duas primeiras foram arquivadas, de modo que, desta feita, submetemos à apreciação deste Colegiado as proposições remanescentes.

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 25, de 2007, pretende alterar o § 8º do art. 144 da Constituição Federal (CF) para atribuir às



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

guardas municipais a atividade 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 sua vez, 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 comprehende essa aparente indiferença das Guardas Municipais quanto a essas batalhas urbanas, principalmente quando é o povo circunstante o alvo certeiro das balas



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

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 quilômetros, e que, nesse caso específico, a atuação das guardas municipais nas faixas de fronteira poderia contribuir para as ações de combate ao crime.

O Senador Eduardo Lopes apresentou a Emenda nº 01 à PEC nº 52, de 2009, para dar ao art. 8º do art. 144 da CF 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, na forma da lei.”
(sublinhamos)

Argumenta que:

Em sendo a guarda municipal órgão de atuação voltado, exclusivamente, para a proteção do patrimônio municipal, a lei a que se refere o art. 144, 8º, da CF/88, é, sem nenhuma dúvida, uma lei municipal, nos termos do indigitado art. 30, I.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

Em vista disso, propõe a manutenção da expressão “na forma da lei”, para superar vício de constitucionalidade, que se constituiria na usurpação de competência legislativa cometida aos Municípios.

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, há que se 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 ações típicas 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



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

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, compreendendo diversas corporações, com atribuições bem definidas, sem prejuízo de atuação conjunta quando as circunstâncias exigem.

Quanto às guardas municipais, que são objeto específico das duas proposições em análise,



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

não se afigura conveniente, do nosso ponto de vista, alcá-las ao *status* de órgão de segurança pública, pois isso implicaria a inserção de diversas corporações municipais no já emaranhado sistema, com o risco de surgimento de conflitos de atribuições e, por que não dizer, de clima de animosidade e disputa entre as forças municipais e estaduais, principalmente.

A multiplicação dos órgãos de segurança pública não contribui para a coordenação das ações de prevenção e combate ao crime. Ao contrário, dificulta as ações concertadas, que podem ser atrapalhadas pela interferência indevida de agentes de esfera de governo não envolvida previamente.

Se hoje já há dificuldades em razão da coexistência das polícias civil e militar dos Estados, imaginem-se os problemas que surgirão se as guardas municipais forem incorporadas ao sistema de segurança pública.

Entendemos que a melhoria do sistema de segurança pública passa longe da sua ampliação orgânica; ao contrário, deve ser buscada por intermédio do aprimoramento das forças já constituídas, com ênfase no treinamento de pessoal, na aquisição de armamentos adequados, na adoção de políticas de estímulo dos servidores e, principalmente, no incremento das ações dos setores de inteligência.

III – VOTO

Por todo o exposto, o voto é pela **rejeição** das Propostas de Emenda à Constituição nº 25, de 2007, e nº 52, de 2009, bem como da Emenda nº 01.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

Sala da Comissão,

, Presidente

Senador **ALOYSIO NUNES FERREIRA**, Relator