

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 534, DE 2002, DO SENADO FEDERAL, QUE “ALTERA O ART. 144 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, PARA DISPOR SOBRE AS COMPETÊNCIAS DA GUARDA MUNICIPAL E CRIAÇÃO DA GUARDA NACIONAL”

PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 534, DE 2002, DO SENADO FEDERAL

(Apensas as Propostas de Emenda à Constituição nºs. 95, de 1995; 247, de 1995; 343, de 1996; 392, de 1996; 409, de 1996; 87, de 1999; 124, de 1999; 154, de 1999; 240, de 2000; 250, de 2000; 266, de 2000; 275, de 2000; 276, de 2000; 280, de 2000; 284, de 2000; 291, de 2000; 317, de 2000; 449, de 2001; 532, de 2002; e 49, de 2003)

Altera o art. 144 da Constituição Federal, para dispor sobre as competências da Guarda Municipal e criação da Guarda Nacional.

Autor: Senado Federal

Relator: Deputado Arnaldo Faria de Sá

I – RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição nº 534, de 2002, do Senado Federal, altera a redação do § 8º do art. 144, da Constituição Federal, definindo uma nova competência para as guardas municipais, que é a de realizar a proteção de suas populações, e insere um § 10 a este dispositivo constitucional, atribuindo à União competência para criar, organizar e manter a Guarda Nacional, com a missão, entre outras, de proteger seus bens, serviços e instalações.

O texto original da Proposta de Emenda à Constituição (PEC), do Senado Federal, teve como justificativa para sua propositura a possibilidade de os Municípios poderem cooperar com os Estados no terreno da segurança pública, porque os Estados não contam com recursos suficientes para

atuar de forma satisfatória nos denominados fundões da periferia. Na discussão e votação da matéria, no Plenário daquela Casa Legislativa, foi aprovada uma emenda ao texto da PEC inserindo a criação da Guarda Nacional.

Aprovada no Senado Federal, a proposição foi encaminhada à Câmara dos Deputados, sendo a ela apensadas, inicialmente, as Propostas de Emenda à Constituição a seguir discriminadas, que se encontravam em tramitação nesta Casa, as quais terão seus conteúdos e justificativas apresentados de forma sintética.

A Proposta de Emenda à Constituição nº 87, de 1999, do Deputado Wanderley Martins e outros, substitui a expressão “guardas municipais” pela expressão “polícias municipais”, incluindo este novo órgão no sistema de segurança pública brasileiro, e autoriza a criação das polícias municipais nos Municípios brasileiros, observadas as restrições que especifica. O primeiro signatário justifica que tal procedimento corrigiria a incapacidade do sistema de segurança pública, estabelecido no texto constitucional, em promover a efetiva prevenção e repressão de uma criminalidade crescente.

A Proposta de Emenda à Constituição nº 124, de 1999, do Deputado Félix Mendonça e outros, cria as polícias civis municipais, dirigidas por delegados eleitos pela comunidade, com competência para realizar as ações de polícia ostensiva e de polícia judiciária que especifica, no âmbito dos Municípios, e para atuar supletivamente ou em auxílio às polícias civil e militar estaduais e à Guarda Nacional. O conteúdo da proposição foi justificada na experiência americana de pequeno e médio porte que, segundo o primeiro signatário, por aproximar a polícia do condado ou do distrito da população facilita a ação policial no combate à criminalidade.

A Proposta de Emenda à Constituição nº 154, de 1999, do Deputado Rodrigo Maia e outros, transfere a competência para realizar a segurança pública das cidades com mais de dois milhões de habitantes para a autoridade municipal e determina aos Estados a transferência de efetivos e recursos estaduais aplicados em segurança pública na circunscrição do Município para o controle municipal. A fundamentação da mudança proposta situou-se no âmbito da maior integração entre polícias e população e no aumento da eficácia das ações policiais, a exemplo do que ocorreu em cidades como Nova Iorque.

A Proposta de Emenda à Constituição nº 240, de 2000, do Deputado Rubens Furlan e outros, cria as polícias civis e militares municipais, transfere o comando e os integrantes das polícias civis e militares, nos Municípios com mais de duzentos mil habitantes, para os Municípios e determina a transferência de dois por cento da arrecadação, pela União, dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados para a manutenção das polícias civis e militares municipais. Justifica a proposta com base nas vantagens da descentralização administrativa e nas dificuldades financeiras dos Estados para a manutenção de ações policiais.

A Proposta de Emenda à Constituição nº 250, de 2000, do Deputado Ronaldo Vasconcellos e outros, insere as guardas municipais no sistema de segurança pública brasileiro e confere-lhes, concorrentemente com as polícias civil e militar, atribuições de polícia judiciária e de polícia ostensiva, nos termos em que dispuser a lei que disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, prevista no art. 144, § 7º, da Constituição Federal. Fundamenta a mudança proposta na necessidade de aproximar e valorizar a relação cidadão-policial, como forma de reduzir a sensação de insegurança.

A Proposta de Emenda à Constituição nº 266, de 2000, do Deputado Wilson Santos e outros, dá às guardas municipais atribuições de forças locais de segurança pública e destina aos Municípios com mais de cem mil habitantes um por cento da arrecadação, pela União, dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados para a manutenção das polícias. Recorrendo à etimologia da palavra “polícia”, o primeiro signatário, na justificação da proposição, sustenta que a idéia de polícia liga-se diretamente às cidades, o que no Brasil teve ressonância nas antigas guardas civis, e que é possível a colaboração das guardas municipais nas ações relacionadas com a segurança pública.

A Proposta de Emenda à Constituição nº 275, de 2000, da Deputada Luíza Erundina e outros, possibilita que os Municípios com mais de quinhentos mil habitantes criem polícias civis e militares, com as mesmas competências de suas correspondentes estaduais, devendo, em um primeiro momento, ser celebrado convênio entre o Estado e o Município para que sejam transferidos para estes últimos o efetivo, o equipamento e todo o acervo

patrimonial de ambos os órgãos policiais estaduais, que estejam na circunscrição territorial do Município. Na justificação da proposição, a primeira signatária sustenta que a possibilidade dos Municípios constituírem polícias civis e militares conduzirá a uma efetiva integração dos órgãos policiais com a comunidade, possibilitando o aumento da eficiência e o aprimoramento dos serviços policiais.

A Proposta de Emenda à Constituição nº 276, de 2000, do Deputado Cunha Bueno e outros, atribui às guardas municipais dos Municípios com mais de um milhão de habitantes, de forma excludente em relação às polícias civil e militar, as funções de polícia judiciária e de apuração das infrações penais e de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública. O primeiro signatário sustenta as mudanças propostas com base nos benefícios decorrentes da descentralização administrativa em matéria de segurança pública, em face das diferenças locais de cada Município.

A Proposta de Emenda à Constituição nº 280, de 2000, do Deputado Antonio Palocci e outros, estabelece que, na forma de lei municipal, poderão as polícias civis e militares estar subordinadas ao prefeito municipal. A justificativa da proposição é a municipalização da segurança pública.

A Proposta de Emenda à Constituição nº 284, de 2000, do Deputado Rubem Medina e outros, prevê a possibilidade das guardas municipais desenvolverem ações de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, nos termos de lei complementar federal. É destacado na justificação da proposição que as polícias militares têm-se mostrado incapazes de atender as necessidades de segurança pública dos munícipes e que o emprego da Guarda Municipal em ações de polícia ostensiva e preservação da ordem pública, em conjunto com as polícias militares, irá oferecer à população um serviço de segurança pública de melhor qualidade.

A Proposta de Emenda à Constituição nº 291, de 2000, do Deputado Mauro Benevides e outros, prevê que as guardas municipais dos Municípios com mais de dois milhões de habitantes integrem o sistema de segurança pública brasileiro e atuem de forma complementar às polícias civis e militares no exercício da função de polícia judiciária e na apuração das infrações penais e nas ações de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública. Na justificação da proposição, o primeiro signatário sustenta que o distanciamento entre os órgãos policiais e os cidadãos contribui para a baixa eficácia das ações

policiais e que a possibilidade de as guardas municipais atuarem na segurança pública propiciará soluções compatíveis com a realidade local.

A Proposta de Emenda à Constituição nº 317, de 2000, do Deputado Francisco Garcia e outros, permite aos Municípios com mais de quinhentos mil habitantes atribuir às suas guardas municipais atividades de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, assegurando-lhes cooperação técnica e financeira da União e dos Estados. Em sua justificação, o primeiro signatário associa o crescimento da violência nas grandes cidades à falta de participação do Município nas ações de segurança pública e destaca que são os Municípios que conhecem as reais necessidades de seus cidadãos.

A Proposta de Emenda à Constituição nº 449, de 2001, do Deputado Edmar Moreira e outros, extingue as guardas municipais. A justificação da proposição fundou-se na necessidade de se pôr fim aos conflitos hoje existentes entre as polícias civil e militar e as guardas municipais.

A proposição principal e as proposições apensadas, anteriormente indicadas, foram apreciadas pela Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania, então denominada de Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, sendo o Parecer pela sua admissibilidade aprovado por unanimidade.

Após o encaminhamento da Proposta de Emenda à Constituição nº 534, de 2002, com seus apensos, para esta Comissão Especial manifestar-se sobre o seu mérito, foi determinado, pela Presidência da Câmara que lhe fossem apensadas mais as seguintes proposições:

a) a Proposta de Emenda à Constituição nº 532, de 2002, do Deputado João Herrmann e outros;

b) a Proposta de Emenda à Constituição nº 49, de 2003, do Deputado Carlos Souza e outros; e

c) a Proposta de Emenda à Constituição nº 95, de 1995, do Deputado Fernando Zuppo e outros, com seus respectivos apensos – Proposta de Emenda à Constituição nº^{os}. 247, de 1995, do Deputado Alexandre Ceranto e outros, 343, de 1996, do Deputado Jorge Anders e outros, 392, de 1996, do

Deputado Corauci Sobrinho e outros, e 409, de 1996, do Deputado Régis de Oliveira e outros.

O conteúdo destas proposições é a seguir apresentado.

A Proposta de Emenda à Constituição nº 532, de 2002, do Deputado João Herrmann prevê a possibilidade de participação das guardas municipais nas ações de policiamento ostensivo e preventivo. Sustenta o primeiro signatário, em sua justificação, que a decisão sobre a possibilidade de emprego das guardas municipais nas ações de polícia ostensiva deveria caber à lei estadual, que definiria, também, a forma dessa participação, e que a descentralização na área de segurança pública traria benefícios para a população.

A Proposta de Emenda à Constituição nº 49, de 2003, do Deputado Carlos Souza e outros, possibilita a participação das guardas municipais nas ações de segurança pública de policiamento ostensivo e preventivo, nos termos de lei complementar federal. A justificação da proposição funda-se na necessidade de suprir-se a deficiência operacional das polícias militares pelo emprego dos guardas municipais, que conhecem melhor os hábitos e a forma de vida dos cidadãos municipais.

A Proposta de Emenda à Constituição nº 95, de 1995, do Deputado Fernando Zuppo e outros, autoriza os Municípios a criarem polícias municipais com as competências das guardas municipais e com a atribuição de proteção da incolumidade das pessoas e do patrimônio. A justificação da proposição centra-se na idéia de que o Município é o responsável pelo bem comum do cidadão, porém não possui meios próprios para prover o mais elementar do itens do bem comum que é a segurança.

A Proposta de Emenda à Constituição nº 247, de 1995, do Deputado Alexandre Ceranto e outros, considera as guardas municipais como forças auxiliares de segurança pública. Citando a experiência de outros países, o primeiro signatário justifica a modificação proposta no entendimento de que o combate e a prevenção à criminalidade ganha maior eficácia quando existe atuação das polícias municipais.

A Proposta de Emenda à Constituição nº 343, de 1996, do Deputado Jorge Anders e outros, autoriza as guardas municipais a atuarem como

forças complementares dos órgãos de segurança pública. Na justificação da proposição sustenta-se que a concessão às guardas municipais da condição de órgão de segurança pública, com ampliação de suas competências, trará ganhos qualitativos para as comunidades municipais, no que tange ao combate à criminalidade.

A Proposta de Emenda à Constituição nº 392, de 1996, do Deputado Corauci Sobrinho e outros, inclui as guardas municipais entre os órgãos de segurança pública, atribuindo-lhes a competência para atuar em ações complementares de segurança pública. Citando, como exemplo, guardas municipais que já colaboram com as polícias civis e militares, o primeiro signatário sustenta que a alteração proposta tão-somente ajusta a legislação a situações de fato existentes em todo o País.

A Proposta de Emenda à Constituição nº 409, de 1996, do Deputado Régis de Oliveira e outros, determina que os Municípios com mais de duzentos mil habitantes assumirão as polícias civis e militares estaduais, disciplinando-as por lei municipal, e estabelece que serão transferidos dois por cento da arrecadação, pela União, dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados para a manutenção dessas polícias civis e militares, incorporadas pelos Municípios. A justificação da proposição centra-se na impossibilidade de o Estado propiciar a devida segurança para os cidadãos, por falta de recursos, e no entendimento de que as polícias seriam mais efetivas sob organização e orientação dos Municípios.

Estas sete emendas não foram objeto de apreciação pela Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania, sob o aspecto de admissibilidade.

No âmbito da Comissão Especial foi apresentada, pelos Deputados Zenaldo Coutinho, Vic Pires, Alberto Fraga, Cabo Júlio e outros, uma emenda à Proposta de Emenda à Constituição nº 534, de 2002.

Nessa emenda, os Autores transferem para a lei estadual a definição da possibilidade das guardas municipais colaborarem na execução de policiamento ostensivo, sob coordenação da polícia militar, nos termos de convênio a ser firmado entre o Município e o Estado. Em sua justificação, sustenta-se que a escassez de recursos humanos e materiais contra-indica uma

superposição de competências, o que ocorrerá se as guardas municipais, de forma autônoma, exercerem as competências policiais hoje atribuídas aos órgãos estaduais de segurança pública. Por isso, a emenda propõe que o texto constitucional preveja a celebração de um convênio entre os entes estatais, o que evitará discussões judiciais e permitirá melhores resultados devido à flexibilidade para o estabelecimento de regras de cooperação mútua.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

II.1 Da Admissibilidade das Propostas de Emenda à Constituição nºs. 532, de 2002; 49, de 2003; 95, de 1995; 247, de 1995; 343, de 1996; 392, de 1996; 409, de 1996; e da Emenda nº 1, de 2003.

Não tendo sido apreciadas, quanto à admissibilidade, pela Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania, cabe a esta Comissão Especial nos termos do art. 34, § 2º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, manifestar-se sobre a matéria, em relação às seguintes proposições: Propostas de Emenda à Constituição nºs. 532, de 2002; 49, de 2003; 95, de 1995; 247, de 1995; 343, de 1996; 392, de 1996; 409, de 1996. Igualmente, é competência desta Comissão Especial manifestar-se sobre a admissibilidade da Emenda nº 1, de 2003, juridicidade e técnica legislativa.

Quanto à legitimidade ativa para a apresentação de emendas à Constituição, as propostas foram apoiadas por mais de um terço dos membros da Câmara dos Deputados, conforme atestado pela Secretaria-Geral da Mesa, atendendo o disposto no art. 60, I, da Constituição Federal, dispositivo reproduzido no art. 201, I, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Da mesma forma, a Emenda nº 1, de 2003, apresentou o apoio constitucional e regimentalmente exigido.

No que concerne ao respeito às limitações materiais explícitas do poder constituinte derivado, consignadas no art. 60, § 4º, quais sejam, impossibilidade de alteração tendente a abolir a forma federativa de Estado, o voto direto universal e periódico, a separação dos poderes e os direitos

e garantias individuais, como o conteúdo dessas proposições é, em tudo, semelhante aos das propostas de emenda à Constituição consideradas constitucionais pela Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania, não vislumbramos qualquer ofensa a essas matérias, denominadas juridicamente de cláusulas pétreas.

Prosseguindo na análise da admissibilidade das proposições indicadas ao início deste subtítulo, não se verifica ofensa às limitações circunstanciais do poder constituinte derivado, uma vez que não estão em vigências as medidas excepcionais da intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio.

Da análise feita, conclui-se que as proposições atendem os pressupostos constitucionais e regimentais para sua apreciação.

Com relação à técnica legislativa, reforçam-se as observações feitas no Parecer da douta Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania, no que se refere às imperfeições de técnica legislativa, que se repetem, em gênero, nas proposições sob apreciação. Adota-se, por sua razoabilidade, a mesma posição assumida por aquela Comissão Permanente, remetendo-se para a fase de consolidação do texto final a ser votado, a promoção das alterações destinadas a corrigir as imperfeições de técnica legislativa.

Com fundamento nos argumentos anteriormente esposados, votamos pela **admissibilidade das Propostas de Emenda à Constituição nºs 532, de 2002; 49, de 2003; 95, de 1995; 247, de 1995; 343, de 1996; 392, de 1996; 409, de 1996; e da Emenda nº 1, de 2003.**

II.2 Do Mérito

A avaliação do mérito da Proposta de Emenda à Constituição nº 534, de 2002, far-se-á em duas etapas. A primeira será dedicada à análise de seu art. 1º, que versa sobre as atribuições das guardas municipais; a segunda, tratará do art. 2º, que cria a Guarda Nacional.

A matéria constante do art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 534, de 2002, do Senado Federal, e seus apensos, vem sendo objeto de preocupação por parte de diversos Deputados ao longo de quase uma década. Porém, sempre houve nesta Casa uma forte resistência ao simples

estabelecimento de uma discussão séria sobre o tema. Prova disso é o fato de que estamos avaliando o mérito de propostas de emendas à constituição que alteram as competências das guardas municipais que foram apresentadas em 1995.

Como ponto inicial da avaliação de mérito do art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 534, de 2002, do Senado Federal, é importante ressaltar que a discussão em torno do tema não pode ser distorcida, convertendo-se em uma disputa de poder entre o nível estadual e o nível municipal. Tampouco cabe abordá-lo sob a ótica de que o aumento de competências das guardas municipais se constitui em um instrumento para a promoção de uma redução de poder ou de perda de competência das polícias civis e militares. O foco principal da análise de mérito deste importante tema deve ser a segurança do cidadão. Este é o ponto principal a ser considerado, quando se for avaliar a conveniência e a oportunidade de se alterar o texto constitucional, para inserirem-se as guardas municipais no sistema de segurança pública brasileiro, atribuindo-lhes competência para a execução de atividades hoje privativas dos órgãos policiais.

Definidos os parâmetros de nossa abordagem, alguns pontos importantes devem ser preliminarmente destacados.

É público e notório que o Estado brasileiro passa por uma forte crise na área de segurança pública. Esta crise pode ser analisada sob duas óticas: falência do modelo de organização do sistema brasileiro de segurança pública e falta de capacidade federal e estadual para investimentos e para a manutenção da atividade de segurança pública.

Embora sejam aparentemente duas abordagens distintas, elas, na prática, se intercomunicam e os problemas apresentados em uma delas estimulam e multiplicam as dificuldades enfrentadas pela outra.

Para entendermos essa relação de reciprocidade e de mútua influência, verifiquemos que ao excluir os Municípios do sistema de segurança público brasileiro, o texto constitucional sobrecarregou, principalmente, os Estados, que passaram a ter a seu encargo a manutenção da ordem e a apuração das infrações penais na área urbana e na área rural. Com a proliferação de Municípios, com o crescimento urbano desordenado nas cidades médias e

grandes e com o agravamento da crise social, decorrente de problemas econômicos e de distribuição de renda, ampliaram-se, de forma considerável, os focos de violência e criminalidade, enquanto a base organizacional e orçamentária – o nível estadual – permaneceu constante.

Se acrescentarmos a esse quadro dois novos fatores – a violência na área rural, em decorrência de disputas pela ocupação de propriedades por integrantes de movimentos sociais, e o crescimento das ações relacionadas com o denominado crime organizado – verifica-se que é impossível atender-se à crescente demanda por ações preventivas e repressivas com uma organização do sistema de segurança pública que exclui os Municípios, impedindo que se amplie a oferta de meios para fazer frente ao crescimento da violência urbana e rural.

Diante da irrefutável constatação de que, em 2004, não se repetem as condições que inspiraram o Constituinte de 1988, na definição do sistema nacional de segurança pública, não se pode negar a falência do modelo e a necessidade imperiosa de sua reformulação.

Como também se constata, de forma quase direta, a falência do modelo tem reflexos na falta de capacidade para investimentos e manutenção das atividades de segurança pública.

A exclusão dos Municípios do sistema nacional de segurança pública sobrecarrega de maneira sensível os Estados. É de se recordar que o ente estadual tem políticas públicas a implementar com vistas ao oferecimento de emprego, à melhoria das ações de seguridade social (ações de assistência social, saúde e previdência), de urbanismo e saneamento e, também, de segurança pública. Diante da escassez de recursos para atender a todas essas demandas, o que se observa, normalmente, é a inexistência de investimentos e a redução de recursos para a manutenção da atividade policial. Essa rotina só é quebrada diante de um evento criminoso de maior magnitude, quando há uma reação pontual e episódica do Poder Público, como resposta imediata e com vistas, simplesmente, a satisfazer a indignação geral, mas que, superado o trauma, é abandonada, retornando-se à normalidade das carências cotidianas.

Nesse sentido, a inclusão dos Municípios no sistema de segurança pública concorrerá para o aumento de pessoal e de recursos materiais e orçamentários para o desenvolvimento das ações necessárias para a efetiva redução da criminalidade e para o aumento da qualidade do serviço e do nível de segurança oferecidos à população.

Assim, também sob essa ótica, inquestionável a necessidade de reformulação do sistema nacional de segurança pública com a inclusão do ente municipal, o que se fará pela inclusão das guardas municipais no sistema e pela ampliação de suas competências.

Reconhecida a necessidade inafastável de se reconhecerem as guardas municipais como órgãos de segurança pública e de atribuir-lhes funções policiais, resta definir a forma como isso se dará.

A partir da avaliação do conteúdo das Propostas de Emenda à Constituição sob análise e do conteúdo da emenda apresentada nesta Comissão Especial, pode-se afirmar que quatro aspectos básicos foram abordados na definição dos modelos de inserção das guardas municipais no sistema de segurança pública. Estes quatro aspectos básicos são: autonomia operacional – com ou sem subordinação operacional aos Estados; autonomia financeira – mantida apenas com recursos do Município, mantida com recursos do Município e do Estado, mantida com recursos da União; forma de normatização – lei federal ou complementar, lei estadual e convênio estadual, lei municipal; limite populacional – exigência de número mínimo de habitantes para a atuação da Guarda Municipal como órgão de segurança pública e inexistência de exigência com base em população.

Identificados os elementos básicos envolvidos na definição do modelo a ser adotado para a inserção das guardas municipais no sistema nacional de segurança pública, passamos à análise de cada um deles.

Com relação à autonomia operacional, entendemos que o modelo deve permitir que os Municípios planejem, organizem e executem suas ações de segurança pública sem subordinação de qualquer natureza ao plano estadual – seja pela atuação como órgão complementar ou subsidiário dos órgãos de segurança pública estadual, seja pelo controle estadual, sob qualquer modalidade (subordinação, supervisão, coordenação, convênio etc.).

Fundamentamos nossa posição no princípio federativo adotado pelo Estado brasileiro.

O princípio federativo tem como um dos seus elementos essenciais, como já foi anteriormente apontado neste Parecer, a autonomia dos entes federados. Essa autonomia se manifesta em quatro campos: a autonomia política, a autonomia normativa, a autonomia administrativa e a autonomia financeira.

É o aspecto da autonomia administrativa mais relevante para esta questão. Em sendo atribuídas competências de segurança pública ao Município, compete a ele organizar e prestar esse serviço público para pleno e eficaz atendimento das necessidades da população municipal. Ora, se for subordinada a atuação dos Municípios, na área de segurança pública, ao controle estadual, estar-se-á transformando as guardas municipais em mero apêndice dos órgãos de segurança pública estadual, o que desvirtuará a modificação que ora se pretende promover no sistema nacional de segurança pública. Ao integrar esse sistema, o Município não pode ser tratado como um ente federado de segunda categoria, cabendo o reconhecimento de sua importância no mesmo nível já reconhecido pelo próprio Constituinte de 1988.

Sempre é bom lembrar que não se pode reproduzir em relação às guardas municipais o que ocorreu na relação entre o plano federal e plano estadual, especificamente quanto ao controle das polícias militares estaduais pelo Exército.

Falamos com conhecimento de causa, porque, em muitas oportunidades, nesta Casa, defendemos a autonomia estadual, no que concerne às ações de segurança pública. Assim, por questão de coerência a princípios defendidos em oportunidades anteriores, não podemos agora, em relação às guardas municipais, entender que são pertinentes restrições à sua autonomia operacional, o que significaria restringir a autonomia do próprio Município.

Ao analisarmos o sistema de segurança pública, destacamos a falta de capacidade federal e estatal para investimentos e para a manutenção da atividade de segurança pública como um dos motivos de falência do sistema.

A partir desta constatação, no que se refere à autonomia financeira, não nos parece adequada a previsão de que seja subsidiada a atuação do Município, na área de segurança pública, com pessoal ou recursos materiais e orçamentários da União ou dos Estados.

Se pretendemos ampliar a oferta de recursos para fazer frente à demanda por ações de segurança pública, em proveito da população, não se mostra coerente conceder-se ao ente municipal autonomia operacional, quando ele não pode arcar, por conta própria com os gastos decorrentes dessa competência. Se a União e os Estados dispõem de recursos que possam ser transferidos para as guardas municipais, significa que elas podem investir em seus próprios órgãos policiais e na melhoria dos serviços que prestam.

Como isso não ocorre, a transferência de recursos dos níveis federal e estadual para o nível municipal significará a redução de meios daqueles entes e a queda de qualidade dos serviços por eles prestados.

Por isso, na definição do modelo, devem ser afastadas as propostas que impliquem transferências de pessoal ou de meios materiais ou orçamentários para os Municípios. Assim, somente instituirão guardas municipais os Municípios que tiverem condições próprias para mantê-las.

Com relação à normatização do funcionamento das guardas municipais, pelos argumentos já expendidos na análise do aspecto de autonomia operacional, defendemos que a disciplina legal do tema não pode ser estadual, seja por lei, seja por convênio. Por outro lado, por coerência com o disposto no art. 144, § 8º, e em face da necessidade de coordenação legal das ações de segurança pública estadual e municipal, entendemos que deve ser de competência federal a norma relativa à definição das atribuições da Guarda Municipal como órgão de segurança pública. A disciplina legal da matéria deverá ser feita por lei ordinária, não por lei complementar, uma vez que seria destituído de coerência exigir-se uma lei complementar para disciplinar as guardas municipais, quando a Constituição Federal estabeleceu que uma lei ordinária disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

Por fim, com relação à exigência de um número mínimo de habitantes para a atuação da Guarda Municipal como órgão de segurança

pública, não nos parece ser este um critério razoável. Número de habitantes não define necessidades de segurança pública, nem qualifica o atendimento dessas necessidades pelos órgãos estaduais. Recentes assaltos contra instituições financeiras localizadas em cidades pequenas, mas com elevado volume de recursos decorrentes de agronegócios desenvolvidos na região, mostram que as necessidades de segurança dos cidadãos não são definidas pelo tamanho do Município. Por outro lado, a guarnição estadual existente nestas cidades mostrou-se mais do que insuficiente para garantir a manutenção da ordem pública em face de um evento criminoso de maiores proporções. Resta, portanto, mais do que demonstrado, faticamente, que o número de habitantes não se constitui em critério razoável para a definição do uso das guardas municipais em ações de segurança pública.

Aduza-se ainda que a necessidade de capacidade financeira do Município para a manutenção de sua Guarda Municipal será, por si só, um elemento limitador para a sua criação.

Definidos os parâmetros do modelo a ser adotado, passamos ao enquadramento das Propostas de Emenda à Constituição sob análise a eles.

A Proposta de Emenda à Constituição nº 534, de 2002, em seu art. 1º, atende a todos os requisitos que entendemos importantes para a definição do modelo de inserção das guardas municipais no sistema nacional de segurança pública, razão pela qual **somos, no mérito, pela aprovação desse dispositivo.**

Quanto às demais Propostas de Emenda à Constituição, analisadas à luz do conteúdo dos requisitos anteriormente indicados, relativos à Guarda Municipal, somos pela sua **rejeição** pelos motivos a seguir expostos:

Proposta de Emenda à Constituição nº 95, de 1995 - por não atender ao requisito de forma de normatização;

Proposta de Emenda à Constituição nº 247, de 1995 - por não atender ao requisito de autonomia operacional;

Proposta de Emenda à Constituição nº 343, de 1995 - por não atender ao requisito de autonomia operacional;

Proposta de Emenda à Constituição nº 392, de 1996 - por não atender aos requisitos de autonomia operacional, autonomia financeira e forma de normatização e pela exigência de número mínimo de habitantes;

Proposta de Emenda à Constituição nº 409, de 1996 - por não atender aos requisitos de autonomia financeira e de forma de normatização e pela exigência de número mínimo de habitantes;

Proposta de Emenda à Constituição nº 87, de 1999 - por não atender ao requisito de forma de normatização e pela exigência de número mínimo de habitantes;

Proposta de Emenda à Constituição nº 124, de 1999 - por não atender ao requisito de forma de normatização;

Proposta de Emenda à Constituição nº 154, de 1999 - por não atender ao requisito de autonomia financeira e pela exigência de número mínimo de habitantes;

Proposta de Emenda à Constituição nº 240, de 2000 - por não atender aos requisitos de autonomia financeira e de forma de normatização e pela exigência de número mínimo de habitantes;

Proposta de Emenda à Constituição nº 250, de 2000 - por não atender ao requisito de forma de normatização;

Proposta de Emenda à Constituição nº 266, de 2000 - por não atender ao requisito de forma de normatização e pela exigência de número mínimo de habitantes;

Proposta de Emenda à Constituição nº 275, de 2000 - por não atender ao requisito de autonomia financeira e pela exigência de número mínimo de habitantes;

Proposta de Emenda à Constituição nº 276, de 2000 - por não atender ao requisito de forma de normatização e pela exigência de número mínimo de habitantes;

Proposta de Emenda à Constituição nº 280, de 2000 - por não atender ao requisito de forma de normatização e pela exigência de número mínimo de habitantes;

Proposta de Emenda à Constituição nº 284, de 2000 - por não atender ao requisito de forma de normatização;

Proposta de Emenda à Constituição nº 291, de 2000 - pela exigência de número mínimo de habitantes;

Proposta de Emenda à Constituição nº 317, de 2000 - por não atender ao requisito de autonomia financeira e pela exigência de número mínimo de habitantes;

Proposta de Emenda à Constituição nº 532, de 2002 - por não atender ao requisito de forma de normatização; e

Proposta de Emenda à Constituição nº 49, de 2003 - por não atender ao requisito de forma de normatização.

Somos pela rejeição, ainda da Proposta de Emenda à Constituição nº 449, de 2001, porque, ao invés de modernizar a estrutura do sistema nacional de segurança pública brasileiro, ela, ao propor a extinção das guardas municipais, atua em sentido contrário, propugnando pela adoção de medida que irá prejudicar ainda mais a população brasileira, no que concerne à segurança pública.

Quanto à Emenda nº 1, de 2003, somos pela sua rejeição, no mérito, por não atender aos requisitos de autonomia operacional e de forma de normatização.

Com relação ao art. 2º da Proposta de Emenda à Constituição nº 534, de 2002, do Senado Federal, que atribui à União a competência para criar, organizar e manter a Guarda Nacional, com a missão, entre outras a serem definidas em lei, de proteger seus bens, serviços e instalações, somos do entendimento que a criação de mais um órgão de segurança pública federal é inconveniente, uma vez que, os benefícios que pudessem decorrer da criação desse órgão não justificariam os investimentos para a sua implantação e os gastos com a sua manutenção.

Por essa razão, nos posicionamos pela supressão do art. 2º da Proposta de Emenda à Constituição nº 534, de 2002, nos termos da emenda supressiva, em anexo.

Assim, com fundamento nos argumentos anteriormente apresentados, **VOTAMOS:**

a) pela **admissibilidade** das **Propostas de Emenda à Constituição nºs. 532, de 2002; 49, de 2003; 95, de 1995; 247, de 1995; 343, de 1996; 392, de 1996; 409, de 1996; e da Emenda nº 1, de 2003, e**

b) no **mérito,**

pela **aprovação** da **Proposta de Emenda à Constituição nº 534, de 2000**, do Senado Federal, **com a emenda supressiva, anexa, e**

pela **rejeição** das **Propostas de Emenda à Constituição nºs. 95, de 1995; 247, de 1995; 343, de 1995; 392, de 1996; 409, de 1996; 87, de 1999; 124, de 1999; 154, de 1999; 240, de 2000; 250, de 2000; 266, de 2000; 275, de 2000; 276, de 2000; 280, de 2000; 284, de 2000; 291, de 2000; 317, de 2000; 449, de 2001; 532, de 2002; e 49, de 2003, e da Emenda nº 1, de 2003.**

Sala da Comissão, em 26 de outubro de 2005.

DEPUTADO ARNALDO FARIA DE SÁ
RELATOR

**PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 534,
DE 2002, DO SENADO FEDERAL**

(Apensas as Propostas de Emenda à Constituição nºs: 95, de 1995; 247, de 1995; 343, de 1996; 392, de 1996; 409, de 1996; 87, de 1999; 124, de 1999; 154, de 1999; 240, de 2000; 250, de 2000; 266, de 2000; 275, de 2000; 276, de 2000; 280, de 2000; 284, de 2000; 291, de 2000; 317, de 2000; 449, de 2001; 532, de 2002; e 49, de 2003)

Altera o art. 144 da Constituição Federal, para dispor sobre as competências da Guarda Municipal e criação da Guarda Nacional.

Autor: Senado Federal

Relator: Deputado Arnaldo Faria de Sá

EMENDA SUPRESSIVA

Art. único. Suprima-se o art. 2º da Proposta de Emenda à Constituição nº 534, de 2002, do Senado Federal.

Sala da Comissão, em 26 de outubro de 2005.

**DEPUTADO ARNALDO FARIA DE SÁ
RELATOR**