

Emenda nº, de 2003
à Proposta de Emenda à Constituição nº 534, de 2002
(Dos Senhores Zenaldo Coutinho, Vic Pires, Alberto Fraga, Cabo Júlio e
outros)

Dê-se ao artigo 1º da Proposta de Emenda à Constituição em epígrafe a seguinte redação:

“Art. 1º - O § 8º do Art. 144 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 144.....
.....
§ 8º Os municípios poderão constituir guardas municipais destinadas, prioritariamente, à proteção de seus bens, serviços e instalações, podendo ainda, nos termos de lei estadual, colaborar na execução de policiamento ostensivo, sob a coordenação da Polícia Militar, quando e conforme convênio firmado com o Estado-membro.”

JUSTIFICATIVA

Na área da segurança pública tem-se que, constitucionalmente, a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública no âmbito do Estado, é competência da Polícia Militar (art. 144, § 5º, da CF), cabendo às guardas municipais a proteção dos bens, serviços e instalações dos municípios (art. 144, § 8º, da CF), conforme dispuser a lei.

É notória a similaridade entre as atividades desenvolvidas pela Polícia Militar e as guardas municipais, cujo traço comum é a ostensividade. Assim, embora as guardas municipais não sejam polícia de ordem pública, seus afazeres inserem-se no universo da segurança ostensiva.

O BRASIL é um país escasso de recursos, portanto, os meios humanos e materiais devem ser empregados de forma racional, evitando-se a sobreposição de esforços e meios. As guardas municipais, caso a proposta em epígrafe seja aprovada, exerçerão as mesmas funções que a Polícia Militar, ou seja, serão duas forças realizando as mesmas atividades, circunscritas ao mesmo território, o que, potencialmente, ocasionará conflitos, caso as ações sejam desencadeadas de forma isolada. Portanto, o ideal é que ocorra um planejamento conjunto de atividades, de forma a atender à racionalização dos meios.

Os municípios querem que as suas guardas municipais desempenhem atividades de policiamento diversas, mas uma simples norma padrão não atenderá tal anseio, sendo melhor tratar-se o problema caso a caso. A título de exemplificação, nas atividades de trânsito está ocorrendo problema semelhante, pois a competência para autuar as infrações de parada e circulação foi municipalizada pelo Código de Trânsito brasileiro. Em face disso, o Estado-membro celebra convênio com os municípios visando ajustar o exercício e tal atividade; a presente proposta é nesse sentido. No âmbito da segurança pública, na qual o titular do poder de polícia é o Estado-membro, este poderá, mediante convênio, permitir aos municípios exercê-lo.

O convênio é o instituto adequado para que os entes estatais fixem as regras de cooperação mútua, devido à sua flexibilidade. Além disso, por envolver entes estatais distintos, deve-se considerar que as políticas públicas podem ser modificadas a

cada pleito eleitoral. Obviamente, caso algum partícipe retire sua cooperação do convênio sem um motivo justificável, arcará com o ônus político da decisão.

Outrossim, como se salientou, emenda constitucional que transfira a outro ente competências privativas do Estado-membro, no caso atividades de polícia ostensiva, judiciária e preservação da ordem pública para o município, será alvo de questionamentos judiciais quanto à sua constitucionalidade, pois trata-se de determinações do Constituinte Originário. A doutrina e a jurisprudência são pacíficas nesse sentido: a impossibilidade do Poder Derivado alterar competências originais, estendo-as a outros órgãos. Assim, por exemplo, o Estado-membro não pode receber competências próprias do Município, nem este as do Estado-membro. A única possibilidade de isso ocorrer é a previsão expressa de delegação de poder do titular mediante o instrumento adequado, no caso o convênio. Os titulares dessas competências de segurança pública – poder da polícia e não poder de polícia – são a União, os estados-membros e o Distrito Federal (caput do Art. 144 da CF), conforme o caso, podendo, caso haja autorização expressa de convênio, delegá-las a outros entes, mediante convênio.

Por outro lado, a disseminação do poder de polícia de forma ampla e sem controle ocasionará distorções e problemas políticos graves com abuso de poder. Esses abusos, muitas vezes, voltar-se-ão para a manutenção do poder político local, relembrando parte triste da história recente do país, com *coronelismo*; onde a exacerbção do poder político extrapolava a boa convivência democrática, respaldando-se os abusos no poder da polícia local, especialmente com efetivos da Guarda Nacional (Guarda Cívica), donde surgiu a denominação “coronelismo” (distribuição política de patentes e uso político da força para manutenção do poder político nos municípios). Infelizmente essa triste lembrança pode tornar-se realidade novamente.

A atividade de polícia não é algo que se implante da noite para o dia, sem o devido preparo. As atuais guardas municipais não foram treinadas para este mister e não estarão capacitadas para isso mediante a simples edição de uma norma, mesmo que seja no âmbito constitucional. A atuação policial das guardas municipais deve ser precedida de um processo de requalificação, o que também fará parte do convênio para sua operacionalização.

A forma mais racional e segura de atender os municípios que quiserem colaborar com o Estado na segurança pública, exercendo poder da polícia, é o convênio, instrumento adequado para definir a atividade, seu planejamento, a atuação combinada e a instrução.

Essas são, enfim, as razões pelas quais contamos com o apoio dos nobres pares desta Casa Legislativa para a aprovação desta emenda.

Sala das Sessões, em 18 de novembro 2003.

Deputado Federal Zenaldo Coutinho
PSDB – PA

Deputado Federal Vic Pires
PFL - PA

Deputado Federal Cabo Júlio
PSC – MG

Deputado Federal Alberto Fraga
PTB – DF