



SITUAÇÃO DAS PECS QUE TRAMITAM NA CÂMARA DOS DEPUTADOS, TRATANDO DO EMPREGO DAS GUARDAS MUNICIPAIS EM ATIVIDADES DE SEGURANÇA PÚBLICA

Fernando Carlos Wanderley Rocha

Consultor Legislativo da Área XVII
Segurança Pública e Defesa Nacional

ESTUDO

MAIO/2005



Câmara dos Deputados
Praça 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF



© 2005 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o autor e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

SITUAÇÃO DAS PECS QUE TRAMITAM NA CÂMARA DOS DEPUTADOS, TRATANDO DO EMPREGO DAS GUARDAS MUNICIPAIS EM ATIVIDADES DE SEGURANÇA PÚBLICA

Fernando Carlos Wanderley Rocha

O presente estudo levanta a situação das PECs que tramitam na Câmara dos Deputados, tratando do emprego das Guardas Municipais em atividades de segurança pública, no que, hoje, encontra obstáculos no parágrafo oitavo do art. 144 da Carta Magna, que não traz essa previsão:

§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

No âmbito da Câmara dos Deputados, desde 1992 são encontradas PECs tratando sobre organização, atribuições, funcionamento e atuação das Guardas Municipais, sob as mais diversas óticas, criando as Polícias Municipais, concedendo às Guardas Municipais a condição de órgãos de segurança pública e ampliando sua competência e outras idéias correlatas.

Praticamente consolidando todas essas PECs, foi instalada, em 05 de novembro de 2003, a Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 534-A, de 2002, que "altera o art. 144 da Constituição Federal, para dispor sobre as competências da guarda municipal e criação da guarda nacional".

A Presidência da Comissão está afeta à Deputada IARA BERNARDI (PT) e a Relatoria ao Deputado ARNALDO FARIA DE SÁ (PTB).

Há registro de sua última reunião em 24 de agosto de 2004, para a realização de audiência pública com o Dr. LUIZ FERNANDO CORRÊA, Secretário Nacional de Segurança Pública, e o Dr. BENEDITO MARIANO, Secretário Municipal de Segurança Urbana da Cidade de São Paulo.

Com a criação da Guarda Nacional, é como se tivesse arrefecido o ânimo da Comissão para prosseguir com os trabalhos na parte específica das Guardas Municipais.

Durante o trâmite da PEC nº 534-A, de 2002, foram a ela apensadas as seguintes PECs: 95/95, 247/95, 343/96, 392/96, 409/96, 87/99, 124/99, 154/99, 240/00,

250/00, 266/00, 275/00, 276/00, 280/00, 284/00, 291/00, 317/00, 449/01, 532/02 e 49/03 (No anexo, resumo contendo os autores, as ementas e os despachos). Com exceção de sete delas: 95/95, 247/95, 343/96, 392/96, 409/96, 532/02 e 49/03, que não foram objeto de apreciação pela CCJC sob o aspecto de admissibilidade, todas as outras foram apreciadas pela CCJC com parecer pela admissibilidade.

No âmbito da Comissão Especial foi apresentada, ainda, emenda à PEC 534/02.

O Deputado ARNALDO FARIA DE SÁ, relator da Comissão Especial, ao apresentar seu voto, em 12 de maio de 2004, assim manifestou-se:

a) pela admissibilidade das Propostas de Emenda à Constituição n^{os} 532, de 2002; 49, de 2003; 95, de 1995; 247, de 1995; 343, de 1996; 392, de 1996; 409, de 1996; e da Emenda n^o 1, de 2003; e

b) no mérito,

- pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição n^o 534, de 2000, do Senado Federal, com emenda supressiva, e

- pela rejeição das Propostas de Emenda à Constituição n^{os} 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 n^o 1, de 2003.

Desde de então, têm sido sucessivamente deferidos os requerimentos à Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, solicitando a prorrogação, "ad referendum" do Plenário, do prazo da Comissão, por 20 sessões, para conclusão dos trabalhos, com o último registro nesse sentido tendo se dado em 18 de abril de 2005.

Paralelamente às Propostas de Emenda à Constituição, há diversas outras proposições tramitando que alcançam as Guardas Municipais, destacando-se o Projeto de Lei 3854/04, que autoriza o porte de arma pelos integrantes das guardas municipais, independentemente da quantidade de habitantes dos municípios, uma vez que o Estatuto do Desarmamento permitia o porte de arma pelas guardas municipais somente em cidades com mais de 500 mil habitantes, com a Medida Provisória 157/03 tendo reduzido esse limite para 50 mil habitantes. Essa proposição foi apensada ao PL 1332/03, que regulamenta as atribuições das guardas municipais; prevê o uso de arma e uniforme pela corporação; e cria, no âmbito do Ministério da Justiça, o Conselho Federal das Guardas Civis.

Do nosso patamar, como Consultor Legislativo, não conseguimos enxergar com precisão as razões para que os trabalhos da Comissão Especial não sejam concluídos.

De qualquer forma, tratando-se de uma Casa política e sabendo-se que as articulações não se esgotam internamente no Poder Legislativo, é possível que uma atuação mais decisiva do Poder Executivo viesse a contribuir para a solução dos trabalhos.

Nesse caso, podendo até balizar qual a opção de sua preferência.

Há muitos aspectos e interrogações a considerar no que diz respeito à atuação das Guardas Municipais como órgãos de segurança pública.

Enxergando as dimensões do nosso País e a multiplicidade de administrações municipais, com variado grau de complexidade e de disponibilidade recursos, há questões a serem consideradas sobre: o treinamento dos seus integrantes, de modo a ser obtida uma padronização mínima nesse sentido; o órgão central encarregado da fiscalização e controle das atividades de segurança pública exercidas pelas Guardas Municipais; a definição do armamento a ser utilizado por essas guardas; a fiscalização e controle do armamento delas (o Exército não parece muito simpático a receber esse encargo, tendo razões várias para isso); o financiamento das guardas dos municípios mais pobres (se com verba federal, os Governos Estaduais poderão sentir-se ultrapassados, bem como, poderão reclamar que os recursos que recebiam diretamente para as ações de segurança pública no âmbito estadual diminuiriam pela aplicação direta nos seus municípios).

No cerne de tudo isso, reside a discussão de se dar ou não atribuições de segurança pública às Guardas Municipais, havendo prós e contras.

Diante disso, queremos sintetizar uma linha de ação que nos parece a mais coerente, aproveitando uma idéia que reside latente: as Guardas Municipais poderão, mediante convênio com as Secretarias Estaduais de Segurança Pública (ou de Defesa Social, conforme a unidade da federação), realizar, complementarmente, ações de segurança pública.

Ainda que se burile melhor a redação do texto, a concepção aí está.

Com isso, implicitamente, as unidades federativas não perdem os seus encargos nesse terreno, inclusive porque questões de segurança pública convergem, não poucas vezes, para o Poder Judiciário estadual, não existindo atividade judicante na esfera municipal.

Também é uma forma nobre de aproveitar uma mão-de-obra disponível nas administrações municipais, que poderia contribuir consideravelmente para o aparato de segurança pública do Estado, profundamente debilitado.

E, ainda, dessa forma, pelos convênios, estaria estabelecido, no âmbito de cada unidade federativa, a fiscalização e o controle daquelas Guardas Municipais que passassem a exercer, também, atividades de segurança pública.

Finalmente, há de se considerar que, com o desarmamento da população, de modo a diminuir a exposição dos cidadãos à sanha daqueles que não entregaram suas armas,



dar essas atribuições às Guardas Municipais seria uma forma de aumentar o número daqueles que, institucionalmente, podem andar armados para garantir a segurança dos homens de bem.

Isso posto à consideração de V.Ex^a, qualquer que seja o seu entendimento, permanecemos à sua disposição.



ANEXO

PECs tratadas pela Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 534-A, de 2002.

[PEC-534/2002](#)

Aguardando Análise Parecer

Autor: Senado Federal - ROMEU TUMA - PFL/SP.

Ementa: Altera o art. 144 da Constituição Federal, para dispor sobre as competências da guard municipal e criação da guarda nacional. **Explicação:** Alterando a nova Constituição Federal.

Despacho: Despacho à CCJR.

Observação: Todas as PECs relacionadas a seguir foram apensadas à PEC-534/2002, acima.

[PEC-49/2003](#)

Tramitando em Conjunto (Apensada à [PEC-532/2002](#).)

Autor: Carlos Souza - PL/AM.

Ementa: Dá nova redação ao § 8º do art. 144, da Constituição Federal, permitindo que as Guardas Municipais possam participar das ações de segurança pública, no policiamento preventivo e ostensivo. **Explicação:** Alterando a nova Constituição Federal.

Despacho: À Comissão de Constituição e Justiça e de Redação

[PEC-532/2002](#)

Tramitando em Conjunto (Apensada à [PEC-534/2002](#).)

Autor: João Herrmann Neto - PPS/SP.

Ementa: Dá nova redação ao § 8º, do art. 144, da Constituição Federal. **Explicação:** Estabelecendo a competência da guarda municipal, na forma definida em lei estadual, para participar nas ações de segurança pública, policiamento ostensivo e preventivo; alterando a nova Constituição Federal.

[PEC-449/2001](#)

Tramitando em Conjunto (Apensada à [PEC-87/1999](#).)

Autor: Edmar Moreira - PPB/MG.

Ementa: Revoga o § 8º do art. 144 da Constituição Federal. **Explicação:** Revogando dispositivo que autoriza a criação de guardas municipais, transferindo os atuais efetivos para as polícias civil e militar; alterando a nova Constituição Federal.

[PEC-317/2000](#)

Tramitando em Conjunto (Apensada à [PEC-87/1999](#).)

Autor: Francisco Garcia - PFL/AM.

Ementa: Dá nova redação ao § 8º do art. 144, da Constituição Federal, concedendo aos Municípios com mais de quinhentos mil habitantes a faculdade de instituírem serviços de

segurança à municipalidade. **Explicação:** autorizando os Municípios constituírem guardas municipais, conferindo aqueles com mais quinhento mil habitantes, a faculdade de atribuírem atividades de polícia ostensiva e de prevenção da ordem pública, alterando a nova Constituição Federal.

[PEC-291/2000](#)

Tramitando em Conjunto (Apensada à [PEC-87/1999](#))

Autor: Mauro Benevides - PMDB/CE.

Ementa: Altera o art. 144, da Constituição Federal, atribuindo às guardas municipais competência para, de forma complementar às polícias civil e militar, executar ações de segurança pública. **Explicação:** ALTERANDO A NOVA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

[PEC-284/2000](#)

Tramitando em Conjunto (Apensada à [PEC-87/1999](#))

Autor: Rubem Medina - PFL/RJ.

Ementa: Altera o art. 144, § 8º, da Constituição Federal, atribuindo às guardas municipais competência para executar ações de polícia ostensiva. **Explicação:** ALTERANDO A NOVA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

[PEC-280/2000](#)

Tramitando em Conjunto (Apensada à [PEC-87/1999](#))

Autor: Antonio Palocci - PT/SP.

Ementa: Dá nova redação ao artigo 144 da Constituição Federal. **Explicação:** ESTABELECENDO QUE NOS MUNICIPIOS COM MAIS DE DUZENTOS MIL HABITANTES AS POLICIAS CIVIL E MILITAR PODERÃO ESTAR SUBORDINADAS AO PREFEITO MUNICIPAL; ALTERANDO A NOVA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

[PEC-276/2000](#)

Tramitando em Conjunto (Apensada à [PEC-87/1999](#))

Autor: Cunha Bueno - PPB/SP.

Ementa: Altera as competências das polícias civis, das polícias militares, dos corpos de bombeiros militares e das guardas municipais e descentraliza o sistema de segurança pública brasileiro. **Explicação:** TRANSFERINDO PARA OS MUNICIPIOS COM MAIS DE UM MILHÃO DE HABITANTES, A COMPETENCIA PARA DEFINIR E EXECUTAR A POLITICA DE SEGURANÇA PUBLICA, ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA PENITENCIARIO E CRIAÇÃO DOS GUARDAS MUNICIPAIS; ALTERANDO A NOVA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

[PEC-275/2000](#)

Tramitando em Conjunto (Apensada à [PEC-87/1999](#))

Autor: Luiza Erundina - PSB/SP.

Ementa: Dá nova redação ao § 6º da Constituição Federal, acrescenta o § 6º-A ao mesmo dispositivo, bem como acrescenta o art. 77 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias,



subordinando as polícias civis e militares aos Prefeitos dos Municípios brasileiros. **Explicação:** ALTERANDO A NOVA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

[PEC-266/2000](#)

Tramitando em Conjunto (Apensada à [PEC-87/1999](#))

Autor: Wilson Santos - PMDB/MT.

Ementa: Modifica os artigos 144 e 159 da Constituição Federal. **Explicação:** ESTABELECENDO QUE A POLICIA MUNICIPAL SERÁ DEVER DO ESTADO E DESTINANDO UM POR CENTO DA RECEITA TRIBUTARIA DA UNIÃO AOS MUNICIPIOS COM MAIS DE CEM MIL HABITANTES PARA MANUTENÇÃO DAS POLICIAS; ALTERANDO A NOVA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

[PEC-250/2000](#)

Tramitando em Conjunto (Apensada à [PEC-87/1999](#))

Autor: Ronaldo Vasconcellos - PFL/MG.

Ementa: Altera a redação do art. 144 da Constituição Federal, acrescentando inciso VI ao caput do artigo, que inclui as guardas municipais entre os órgãos de segurança pública, e modificando a redação do § 8º, para permitir que as guardas municipais exerçam a função de polícia judiciária e realizem a apuração de infrações penais e ações de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, concorrentemente com as polícias civis e militar. **Explicação:** ALTERANDO A NOVA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

[PEC-240/2000](#)

Tramitando em Conjunto (Apensada à [PEC-87/1999](#))

Autor: Rubens Furlan - PPS/SP.

Ementa: Altera os arts. 144 e 159, da Constituição Federal. **Explicação:** ESTABELECENDO QUE OS MUNICIPIOS, INDEPENDENTE DO NUMERO DE HABITANTES, PODERÃO CONSTITUIR GUARDA MUNICIPAL E QUE OS MUNICIPIOS COM MAIS DE DUZENTOS MIL HABITANTES ASSUMIRÃO SUAS POLICIAS CIVIS E MILITARES; ALTERANDO A NOVA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

[PEC-154/1999](#)

Tramitando em Conjunto (Apensada à [PEC-87/1999](#))

Autor: Rodrigo Maia - PFL/RJ.

Ementa: Acrescenta artigo ao Capítulo III, Título V, da Constituição Federal, transferindo às cidades com mais de dois milhões de habitantes a competência da Segurança Pública. **Explicação:** ALTERANDO A NOVA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. **Despacho:** DESPACHO A COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO.



[PEC-124/1999](#)

Tramitando em Conjunto (Apensada à [PEC-87/1999](#).)

Autor: Félix Mendonça - PPB/BA.

Ementa: Altera o Capítulo III do Título V da Constituição Federal, instituindo a polícia civil municipal. **Explicação:** ALTERANDO A NOVA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

Despacho: DESPACHO A CCJR (ARTIGO 54 DO RI).

[PEC-87/1999](#)

Tramitando em Conjunto (Apensada à [PEC-534/2002](#).)

Autor: Wanderley Martins - PDT/RJ.

Ementa: Dá nova redação ao art. 144, substituindo as Guardas Municipais por Polícias Municipais, nas condições que especifica **Explicação:** AUTORIZANDO A CRIAÇÃO DE POLÍCIAS MUNICIPAIS NO DISTRITO FEDERAL, E NOS MUNICÍPIOS QUE SEDIEM AS CAPITAIS ESTADUAIS E AQUELES QUE TENHAM MAIS DE HUM MILHÃO DE HABITANTES; ALTERANDO A NOVA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

[PEC-409/1996](#)

Tramitando em Conjunto (Apensada à [PEC-95/1995](#).)

Autor: REGIS DE OLIVEIRA - PFL/SP.

Ementa: Modifica os artigos 144 e 159, inciso I, da Constituição Federal. **Explicação:** CRIANDO, NOS MUNICÍPIOS COM MAIS DE DUZENTOS MIL HABITANTES, OS POLICIAIS CIVIS E MILITARES MUNICIPAIS, ALTERANDO A NOVA CONSTITUIÇÃO FEDERAL).

[PEC-392/1996](#)

Tramitando em Conjunto (Apensada à [PEC-95/1995](#).)

Autor: Corauci Sobrinho - PFL/SP.

Ementa: Acrescenta inciso ao artigo 144 e altera a redação de seu parágrafo 8º, atribuindo nova competência às guardas municipais. **Explicação:** ALTERANDO A NOVA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

[PEC-343/1996](#)

Tramitando em Conjunto (Apensada à [PEC-95/1995](#).)

Autor: JORGE ANDERS - PSDB/ES.

Ementa: Insere inciso VI ao caput e dá nova redação ao parágrafo 8º do artigo 144 da Constituição Federal. **Explicação:** CONCEDENDO AS GUARDAS MUNICIPAIS A CONDIÇÃO DE ÓRGÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA E AMPLIANDO SUA COMPETÊNCIA, ALTERANDO A NOVA CONSTITUIÇÃO FEDERAL).



[PEC-247/1995](#)

Tramitando em Conjunto (Apensada à [PEC-95/1995](#))

Autor: ALEXANDRE CERANTO - PFL/PR.

Ementa: Introduz alterações no artigo 144 da Constituição Federal sobre as guardas municipais

Explicação: ALTERANDO A NOVA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

[PEC-95/1995](#)

Tramitando em Conjunto (Apensada à [PEC-534/2002](#))

Autor: Fernando Zuppo - PDT/SP.

Ementa: Dá nova redação ao artigo 144 da Constituição Federal. **Explicação:** CRIANDO A POLICIA MUNICIPAL, ALTERANDO A NOVA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Despacho: DESPACHO A CCJR.

[PEC-534/2002](#)

Aguardando Análise Parecer

Autor: Senado Federal - ROMEU TUMA - PFL/SP.

Ementa: Altera o art. 144 da Constituição Federal, para dispor sobre as competências da guarda municipal e criação da guarda nacional. **Explicação:** Alterando a nova Constituição Federal.

Despacho: Despacho à CCJR.