



MUNICIPALIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA

JOÃO RICARDO CARVALHO DE SOUZA
Consultor Legislativo da Área XVII
Segurança e Defesa Nacional

SETEMBRO/2000

NOTA TÉCNICA

© 2000 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o(s) autor(es) 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.



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

1. APRESENTAÇÃO

A presente nota técnica destina-se a avaliar a possibilidade e as medidas necessárias para estender aos municípios a competência para a realização, em caráter complementar à polícia militar, de ações de polícia ostensiva.

2. ANÁLISE DA AÇÃO LEGISLATIVA NECESSÁRIA PARA A MUNICIPALIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA

2.1. O Sistema Policial Brasileiro

O sistema policial brasileiro rege-se, atualmente, pelo disposto no art. 144 do texto constitucional:

“ Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e bombeiros militares. (...)

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão

interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

§ 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§ 6º As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e Territórios.

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

§ 9º A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do art. 39.”

O disposto no art. 144 constitui-se em um limite à capacidade organizatória dos Estados, como nos revela José Afonso da Silva em sua obra “Curso de Direito Constitucional Positivo”:

“ 4. Limites do Poder Constituinte dos Estados ¹

Dissemos antes que é a Constituição Federal que fixa a zona de determinações e o conjunto de limitações à capacidade organizatória dos Estados, quando manda que suas Constituições e leis observem os seus princípios.

6. Princípios constitucionais estabelecidos ²

São - como notara Raúl Horta Machado - os que limitam a autonomia organizatória dos Estados; são aquelas regras que revelam, previamente, a matéria de sua organização e as normas constitucionais de caráter vedatório, bem como princípios de organização política, social e econômica, que determinam o retraimento da autonomia estadual, cuja identificação reclama pesquisa no texto da Constituição.

Limitações expressas ao Constituinte Estadual são consubstanciadas em dois tipos de regras: umas de natureza vedatórias e outras, mandatórias.

As mandatórias consistem em disposições que, de maneira explícita e direta, determinam aos Estados a observância de princípios, de sorte que, na sua organização constitucional e normativa, hão que adotá-los, o que importa infringir sua liberdade organizatória aos limites positivamente determinados; assim o Constituinte Estadual tem que dispor: a)..... ; j) sobresegurança pública a ser garantida por organizações policiais civis (polícia civil) e militares (polícia militar) com as respectivas competências, conforme indicam o art. 144, seus incs. IV e V e seus §§ 4º a 7º.” ³

Essa limitação constitucional reduz não apenas a capacidade de auto-organização dos Estados como interfere na competência legislativa da União, isto é, uma lei – seja ela federal, estadual ou distrital - não pode criar um órgão de segurança pública em desacordo com a estrutura definida no art. 144, da Carta Magna.

Igualmente, não pode atribuir, ainda que em caráter complementar, função de competência de um dos órgãos de segurança pública federal, estadual ou municipal, a outro órgão, porque isso ofenderia o disposto no texto constitucional.

Em conseqüência, **a municipalização das guardas municipais só pode ser realizada por meio de uma Emenda à Constituição.**

2.2. Admissibilidade de uma Proposta de Emenda à Constituição que verse sobre municipalização da segurança pública

A Constituição Federal define, em seu art. 60, os elementos relativos à admissibilidade de uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC), quais sejam:

“ Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

.....

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.”

Uma PEC versando sobre a municipalização da segurança pública atende às normas constitucionais, não havendo portanto nenhum impedimento à admissibilidade desta proposição.

3. CLASSIFICAÇÃO DO SISTEMA POLICIAL BRASILEIRO

Do disposto no art. 144, da Constituição Federal, podemos concluir que o sistema policial brasileiro é formado, basicamente, por instituições federais de competências específicas, e por instituições estaduais de competência geral (ostensiva e judiciária). Ao Município resta, apenas, a faculdade de constituir guardas (não forças policiais), com vistas à proteção de seus próprios bens, serviços e instalações.

O **sistema policial brasileiro se insere, portanto, entre aqueles denominados centralizados**, cujo paradigma é o adotado na França e que se distinguem pelo fato de estarem os órgãos policiais subordinados a autoridades próximas do poder central e não ao poder municipal.

A este sistema se opõem os sistemas descentralizados que, preservando também algumas competências específicas para órgãos policiais do poder central, atribui ampla e geral competência aos municípios para prover a segurança pública, seja ostensiva ou investigatória (a exemplo do que ocorre nos Estados Unidos da América).

Estes últimos sistemas, que enfatizam a autonomia do cidadão, reinante nas sociedades de origem anglo-saxã, ajustam-se perfeitamente à afirmação de que “o cidadão reside no município, e não no Estado ou na União”, tão ao gosto dos municipalistas brasileiros.

4. AVALIAÇÃO DO MÉRITO DA PRETENSÃO

Há que se considerar como parâmetros para a avaliação do mérito da municipalização da segurança pública, os efeitos de uma elevação significativa na eficácia do sistema policial e no sentimento de segurança do cidadão, ambos, atualmente, situados em níveis considerados inadmissíveis pelos padrões internacionais.

Admite-se, portanto, o mérito da pretensão se da sua implementação resultar a perspectiva de uma melhoria naqueles dois parâmetros.

É o que se faz a seguir, numa análise prospectiva dos aspectos positivos e negativos da alteração, no sistema policial brasileiro, produzida a partir da atribuição de competências de segurança pública às guardas municipais.

4.1. Aspectos Positivos

4.1.1. Controle da Atividade Policial pela Sociedade Local

A municipalização dos órgãos policiais permitiria, em tese, um maior controle da sociedade no seu dimensionamento e emprego, elevando a sua eficácia e resultando na efetiva melhoria da segurança que o Estado deve, por força de preceito constitucional, à sociedade e ao cidadão.

Este controle poderia decorrer, como acontece, por exemplo, no sistema inglês, da ação de conselhos municipais eleitos periodicamente e dotados de poderes fiscalizatórios e impugnatórios na política local de segurança. Também o cidadão estaria mais próximo aos poderes decisórios, para assim levar suas sugestões e reclamações sobre o desempenho dos servidores e dos órgãos policiais como um todo.

4.1.2. Controle da Polícia sobre a Sociedade Local

Em contrapartida, a municipalização permite aos órgãos policiais uma possibilidade maior de controle da população, na forma de guardas quarteirão (os guardas da paz, no sistema japonês), que conheçam pessoalmente cada morador de sua área de responsabilidade e que concentrem a sua atenção em estranhos que se furtem a tornar ostensivas as suas intenções.

4.1.3. Colaboração da População com a Instituição Policial

A interação de cidadão e de policiais que se encontram diariamente desenvolveria naturalmente um ambiente de confiança mútua que resultaria na imprescindível colaboração dos primeiros para com os segundos (denúncias de fatos, atitudes e pessoas suspeitas, disposição para depor e testemunhar, ausência de acobertamento de infratores, predisposição ao cumprimento da lei etc.).

É ainda de se salientar que o sistema vigente não é incompatível com esta interação, mas o distanciamento do órgão de policiamento e a lamentável deterioração das qualificações dos seus servidores, que adotam como atitudes características de sua profissão a arrogância, a truculência e a burocracia, afastam, inegavelmente, a sociedade da polícia que tem o dever de servi-la.

4.2. Aspectos Negativos

4.2.1. Ausência de Magistratura e de Procuradoria Municipais

No Brasil, o Poder Judiciário tem-se pautado por atribuir a cada instância de juizado uma correspondente polícia judiciária e ostensiva:

- à Justiça Federal, corresponde a Polícia Federal (§ 1º e seus incisos do art. 144, da CF);
- à Justiça Estadual, correspondem a Polícia Civil e a Polícia Militar (§§ 4º e 5º, do art. 144 da CF).

A esfera municipal, por sua vez, não dispõe de Poder Judiciário.

A par da inexistência de instância municipal para o poder judiciário, à qual se reportaria uma eventual polícia municipal, há ainda que se considerar a falta de previsão de órgãos municipais do Ministério Público para cumprir as atribuições de fiscal da lei, nos termos dispostos no texto constitucional.

4.2.2. Desvio de Emprego

Um grande risco para a sociedade decorre de eventual desvio de emprego do órgão policial pelo executivo municipal. Numa hipótese muito viável no interior do País, a polícia municipal constituir-se-ia em instrumento de poder para que as lideranças políticas locais pratiquem ilícitos administrativos e penais contra os interesses de minorias ou adversários políticos como, por exemplo: repressão aos direitos de trabalhadores rurais; apropriação de terras de adversários políticos; repressão à livre manifestação; fraudes eleitorais; trabalho escravo etc.

4.2.3. Despesas de Custeio

Admite-se como efetivo mínimo permanente de um órgão municipal de policiamento: um delegado, um subdelegado, dois agentes, dois patrulheiros e dois carcereiros. A escala do serviço de plantão revezaria turnos de seis horas, resultando na necessidade de oito agentes, oito patrulheiros e oito carcereiros, num total de vinte e seis policiais. Considerando-se uma FEP de 500 hab/pol, conclui-se que este seria o efetivo policial mínimo para municípios de 13.000 habitantes ou menores. Ora, a remuneração digna para estes servidores públicos armados e investidos do poder de polícia apresentar-se-á como um valor absurdo quando comparado à remuneração dos integrantes de outros serviços públicos básicos, como a saúde e a educação.

Observe-se que tais níveis mínimos de remuneração seriam inexoráveis para servidores a quem se atribui o poder de exercer o monopólio da violência contra o cidadão e quem se pretende preservar da corrupção, como infelizmente se tornou regra os serviços municipais de polícia nos Estados Unidos da América.

Entende-se, portanto, que, em municípios onde notoriamente se paga a professores apenas um décimo do salário mínimo, os níveis de remuneração para os servidores policiais a cargo da arrecadação do próprio município constituir-se-ia em mera utopia.

É, conseqüência, de se considerar que o custeio da segurança permaneceria como encargo do Estado (como acontece atualmente) e da União, através dos repasses do Fundo de Participação dos Municípios, porém os custos seriam muito maiores, uma vez que qualquer atividade se mostra muito mais dispendiosa quando realizada de forma descentralizada do que na forma centralizada.

4.2.4. Falta de Unidade de Doutrina

A unidade de doutrina policial no sistema vigente é assegurada pela vinculação dos órgão policiais ao poder central (polícias civis ao Ministério da Justiça e polícias militares ao Comando do Exército) e pela existência de apenas dois níveis de controle (a vinculação federal e a subordinação ao respectivo Estado). A municipalização da segurança pública esfacelaria esta estrutura de vinte e seis Estados e Distrito Federal para mais de cinco mil municípios, gerando uma balbúrdia nos procedimentos policiais e a conseqüente insegurança dos cidadãos que transitam entre municípios.

4.2.5. Permanência dos Vícios Anteriores

Não deve ser esquecido que a transição de um sistema para outro, no intuito de eliminar deficiências e criar melhorias, arrastará inexoravelmente as mazelas do sistema vigente, uma vez que os recursos humanos ora a serviço dos Estados passarão a compor as polícias municipais, junto com as Guardas Municipais, onde existam. Tal ocorrerá porque será socialmente impossível desempregar as centenas de milhares de policiais que prestam seus serviços nos Estados, nem os Municípios terão

onde recrutar recursos humanos minimamente habilitados e experimentados para exercer a atividade policial. Em conseqüência, a transição dos sistemas levará para os municípios todos os vícios que ora são atribuídos aos policiais civis e militares. A mera mudança de subordinação não tem o condão de modificar personalidades e atitudes.

5. DAS PROPOSIÇÕES EM TRAMITAÇÃO QUE VERSAM SOBRE A MATÉRIA

Estão em tramitação, no Congresso Nacional, treze Propostas de Emenda à Constituição sobre a matéria, sendo doze de iniciativa da Câmara dos Deputados e uma do Senado Federal.

São elas:

a) **PEC nº 087/1999:** Transforma as guardas municipais em polícias municipais, as quais terão competência para realizar ações de segurança pública (apensada à PEC nº 218/2000);

b) **PEC nº 095/1995:** Cria a polícia municipal, as quais terão competência para realizar ações de segurança pública;

c) **PEC nº 247/1995:** Altera o § 8º, do Art. 144, atribuindo às guardas municipais competências de segurança pública (apensada à PEC nº 095/1995);

d) **PEC nº 343/1996:** Concede às guardas municipais competência para realizar ações de segurança pública (apensada à PEC nº 095/1995);

e) **PEC nº 392/1996:** Atribui às guardas municipais competências para realizar ações de segurança pública (apensada à PEC nº 095/1995);

f) **PEC nº 514/1997:** Entre outras alterações, atribui às guardas municipais competências para realizar ações de segurança pública (apensada à PEC nº 151/1995);

g) **PEC nº 613/1998:** Entre outras alterações, atribui às guardas municipais competências para realizar ações de segurança pública (apensada à PEC nº 151/1995);

h) **PEC nº 240/2000:** Possibilita a criação de guardas municipais em municípios com qualquer número de habitantes e estabelece que, em municípios com mais de duzentos mil habitantes, os municípios assumirão as competências de manutenção, organização e controle das polícias civil e militar, com atuação na área do município (apensada à PEC nº 218/1995);

i) **PEC nº 250/1995:** Inclui as guardas municipais como órgão de segurança pública e lhes atribui competências para exercer as funções de polícia judiciária, apuração de infrações penais e ações de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública concorrentemente com as polícias civil e militar (apensada à PEC nº 218/1995);

j) **PEC nº 266/2000:** Cria uma polícia municipal e destina um por cento da receita tributária da União para os municípios com mais de cem mil habitantes para a manutenção de suas polícias (apensada à PEC nº 218/1995);

l) **PEC nº 276/2000:** Possibilita que, em municípios com mais de um milhão de habitantes, a guarda municipal possa executar ações de segurança pública (apensada à PEC nº 218/1995);

m) **PEC nº 284/2000:** Atribui às guardas municipais competência para executar ações de polícia ostensiva (apensada à PEC nº 218/1995);

n) **PEC nº 087/1999 – Senado Federal:** Permite às guardas municipais realizar ações de segurança pública.

6. CONCLUSÃO

Do exposto, conclui-se que:

1. A pretensão exposta na solicitação de trabalho de V. Exa. implica a transição do sistema policial brasileiro da forma centralizada para a forma mista, o que recomenda a programação do processo ao longo do tempo, de forma a permitir a adaptação dos cidadãos, usuários da prestação de serviço público de segurança, e dos profissionais municipais, que deverão ser selecionados e treinados dentro das novas atribuições e na nova estrutura;

2. Em favor da pretensão existem algumas vantagens inegáveis, sendo de ser citada o controle mútuo entre a sociedade e a polícia, resultando, em tese, e em última instância, no aperfeiçoamento no desempenho da polícia;

3. Contra a pretensão podem ser apontadas também desvantagens significativas, avultando dentre elas a possibilidade de que a segurança pública municipal desvirtue-se numa profusão de guardas pretorianas das elites locais. Este, que parece ser o maior óbice contra a pretensão, pode ser contornado mediante a autorização seletiva para a constituição das polícias municipais, que ficaria restrita aos Municípios que satisfizessem a alguns critérios sociais preestabelecidos (desempenho econômico capaz de sustentar a atividade, presença demográfica que justificasse a iniciativa, participação política e social da população municipal etc.) que indiquem uma provável garantia de que o órgão não seria apropriado em proveito pessoal do poder local.

4. Já estão em tramitação, no Congresso Nacional, doze Propostas de Emenda à Constituição que atendem, de forma até mais abrangente, as idéias apresentadas por V. Exa. em sua solicitação de trabalho. A maior parte destas proposições está, hoje, sob apreciação de uma Comissão Especial, designada para apreciar a PEC nº 218/1995, cujos trabalhos encontram-se próximos de sua conclusão.

Em resumo, numa conclusão final, entende-se que:

a) em face da situação de colapso de que ora padece o sistema policial brasileiro, a pretensão pode se configurar como uma alternativa válida de aperfeiçoamento, desde que seja cercada de algumas cautelas, como: a implantação seletiva, segundo a capacidade e vocação da participação social no Município; a adaptação simultânea da Magistratura e do Ministério Público para a atuação na esfera municipal; e o estabelecimento de um cronograma de implantação realista, com vistas ao gerenciamento eficaz do processo de transição; e

b) deverá haver, em breve, uma manifestação da Câmara dos Deputados sobre a matéria, uma vez que, na votação do relatório da PEC nº 218, de 1995, obrigatoriamente, o tema será abordado, definindo-se a posição dos Parlamentares sobre a ampliação das competências das guardas municipais.

NOTAS DE REFERÊNCIA

¹ Curso de Direito Constitucional Positivo, José Afonso da Silva, 8ª edição, p.520

² Idem, p. 521

³ Curso de Direito Constitucional Positivo, José Afonso Da Silva, 8ª edição, p.522