

**RICARDO FOUREAUX**

Mestre em Estudos de Linguagens pelo CEFET-MG. Especialista em Criminalidade e Violência pelo CRISP-UFMG. Licenciado em Língua Portuguesa e Literatura Brasileira pela UFMG. Capitão da PMMG.

**Resumo:** O presente artigo busca analisar juridicamente as competências das Guardas Municipais na segurança pública, e verificar se este órgão teria a legalidade para atuar como uma força de policiamento ostensivo. Para tal, foi realizada pesquisa documental e bibliográfica nas legislações atinentes, em especial as do município de Belo Horizonte, assim como também foram analisados outros textos doutrinários e científicos sobre o tema. Ao término do artigo, percebe-se que a atuação como policiamento ostensivo seria ilegal e, até mesmo, conduta criminosa. Ainda assim, verifica-se que o campo de atuação na segurança pública a ser ocupado pelo município de forma legal é rico, e pode ser melhor explorado por guardas e gestores públicos.

**Palavras-Chaves:** Guardas Municipais. Policiamento Ostensivo. Segurança Pública

**Abstract:** This article analyzes legally the competences of the Municipal Guards in public security, and if this institution

would have the legality to act as a force of ostensive policing. The researcher accomplished bibliographical study at the relevant legislations, especially those of the city of Belo Horizonte, as well as other scientific and doctrinal texts on the subject. At the end, the researcher concluded that acting as ostensive policing would be illegal and even a criminal conduct. Nevertheless, it exposed that the field of action in public safety to be occupied by the municipality in a legal way is rich, and can be better explored by guards and public managers. **Keywords:** Municipal Guards - Ostensive Policing - Public Security

## 1 INTRODUÇÃO

A segurança pública na contemporaneidade nacional tem sido um dos principais temas de programas de governo. O debate sobre o clima de insegurança vivido pela população e as propostas para sua solução são iniciativas que rendem votos. Não raro, um gestor público implementa medidas populistas de segurança que, por mais válida que seja a intenção, se revestem de ilegalidade. Tais práticas incutem nas guardas municipais um modelo de ações de policiamento ostensivo e atendimento de emergências (KOPITKE, 2016).

Instituídas em seu formato moderno pela Constituição de 1988, as Guardas Municipais no Brasil tiveram estabelecidos os limites legais de sua atuação na Carta Magna. Todavia, novas leis surgiram em âmbito federal e municipal sobre esses órgãos e as variadas interpretações feitas por gestores públicos culminaram com um

## **GUARDA MUNICIPAL E POLÍCIAS MILITARES EM CONFLITO: reflexões jurídicas e científicas sobre suas competências constitucionais.**

alargamento de sua atuação, de sua atribuição e competência. O objetivo do estudo que se segue foi analisar juridicamente as competências das Guardas Municipais na segurança pública e verificar se este órgão teria a legalidade para atuar como uma força de policiamento ostensivo. Por isso, seu enfoque foi jurídico.

Os procedimentos metodológicos desta pesquisa foram documentais e bibliográficos, baseados na análise de legislações nacionais e do município de Belo Horizonte, assim como a obra de doutrinadores e decisões das altas cortes sobre o tema. Além disso, foi permeado de produções intelectuais de outras áreas. A capital mineira foi escolhida para o estudo porque sua Guarda Municipal (GM) implementa na atualidade ações que seriam típicas de policiamento ostensivo.

### **2 Análise da legislação federal vigente**

Em 1988, foi promulgada no país uma nova Constituição Federal (CF). A CF estabeleceu um novo ordenamento jurídico nacional, definindo novos caminhos para a transição de um país de regime ditatorial para uma nação moderna democrática. Apesar dessa transição aparentemente não ter sido exitosa, essa nova legislação, elaborada por uma Assembleia Constituinte formada por diversos atores, estabeleceu valores de cidadania, participação social e direitos humanos. Por isso, recebeu a alcunha de “Constituição Cidadã” e foi considerada uma das mais modernas do mundo.

No campo da segurança pública, o artigo 144 da CF estabeleceu as novas diretrizes à nação. Esse artigo será citado em seguida, com ênfase nos pontos mais importantes para essa análise:

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 corpos de bombeiros 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.

[...]

§ 8º Os municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei (BRASIL, 1988).

Conforme pode ser verificado, o artigo 144 estabelece que apenas seis órgãos (citados em suas cinco únicas alíneas) exercem funções para preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas. Ou seja, esses são os únicos órgãos responsáveis pela segurança pública no Brasil, conforme claramente estabelecido no *caput*. Frisa-se que a Polícia Militar, assim como as demais polícias, aparece citada, mas ainda não há menção sobre Guardas Municipais. No parágrafo quinto, especifica a função precípua das Polícias Militares, que é a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública. Tais conceitos foram estabelecidos anteriormente por legislação em vigor, que é o Decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983, principalmente no seu artigo 2º que será citado a seguir. Esse decreto também estabelece as competências das Polícias Militares no Brasil.

## **GUARDA MUNICIPAL E POLÍCIAS MILITARES EM CONFLITO: reflexões jurídicas e científicas sobre suas competências constitucionais.**

Art. 2º Para efeito do Decreto-Lei nº 667, de 02 de julho de 1969 modificado pelo Decreto-Lei nº 1.406, de 24 de junho de 1975, e pelo Decreto-Lei nº 2.010, de 12 de janeiro de 1983, e deste Regulamento, são estabelecidos os seguintes conceitos:

[...]

19) Manutenção da Ordem Pública - É o exercício dinâmico do poder de polícia, no campo da segurança pública, manifestado por atuações predominantemente ostensivas, visando a prevenir, dissuadir, coibir ou reprimir eventos que violem a ordem pública.

[...]

25) Perturbação da Ordem - Abrange todos os tipos de ação, inclusive as decorrentes de calamidade pública que, por sua natureza, origem, amplitude e potencial possam vir a comprometer, na esfera estadual, o exercício dos poderes constituídos, o cumprimento das leis e a manutenção da ordem pública, ameaçando a população e propriedades públicas e privadas. As medidas preventivas e repressivas neste caso, estão incluídas nas medidas de Defesa Interna e são conduzidas pelos Governos Estaduais, contando ou não com o apoio do Governo Federal.

[...]

27) Policiamento Ostensivo - Ação policial, exclusiva das Polícias Militares em cujo emprego o homem ou a fração de tropa engajados sejam identificados de relance, quer pela farda quer pelo equipamento, ou viatura, objetivando a manutenção da ordem pública.

São tipos desse policiamento, a cargo das Polícias Militares ressalvadas as missões peculiares das Forças Armadas, os seguintes:

- ostensivo geral, urbano e rural;
- de trânsito;
- florestal e de mananciais;

- rodoviária e ferroviária, nas estradas estaduais;
- portuário;
- fluvial e lacustre;
- de radiopatrulha terrestre e aérea;
- de segurança externa dos estabelecimentos penais do Estado;
- outros, fixados em legislação da Unidade Federativa, ouvido o Estado-Maior do Exército através da Inspetoria-Geral das Polícias Militares (BRASIL, 1983).

O inciso 19 estabelece que a manutenção da ordem pública é exercício de poder de polícia, de forma predominantemente ostensiva, visando prevenir e reprimir atos que violem a norma, como crimes, por exemplo. Já o inciso 25, esclarece que as medidas preventivas e repressivas para restauração da ordem são exclusivas do Estado (podendo ou não contar com apoio federal) e não do Município. O inciso 27, para conclusão do entendimento da norma, define que o policiamento ostensivo é uma ação exclusiva das Polícias Militares.

A menção às Guardas Municipais só aparece no oitavo parágrafo do artigo 144 da CF, quando estabelece os limites constitucionais de sua atuação. Às Guardas Municipais cabe a proteção de bens, serviços e instalações da prefeitura local e nada além disso. Para reafirmar essa limitação, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), ao analisar o Recurso Extraordinário (RE) 608588, definiu que isso não significa que o serviço das Guardas Municipais se confunda com o das Polícias Militares. Segundo o relator Luiz Fux:

não raro o legislador local, ao argumento de disciplinar a forma de proteção de seus bens, serviços e instalações, exorbita de seus limites constitucionais, *ex vi* do artigo 30, I, da Lei Maior, usurpando competência residual do Estado.

## **GUARDA MUNICIPAL E POLÍCIAS MILITARES EM CONFLITO: reflexões jurídicas e científicas sobre suas competências constitucionais.**

No limite, o que está em jogo é a manutenção da própria higidez do Pacto Federativo (BRASIL, 2013).

Assim, percebe-se que os limites constitucionais das Guardas Municipais são bem claros, inclusive para o STF. As Guardas não são responsáveis, e nem possuem poder constitucional para tal, pelo exercício de funções estabelecidas para os demais órgãos de segurança pública. Como, no caso das Polícias Militares, a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública. Esse entendimento legal é compartilhado por pesquisadores, como Melina Ingrid Risso em seu artigo sobre prevenção da violência pelos municípios:

É verdade que a operacionalização da segurança de acordo com o estabelecido no artigo 144 da Constituição Federal (CF) é de responsabilidade das polícias. Aos municípios, conforme o parágrafo 8º, é facultada a constituição das guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações (RISSO, 2016, p. 15).

A Lei Federal nº 13.022, que entrou em vigor em 2014, buscou instituir as normas gerais para as Guardas Municipais, ao esclarecer de forma mais aprofundada os limites de sua atuação (BRASIL, 2014). O seu artigo 2º é bastante taxativo ao definir, já no início da lei, a seguinte determinação:

Art. 2º Incumbe às guardas municipais, instituições de caráter civil, uniformizadas e armadas conforme previsto em lei, a função de proteção municipal preventiva, ressalvadas as competências da União, dos Estados e do Distrito Federal (BRASIL, 2014, grifo nosso).

Como pode ser notado, a própria lei das Guardas Municipais define que suas competências não se confundem, nem são concomitantes com as das Polícias Militares, mas complementares aos órgãos de segurança pública dos Estados. Essa lei serviu, na verdade, para “garantir que as guardas não confundam suas atribuições e sua identidade institucional com as polícias militares” (KOPITTKKE, 2016, p. 75). As competências estaduais, definidas constitucionalmente, são exclusivas. Portanto, as atribuições das Polícias Militares (a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública) não são funções da Guarda Municipal, de acordo com essa lei.

Já o artigo 3º, define os princípios da atuação da Guarda Municipal. É importante ressaltar que não se pode fazer a leitura de tal artigo sem ter em mente a competência da GM definida no artigo anterior. Afinal, devido à sua redação, o artigo 3º causa uma dificuldade de interpretação ao estabelecer, dentro de seus princípios, o “patrulhamento preventivo” (BRASIL, 2014). Esse artigo não permite às Guardas Municipais atuarem como polícia ostensiva e para a preservação da ordem pública. O que ele permite é, dentro de suas competências (a proteção de bens, serviços e instalações municipais), a realização de patrulhamento preventivo (motorizado ou a pé). Logo, o Guarda Municipal pode fazer patrulhamento a pé em postos de saúde e escolas municipais, por exemplo, e também pode adotar a modalidade motorizada em instalações municipais maiores, como parques públicos, com o fulcro de proteção a essas instalações. Esse princípio não autoriza de forma alguma o patrulhamento ostensivo nas vias públicas para prevenção de crimes, pois essas duas atribuições (polícia ostensiva e preservação da ordem pública) são privativas dos Estados e realizadas pelas Polícias Militares.

## **GUARDA MUNICIPAL E POLÍCIAS MILITARES EM CONFLITO: reflexões jurídicas e científicas sobre suas competências constitucionais.**

O artigo 4º dessa lei corrobora com o entendimento do 3º, ao definir que “É competência geral das guardas municipais a proteção de bens, serviços, logradouros públicos municipais e instalações do Município” (BRASIL, 2014), ressaltando sua limitação constitucional já definida anteriormente.

Em seu capítulo que versa sobre as competências da Guarda, tal lei estabelece um robusto rol de possibilidades de sua atuação, o que gerou algumas dificuldades de interpretação por parte de gestores públicos municipais no Brasil, conforme pode ser visto a seguir:

Art. 5º São competências específicas das guardas municipais, respeitadas as competências dos órgãos federais e estaduais:

I - zelar pelos bens, equipamentos e prédios públicos do Município;

II - prevenir e inibir, pela presença e vigilância, bem como coibir, infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais;

III - atuar, preventiva e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais;

IV - colaborar, de forma integrada com os órgãos de segurança pública, em ações conjuntas que contribuam com a paz social;

V - colaborar com a pacificação de conflitos que seus integrantes presenciarem, atentando para o respeito aos direitos fundamentais das pessoas;

VI - exercer as competências de trânsito que lhes forem conferidas, nas vias e logradouros municipais, nos termos da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), ou de forma concorrente, mediante convênio celebrado com órgão de trânsito estadual ou municipal;

VII - proteger o patrimônio ecológico, histórico, cultural, arquitetônico e ambiental do Município, inclusive adotando medidas educativas e preventivas;

VIII - cooperar com os demais órgãos de defesa civil em suas atividades;

IX - interagir com a sociedade civil para discussão de soluções de problemas e projetos locais voltados à melhoria das condições de segurança das comunidades;

X - estabelecer parcerias com os órgãos estaduais e da União, ou de Municípios vizinhos, por meio da celebração de convênios ou consórcios, com vistas ao desenvolvimento de ações preventivas integradas;

XI - articular-se com os órgãos municipais de políticas sociais, visando à adoção de ações interdisciplinares de segurança no Município;

XII - integrar-se com os demais órgãos de poder de polícia administrativa, visando a contribuir para a normatização e a fiscalização das posturas e ordenamento urbano municipal;

XIII - garantir o atendimento de ocorrências emergenciais, ou prestá-lo direta e imediatamente quando deparar-se com elas;

XIV - encaminhar ao delegado de polícia, diante de flagrante delito, o autor da infração, preservando o local do crime, quando possível e sempre que necessário;

XV - contribuir no estudo de impacto na segurança local, conforme plano diretor municipal, por ocasião da construção de empreendimentos de grande porte;

XVI - desenvolver ações de prevenção primária à violência, isoladamente ou em conjunto com os demais órgãos da própria municipalidade, de outros Municípios ou das esferas estadual e federal;

XVII - auxiliar na segurança de grandes eventos e na proteção de autoridades e dignatários; e

XVIII - atuar mediante ações preventivas na

## **GUARDA MUNICIPAL E POLÍCIAS MILITARES EM CONFLITO: reflexões jurídicas e científicas sobre suas competências constitucionais.**

segurança escolar, zelando pelo entorno e participando de ações educativas com o corpo discente e docente das unidades de ensino municipal, de forma a colaborar com a implantação da cultura de paz na comunidade local.

Parágrafo único. No exercício de suas competências, a guarda municipal poderá colaborar ou atuar conjuntamente com órgãos de segurança pública da União, dos Estados e do Distrito Federal ou de congêneres de Municípios vizinhos e, nas hipóteses previstas nos incisos XIII e XIV deste artigo, diante do comparecimento de órgão descrito nos incisos do caput do art. 144 da Constituição Federal, deverá a guarda municipal prestar todo o apoio à continuidade do atendimento (BRASIL, 2014, grifo nosso).

O pacto federativo definido na Constituição Federal estabeleceu os limites de cada ente na segurança pública, e tanto os artigos 144 da Constituição Federal quanto o 4º da Lei nº 13.022 os esclareceram de forma objetiva. Todavia, alguns incisos são, quando interpretados erroneamente (não se levando em conta o artigo 2º, por exemplo, ou o *caput*), tentativas de legalização da usurpação de funções públicas. Por isso, já há uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, de nº 5.156/DF, em trâmite no STF, que questiona justamente os incisos que violariam frontalmente a CF.

Os três primeiros incisos e o XVIII apenas apresentam e reafirmam a ideia original do legislador constituinte, em relação aos limites do poder da Guarda Municipal. Os incisos XIII e XIV não concedem direitos ou poderes especiais às GMs, pois cabem à Guarda, assim como a qualquer cidadão, tais condutas. E não são deveres, ou condutas obrigatórias, mas possibilidades de atuação. O que difere das Polícias Militares, que possuem o dever de agir nesses casos. O parágrafo único também esclarece

esses dois incisos, ao dizer que, caso algum dos órgãos definidos no artigo 144 da CF compareça ao local, a função da Guarda Municipal é exclusivamente **apoiar** tais órgãos, e nunca **estar à frente** da atuação. Apontam esse fato, de igual forma, os incisos IV e X.

Os dois incisos que chamam a atenção do Comando-Geral da PM em 2018 por serem considerados mais questionáveis em sua constitucionalidade são o XVI e XVII. O XVI versa que as Guardas Municipais podem fazer “ações de prevenção primária à violência”. Esse artigo permite a interpretação (igualmente questionável), por exemplo, do que é feito em Belo Horizonte na atualidade: *blitzen* de trânsito, patrulhamento ostensivo nas ruas, incursões em aglomerados urbanos e abordagens a pessoas. Esta interpretação parece equivocada pelos seguintes argumentos.

Em primeiro lugar, o termo ações de prevenção primária à violência diz respeito a programas e ações que evitariam, num primeiro momento, a violência, como a proposição de leis, campanhas para informação da sociedade, dentre outras (GOMES; MOLINA, 2008). Como a Lei 13.022/2014, que dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais, permite às Guardas ações de prevenção primária, poderiam atuar na entrega de cartilhas e orientações à população, e não mais do que isso.

Ações de prevenção policial, ou seja, feitas diretamente pela Polícia (ou como as adotadas hoje pela Guarda Municipal de Belo Horizonte e citadas anteriormente), são definidas por Gomes e Molina (2008), como ações de prevenção secundária. Kopittke (2016, p.76), ao citar outros estudos, afirma que “a concepção sobre ‘prevenção à violência’ se modificou completamente nas

## **GUARDA MUNICIPAL E POLÍCIAS MILITARES EM CONFLITO: reflexões jurídicas e científicas sobre suas competências constitucionais.**

últimas décadas, nos países de democracia consolidada, provocando uma virada paradigmática no que se compreende por “segurança pública”. Segundo ele, ações de prevenção modernas devem ser efetivadas por projetos que envolvam diversas agências públicas. Todavia, tal modificação não foi recebida nas legislações nacionais e, portanto, não seriam permitidas ações de prevenção policial feitas por órgãos não policiais.

Em segundo lugar, a abordagem policial a pessoas, assim como as *blitzen* de trânsito, tem como fundamento legal o artigo 244 do Código de Processo Penal (BRASIL, 1941), que permite à autoridade policial<sup>1</sup> a busca pessoal sem mandado em indivíduo, por fundada suspeita. Logo, como um guarda municipal não é reconhecido constitucionalmente como uma autoridade policial<sup>2</sup>, não pode realizar abordagens a indivíduos suspeitos sem mandado. Tal conduta, mais do que uma usurpação de função pública, também se caracteriza como abuso de autoridade.

O inciso XVII versa sobre duas atuações possíveis da Guarda Municipal: auxiliar na segurança de dignatários e autoridades; e na segurança em grandes eventos. A escolta de dignatários não é privativa da polícia, sendo feita por militares das Forças Armadas, e até mesmo por seguranças privados.

Em relação à segurança em grandes eventos, alguns aspectos devem ser refletidos. Primeiro, o inciso usa o termo auxiliar para as duas atribuições, não comandar, organizar, planejar ou coordenar. Logo, o inciso define a Guarda Municipal como um órgão de apoio, que estaria subordinado a quem de direito (ou seja, às Polícias de forma geral), se solicitado. Em segundo lugar, se solicitado a atuar, deve ainda manter em mente seus limites constitucionais, e que foram frisados também nesta Lei. Ou seja,

<sup>1</sup>O STF reconheceu como autoridades policiais os membros da Polícia Federal, da Polícia Rodoviária Federal, da Polícia Militar e Polícia Civil (ADI nº 2.862-6/SP).

suas ações em grandes eventos só podem ocorrer nos bens, serviços e instalações municipais.

De modo geral, o que é importante ser enfatizado na Lei nº 13.022/2014 é que em momento algum ela concede um limite maior de poder do que já definido anteriormente pela Constituição Federal. A lei sempre se vale de termos como “ressalvadas as competências da União, dos Estados e do Distrito Federal” (artigo 2º) ou “respeitadas as competências dos órgãos federais e estaduais”, ou ainda “a guarda municipal poderá colaborar ou atuar conjuntamente com órgãos de segurança pública da União, dos Estados e do Distrito Federal” (ambos no artigo 5º). Logo, o legislador deixou claro que suas atribuições não se confundem com as das Polícias, não são iguais nem concomitantes. O que a Lei define é que a Guarda pode, se solicitada, auxiliar, apoiar as Polícias. E, mesmo requerida, não pode passar dos limites de sua atuação imposta constitucionalmente.

Apesar das limitações das Guardas Municipais quanto a sua atuação estarem bem delimitadas tanto pela Constituição quanto pela Lei nº 13.022/2014, ainda assim alguns gestores públicos fazem interpretações da lei para embasar atuações que fogem a seus limites. A percepção que se tem após apurada leitura da Lei nº 13.022 é que essa situação só ocorre se a legislação não for lida e entendida de forma integral. Quando interpretada apenas por incisos soltos, sem levar em consideração o todo legal, incisos como o III do artigo 3º, ou XVI do 5º parecem ser inconstitucionais por permitirem novos limites de atuação das GMs.

Corroborando com essa leitura, o que tem sido entendido de forma tradicional por estudiosos e tribunais é que não há competência do município para realizar ações de policiamento ostensivo, pois há impedimentos legais. Essa ação seria permitida exclusivamente à Polícia Militar (CORRALO; KEMMERICH, 2016).

### **3 Análise da legislação de Belo Horizonte referente à Guarda Municipal**

A Lei nº 8.486, de 20 de janeiro de 2003 (que foi revogada pela Lei nº 9.319/2007) criou a Guarda Municipal Patrimonial de Belo Horizonte em 2003. De caráter mais administrativo, a lei não entrou na seara de competências e atuação dos guardas. Todavia, reafirma os limites constitucionais das Guardas Municipais já em seu início: “Art. 1º - Fica criada a Guarda Municipal Patrimonial, com a finalidade de garantir segurança aos órgãos, serviços e patrimônio do Poder Público Municipal” (BELO HORIZONTE, 2003). Essa limitação é ainda mais reafirmada no caso belo-horizontino, que recebe uma mudança em sua nomenclatura. O nome Guarda Municipal **Patrimonial** enfatiza sua atuação nos bens, serviços e instalações do município.

Já em 2007, entra em vigor no dia 19 de janeiro a Lei Municipal 9.319 (que revogou a lei anterior) e o Decreto nº 12.615, de 19 de janeiro de 2007, que regulamenta o inciso VI do art. 5º da Lei nº 9.319, de 19 de janeiro de 2007, que institui o Estatuto da Guarda Municipal de Belo Horizonte e dá outras providências. Tais legislações apresentaram algumas mudanças na Guarda Municipal, como será demonstrado a seguir.

A Lei nº 9.319, que definiu o Estatuto da Guarda Municipal, já inova logo no início. Ela altera a nomenclatura anterior (Guarda Municipal Patrimonial) para Guarda Municipal de Belo Horizonte (GMBH). Todavia, suas competências estabelecidas na lei não violam os limites estabelecidos pela CF:

Art. 5º - Compete à Guarda Municipal de Belo Horizonte:

I - proteger órgãos, entidades, serviços e o

- patrimônio do Município de Belo Horizonte;
- II - exercer a atividade de orientação e proteção dos agentes públicos e dos usuários dos serviços públicos municipais;
- III - prestar serviços de vigilância nos órgãos da administração direta e nas entidades da administração indireta do Município;
- IV - auxiliar nas ações de Defesa Civil sempre que estiverem em risco bens, serviços e instalações municipais e, em outras situações, a critério do Prefeito;
- V - auxiliar o exercício da fiscalização municipal, sempre que estiverem em risco bens, serviços e instalações municipais e, em outras condições e situações excepcionais, a critério do Prefeito;
- VI - atuar na fiscalização, no controle e na orientação do trânsito e do tráfego, por determinação expressa do Prefeito;
- VII - garantir a preservação da segurança e da ordem nos próprios municipais sob sua responsabilidade;
- VIII - planejar, coordenar e executar as atividades de prevenção e combate a incêndios nos próprios municipais, como medida de primeiro esforço, antecedendo a atuação do Corpo de Bombeiros de Minas Gerais;
- IX - planejar, coordenar e executar ações de interação com os cidadãos;
- X - promover a realização de cursos, treinamentos, seleções, seminários e outros eventos, visando ao constante aperfeiçoamento, qualificação e promoção de seus integrantes;
- XI - manter seus planos e ordens permanentemente atualizados, de forma a garantir sempre a qualidade de seus serviços;
- XII - assegurar que suas ações estejam sempre fundamentadas no respeito à dignidade humana, à cidadania, à justiça, à legalidade democrática e aos direitos humanos;
- XIII - atuar de forma preventiva nas áreas de sua circunscrição, onde se presume ser possível a

## **GUARDA MUNICIPAL E POLÍCIAS MILITARES EM CONFLITO: reflexões jurídicas e científicas sobre suas competências constitucionais.**

quebra da situação denormalidade;

XIV - atuar com prudência, firmeza e efetividade, na sua área de responsabilidade, visando ao restabelecimento da situação de normalidade, precedendo eventual emprego da Força Pública Estadual;

XV - manter relacionamento urbano e harmônico com as instituições que compõem o Sistema de Defesa Social, promovendo o intercâmbio e a colaboração recíprocos (BELO HORIZONTE, 2007).

É muito claro o respeito aos limites constitucionais do Estatuto, principalmente ao ser analisado o artigo supracitado. O texto “sempre que estiverem em risco bens, serviços e instalações municipais” aparece reiteradas vezes para consolidar o limite de sua atuação, como visto nos incisos IV e V. No inciso VII, ao falar de segurança e preservação da ordem, missões constitucionais das Polícias Militares, esclarece que sua atuação é restrita aos “próprios” municipais sob sua responsabilidade. Ou seja, define que sua atuação referente à ordem e segurança é apenas em bens e instalações municipais e, mesmo assim, quando estiverem sob sua responsabilidade.

O inciso XVI, vetado pelo prefeito à época Fernando Pimentel, não foi recepcionado justamente por ser inconstitucional. Colocado no projeto de lei por emenda aditiva, o então prefeito, embasado pelos pareceres da Gerência Técnico-Consultiva da Secretaria Municipal de Governo e da Secretaria Municipal de Segurança Urbana e Patrimonial, percebeu se tratar de uma tentativa de invasão dos limites constitucionais da Polícia Militar nas suas atribuições, ao propor o policiamento ostensivo de prevenção criminal. Por isso, a proposta de inciso foi vetada, em prol do pacto federativo e da constitucionalidade da lei (BELO HORIZONTE, 2007). Outro artigo também versaria sobre segurança pública:

Art. 230 - O Executivo buscará a cooperação com outras esferas de governo, visando a compartilhar institucionalmente informações relevantes à segurança pública, bem como para dotar o Município dos instrumentos necessários para interagir, de forma suplementar, na área de segurança pública (BELO HORIZONTE, 2007).

Como se percebe no texto, os termos “cooperação” e “suplementar” esclarecem de forma específica como deve ser a atuação da GMBH em relação à segurança pública: sempre como um órgão de apoio, ou seja, nunca agindo independentemente. Pois sua atuação é suplementar, objetivando suprir, quando solicitado e de forma cooperativa, atividades de segurança pública das demais polícias, na esfera de sua competência.

Já o Decreto Municipal nº 12.615 apresenta em seu breve texto apenas a designação da GMBH para trabalhar nas atividades relacionadas à fiscalização, controle e orientação de trânsito no município. Apesar dos diversos questionamentos sobre a legalidade de tal decreto, ele permanece em vigor até os dias de hoje. Outra legislação, a Lei nº 10.497, de 26 de junho de 2012, estabelece a plano de carreira de Guarda Municipal, mas não contribui acerca das competências e limites de atuação da GMBH.

Um fato deve ficar bem claro: apesar do Decreto nº 12.615 permitir a fiscalização de trânsito, o poder de polícia para dar ordem de parada a um veículo suspeito de infração é respaldado pelo artigo 244 do Código de Processo Penal, que só diz respeito às autoridades policiais. Ou seja, ao Guarda é permitida a fiscalização, o controle do tráfego e a atuação de motoristas infratores. Porém, a realização de *blitzen* não é permitida por lei, extrapolando seus limites legais de atuação e violando direitos do cidadão protegidos constitucionalmente.

## **GUARDA MUNICIPAL E POLÍCIAS MILITARES EM CONFLITO: reflexões jurídicas e científicas sobre suas competências constitucionais.**

Vale lembrar a experiência anterior de Belo Horizonte, quando o órgão fiscalizador municipal era a BHTrans. Seus agentes nunca faziam *blitz* sem apoio da Polícia Militar.

Na atual gestão de Belo Horizonte, devido ao entendimento diverso dos limites de atuação da GMBH, alterou-se nas viaturas e atos (porém não houve alteração na lei), novamente o nome do órgão para Guarda Civil Municipal. A primeira impressão é que essa opção política de alteração buscou apagar a ideia inicial de patrimonial, abrindo seu horizonte de atuação além dos limites legais. O termo civil adotado também serve como uma contraposição ao termo militar, como se falasse à comunidade que, apesar de fardados e realizando patrulhamento ostensivo, a instituição não é, e nem quer ser, a Polícia Militar. Apesar de tais ações, em tese, serem ilegais.

Se a GMBH não pode atuar de forma repressiva, com abordagens e *blitzen*, o que deve fazer para contribuir com a segurança pública no município? Simples, o que a lei permite. Assim,

os municípios precisam reconhecer a necessidade de investir sistematicamente em prevenção e proximidade com a população. É preciso ir muito além de criar, equipar e manter guardas municipais. Deve-se estabelecer fóruns para cooperação com os cidadãos (OLIVEIRA JÚNIOR; ALENCAR, 2016, p.31).

Conclusões como as apresentadas por esses autores atestam que o foco na prevenção primária não é só o limite legal de atuação do município, mas também a necessidade que a sociedade espera que seja atendida. As guardas municipais não devem ser “outra polícia” no município. Conforme aponta Kopittke (2016), a atuação como polícia administrativa, a construção de um modelo

municipal de prevenção da violência e o apoio no planejamento urbano são estratégias bem empregadas no município de Canoas (RS), e não se revestem de ilegalidade. Talvez este seja o caminho.

#### 4 Crimes em tese cometidos

Após análise das legislações federal e municipal relativas à Guarda Municipal, é importante verificar se as condutas realizadas por esses agentes, quando além dos limites de suas competências, estariam tipificadas como crime no ordenamento jurídico nacional. Assim, essa seção analisará a conduta do guarda que aborda um suspeito ou realiza uma *blitz* em locais diversos de sua competência, que são os bens, instalações e serviços municipais.

O Código Penal brasileiro estabelece condutas típicas que se enquadrariam nessas atuações:

##### **Constrangimento ilegal**

Art. 146 - Constranger alguém, mediante violência ou grave ameaça, ou depois de lhe haver reduzido, por qualquer outro meio, a capacidade de resistência, a não fazer o que a lei permite, ou a fazer o que ela não manda:

Pena - detenção, de três meses a um ano, ou multa.

[...]

##### **Usurpação de função pública**

Art. 328 - Usurpar o exercício de função pública:

Pena - detenção, de três meses a dois anos, e multa.

Parágrafo único - Se do fato o agente auferir vantagem:

Pena - reclusão, de dois a cinco anos, e multa (BRASIL, 1940)

Conforme depreende-se da leitura dos artigos, a conduta do

**GUARDA MUNICIPAL E POLÍCIAS MILITARES EM CONFLITO: reflexões jurídicas e científicas sobre suas competências constitucionais.**

guarda municipal que aborda alguém na rua, com arma em riste, e faz uma busca pessoal, está devidamente tipificada como constrangimento ilegal (utiliza-se da arma, caracterizando a grave ameaça, e faz a busca pessoal sem mandado, fato que a lei não permite). Além disso, por ser essa ação própria das Polícias, o guarda também usurparia da função pública. Ou seja, sua conduta se amoldaria em dois delitos tipificados no Código Penal Brasileiro. Além disso, tal conduta pode se amoldar também a outro delito, tipificado em legislação extravagante, a Lei de Abuso de Autoridade:

Art. 3º. Constitui abuso de autoridade qualquer atentado:

a) à liberdade de locomoção;

b) à inviolabilidade do domicílio;

[...]

f) à liberdade de associação;

[...]

h) ao direito de reunião;

i) à incolumidade física do indivíduo;

[...]

Art. 4º Constitui também abuso de autoridade:

[...]

b) submeter pessoa sob sua guarda ou custódia a vexame ou a constrangimento não autorizado em lei;

[...]

h) o ato lesivo da honra ou do patrimônio de pessoa natural ou jurídica, quando praticado com abuso ou desvio de poder ou sem competência legal;

[...]

Art. 5º Considera-se autoridade, para

os efeitos desta lei, quem exerce cargo, emprego ou função pública, de natureza civil, ou militar, ainda que transitoriamente e sem remuneração (BRASIL, 1965).

A abordagem do guarda municipal atenta à liberdade de locomoção do cidadão, mas também pode culminar, com o desenrolar do ato, em outras irregularidades expressas nas alíneas supracitadas. Além disso, mantê-lo retido, com as mãos na parede, para a busca, pode ser entendido como a situação prevista na alínea b do artigo 4º. O artigo 5º explica quem é considerado como autoridade (frisa-se, não autoridade policial) para os efeitos da lei. Como pode ser percebido, os guardas municipais se enquadram perfeitamente na definição e, portanto, podem ser agentes desse delito.

## 5 Conclusão

A Constituição Federal, em seu artigo 144, estabelece os limites de competência das Guardas Municipais. Tal legislação, por ser a Carta Magna, deveria por si só bastar para qualquer discussão a respeito da legalidade de policiamento ostensivo realizado por guardas municipais. O mesmo artigo estabelece as funções das Polícias Militares, que foram melhor esclarecidas com a análise do Decreto nº 88.777. Foi verificado que o STF já se posicionou que qualquer atuação que contrarie esses dispostos é inconstitucional e viola o Pacto Federativo. A Lei nº 13.022, que dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais, quando interpretada de forma integral, não viola a CF, nem amplia as competências do órgão, mas apenas as esclarece.

As Leis Municipais nº 8.486 e 9.319 de Belo Horizonte também não extrapolam as limitações legais da atuação da GMBH. Essas

## **GUARDA MUNICIPAL E POLÍCIAS MILITARES EM CONFLITO: reflexões jurídicas e científicas sobre suas competências constitucionais.**

leis esclarecem que a GMBH deve agir de forma complementar às demais polícias, quando solicitada, e apenas nos limites de sua atuação definida constitucionalmente (bens, instalações e serviços municipais).

Qualquer entendimento que o gestor público tenha além deste é ilegal, carregado de inconstitucionalidade. A conclusão que se chega após o estudo é que os Guardas Municipais que estiverem em conduta de policiamento ostensivo, blitzen de trânsito, abordagem a pessoas suspeitas, em locais diversos de sua competência, não só agem ilegalmente, como também cometem diversos crimes: usurpação de função pública, abuso de autoridade e constrangimento ilegal estão entre eles. Porém, os pesquisadores analisados neste estudo apontam que o campo de atuação na segurança pública a ser ocupado pelo município de forma legal é rico e pode ser melhor explorado por guardas e gestores públicos. Ações preventivas primárias e de polícia administrativa são caminhos legais possíveis para Guardas Municipais, como a de Belo Horizonte.

### **REFERÊNCIAS**

**BELO HORIZONTE. Decreto Municipal 12.615, de 19 de janeiro de 2007.** Regulamenta o inciso VI do art. 5º da Lei nº 9.319, de 19 de janeiro de 2007, que institui o Estatuto da Guarda Municipal de Belo Horizonte e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/decreto/2007/1261/12615/decreton-12615-2007-regulamenta-o-inciso-vi-do-art-5-da-lei-n-9319-de-19-de-janeiro-de-2007-queinstitui-o-estatuto-da-guarda-municipal-de-belo-horizonte-e-da-outras-providencias.html>>. Acesso em: 20 jun. 2017

**BELO HORIZONTE. Lei Municipal 8.486, de 20 de janeiro de 2003.**

Cria a Guarda Municipal patrimonial e dá outras providências. Disponível em: <<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=903806>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

BELO HORIZONTE. **Lei Municipal nº 9.319, de 19 de janeiro de 2007**. Institui o Estatuto da Guarda Municipal de Belo Horizonte e dá outras providências. Disponível em: <<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=955339>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

BELO HORIZONTE. **Lei Municipal nº 10.497, de 26 de junho de 2012**. Institui o Plano de Carreira da Guarda Municipal de Belo Horizonte e dá outras providências. Disponível em: <<https://intranetgmbh.pbh.gov.br/lei-no-1049712-plano-de-carreira-da-gmbh>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2017.

BRASIL. **Decreto 88.777, de 30 de setembro de 1983**. Aprova o Regulamento para Polícias Militares e Corpos de Bombeiros (R-200). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D88777.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D88777.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2017.

BRASIL. **Lei nº 13.022, de 14 de agosto de 2014**. Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13022.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13022.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2017.

BRASIL. **Decreto-lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940**. Código Penal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2017.

**GUARDA MUNICIPAL E POLÍCIAS MILITARES EM CONFLITO: reflexões jurídicas e científicas sobre suas competências constitucionais.**

BRASIL. **Lei nº 3.689, de 03 de outubro de 1941.** Código de Processo Penal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm)> Acesso em: 20 jun. 2017.

BRASIL. **Lei nº 4.898, de 09 de dezembro de 1965.** Lei de Abuso de Autoridade. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4898.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4898.htm)> Acesso em: 20 jun. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 608588.** Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/8930686/recurso-extraordinario-re-608588-sp-stf>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade – 2.862-6/SP.** Rel. Min. Ellen Gracie. Distrito Federal, 18 fev. 2015. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=430208> />. Acesso em: 20 jun. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade – 5.156/DF.** Rel. Min. Gilmar Mendes. Distrito Federal, julgado de 4 jun. 2003. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7811597&ad=s>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

CORRALO, Giovani da Silva; KEMMERICH, Jonathã. A estrutura do poder municipal e as políticas de segurança: um novo paradigma federativo. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, n. 1, p. 126-140, 2016.

GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, Antonio; GOMES, Luiz Flávio. **Criminologia**. 8. ed. rev., ampl. e atual. Trad. Luiz Flávio Gomes, Yellbin Morote García, Davi Tangerino. São Paulo: Editora

Revista dos Tribunais, 2012. (Coleção ciências criminais; v. 5 / coordenação Luiz Flávio Gomes, Rogério Sanches Cunha).

KOPITKE, Alberto. Guardas Municipais: entre a tentação da tradição e o desafio da inovação. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, n. 2, p. 72-87, 2016.

OLIVEIRA JÚNIOR Almi, ALENCAR, Joana Luiza Oliveira. Novas Polícias? Guardas Municipais, isomorfismo institucional e participação no campo da segurança pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, n. 2, p. 24-34, 2016.

RISSO, Melina Ingrid. Prevenção da violência: construção de um novo sentido para a participação dos municípios na segurança pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, n. 2, p. 12-23, 2016.

**NORMAS EDITORIAIS PARA PUBLICAÇÃO DE TEXTOS NA REVISTA  
“O ALFERES”**