

# ATUAÇÃO DE GUARDAS CIVIS MUNICIPAIS EM TERRAS INDÍGENAS E DIREITOS HUMANOS

**BERNARDO ADAME ABRAHÃO**

POLÍCIA FEDERAL - BRASIL

**ALAN ROBSON ALEXANDRINO RAMOS**

POLÍCIA FEDERAL - BRASIL



## RESUMO

A partir da pesquisa das atribuições constitucionais e legais das Guardas Civas Municipais positivadas no ordenamento jurídico brasileiro, explora-se, mesmo diante da omissão legal, sobre as possibilidades e limites de atuação deste órgão de segurança pública brasileiro em terras indígenas. Tem-se como ótica interpretativa a literatura jurídica, antropológica, documentos oficiais e decisões judiciais. Coteja-se a consistência dessa atuação da Guarda Civil Municipal com a proteção dos direitos humanos e do interesse das comunidades indígenas. Conclui-se que as normas de direitos humanos e a consulta prévia, livre e informada às comunidades indígenas são imprescindíveis à interpretação da atuação das Guardas Civas Municipais, na omissão de regulação legal do exercício de atribuições desse órgão de segurança pública em terras indígenas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Indígenas. Guardas Civas. Direitos Humanos.

## 1. INTRODUÇÃO

Neste artigo é analisada a atuação das Guardas Civas Municipais em municípios brasileiros que possuem território demarcado como terra indígena, avaliando a Lei nº 13.022/14, que institui o Estatuto-Geral das Guardas Municipais, bem como demais previsões normativas dispostas na Constituição Federal, legislação infraconstitucional e normas internacionais de direitos humanos, com destaque à Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho.

Para essa análise, recortou-se marco teórico na literatura jurídica e antropológica, bem como o cotejo com documentos oficiais, com

destaque à legislação e decisões judiciais brasileiras. A metodologia da pesquisa está pautada em estudo bibliográfico e documental, bem como em observação participante dos autores.

## **2. ATRIBUIÇÕES E ATUAÇÃO DAS GUARDAS CIVIS MUNICIPAIS EM TERRAS INDÍGENAS: DIREITOS HUMANOS, PERSPECTIVISMO E MULTINATURALISMO**

Em 28 de setembro de 2015, o maior jornal de circulação em Roraima, Folha de Boa Vista, publicou na coluna diária “Parabólica” o seguinte trecho, no qual o jornalista entende pela carência de órgãos de segurança pública federal atuando de forma ostensiva na prevenção de crimes em terra indígena:

### *SEGURANÇA 1*

*Na ausência do poder público, em especial as autoridades federais, nas terras indígenas as comunidades estão formando grupos de segurança com amplos poderes para atuar em várias frentes: conciliação, de problemas familiares, vigilância e proteção das terras e denúncias as (sic) autoridades. Uma das comunidades que formou seu grupamento de segurança foi a da Terra Indígena Manoá-Pium, incluído no Plano de Gestão Territorial e Ambiental.*

### *SEGURANÇA 2*

*A justificativa para criar esse grupo é que as comunidades estão crescendo e as lideranças estão perdendo o controle. Daí surgiu esse projeto, que deverá ser ampliado para outras comunidades. As lideranças afirmam que tudo está sendo feito em parceria com a Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Fundação Nacional do Índio e com apoio do Conselho Indígena de Roraima (CIR).*

*(Jornal impresso Folha de Boa Vista, 28/09/2015)*

Essa ausência da segurança pública é uma realidade em terras indígenas no norte do Brasil, especialmente naquelas sem acesso por rodovias, em face das carências de disponibilidade de meios de transporte aéreo nos órgãos policiais.

Em 22 de abril de 2016, em reportagem publicada na rede mundial de computadores com título “Grupo de índios acampa em Mucajaí, sul de RR, e moradores reclamam” é informado que “segundo a PM, existem leis federais que limitam a atuação da polícia frente aos casos como este” (G1, 2016). Cabe ainda a reflexão do fato noticiado: acampar em um município, por si só, não é fato criminoso e não exige ação policial. A sociedade não indígena, por vezes, reclama ação dos órgãos de segurança pública com base em incômodo que reflete preconceitos em desfavor do indígena que acampa em via pública.

O Estado tem seu corpo policial armado para a aplicação da lei. O monopólio desse uso legítimo da força é mantido, inclusive, na marginalização e criminalização de iniciativas concorrentes de forças armadas em seu território (FOUCAULT, 2015, p. 87). Bailey (2017, p. 117) afirma que a única característica exclusiva da polícia é que está autorizada a usar a força física para regular as relações interpessoais nas comunidades. Entretanto, a polícia, frequentemente, recebe outras responsabilidades.

Ora se vê atuação da Polícia Militar em terras indígenas, ora se vê do Exército Brasileiro, ora se vê da Guarda Municipal, ora se vê atuação investigativa da Polícia Federal, ora da Polícia Civil. Essa atuação de eventualidade pode gerar prejuízos às comunidades indígenas na medida da incerteza sobre a quem recorrer ou a quem cobrar a presença estatal. Entretanto, o maior dilema, que gera prejuízo aos direitos das comunidades indígenas, se manifesta quando nenhum dos órgãos policiais entende ter atribuição para prevenir ou investigar certa prática criminosa ocorrida no interior de terra indígena.

É de relevância científica a sistematização e compreensão de atribuições dos órgãos de segurança pública em terras indígenas, incluída a Guarda Civil Municipal, com o fim de evitar dúvidas, omissão estatal ou atuação dúplices em prejuízo ao erário. As Polícias Judiciárias dos Estados e da União, respectivamente, Polícias Cíveis e Polícia Federal têm atuação na apuração de infrações penais, sendo polícias investigativas e repressivas, com atuação após a ocorrência do crime, visando revelar a autoria e materialidade da infração, conforme art. 144 da Constituição Federal. Os crimes ocorridos no interior de uma terra indígena serão objeto de apuração pelas Polícias Cíveis e Polícia Federal, a depender do crime investigado.

Em sendo crime que atente contra direitos dos indígenas coletivamente considerados, será de responsabilidade da Polícia Federal a apuração, nos termos do art. 109, inc. XI, combinado com art. 144, § 1º, inc. IV, todos da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e Súmula 140 do Superior Tribunal de Justiça (BRASIL, 2017). Nos demais crimes, a responsabilidade para apuração, nos termos da competência residual, será das Polícias Cíveis dos respectivos estados. Ou seja, não é o fato de o crime ter ocorrido no interior da terra indígena que desafiará a atuação da Polícia Federal para apuração, mas sim o fato de o crime atentar contra os direitos indígenas coletivamente considerados.

O Exército Brasileiro destina-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem, conforme prevê o art. 142, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). A Lei Complementar nº 97/1999 que, por imposição do art. 142, § 1º, da Constituição Federal, regulamenta o emprego das Forças Armadas dispõe sobre sua atuação na faixa de fronteira:

*Art. 16-A. Cabe às Forças Armadas, além de outras ações pertinentes, também como atribuições subsidiárias, preservadas as competências exclusivas das polícias judiciárias, atuar, por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores, independentemente da posse, da propriedade, da finalidade ou de qualquer gravame que sobre ela recaia, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, executando, dentre outras, as ações de: (Incluído pela Lei Complementar nº 136, de 2010).*

*I - patrulhamento; (Incluído pela Lei Complementar nº 136, de 2010).*

*II - revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves; e (Incluído pela Lei Complementar nº 136, de 2010).*

*III - prisões em flagrante delito. (Incluído pela Lei Complementar nº 136, de 2010).*

*Parágrafo único. As Forças Armadas, ao zelar pela segurança pessoal das autoridades nacionais e estrangeiras em missões oficiais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, poderão exercer as ações previstas nos incisos II e III deste artigo. (BRASIL, 1999)*

Para o exercício dessas atribuições legais e constitucionais, tanto o Exército Brasileiro como a Polícia Federal possuem liberdade de trânsito e acesso para realização de deslocamentos, estacionamentos, patrulhamento, policiamento e demais operações ou atividades relacionadas à segurança e integridade do território nacional, bem como lhes são facultadas a instalação e manutenção de unidades militares e policiais dentro das terras tradicionalmente ocupadas por indígenas, conforme preceitua o art. 1º, do Decreto nº 4.412/2002:

*Art. 1º No exercício das atribuições constitucionais e legais das Forças Armadas e da Polícia Federal nas terras tradicionalmente ocupadas por indígenas estão compreendidas:*

*I - a liberdade de trânsito e acesso, por via aquática, aérea ou terrestre, de militares e policiais para a realização de deslocamentos, estacionamentos, patrulhamento, policiamento e demais operações ou atividades relacionadas à segurança e integridade do território nacional, à garantia da lei e da ordem e à segurança pública;*

*II - a instalação e manutenção de unidades militares e policiais, de equipamentos para fiscalização e apoio à navegação aérea e marítima, bem como das vias de acesso e demais medidas de infra-estrutura e logística necessárias;*

*III - a implantação de programas e projetos de controle e proteção da fronteira. (BRASIL, 2002)*

Desse modo, observa-se que a atuação mais frequente do Exército Brasileiro em terras indígenas ocorre naquelas demarcadas em faixa de fronteira, que consiste na zona territorial brasileira de 150 quilômetros de largura, paralela à linha divisória fronteiriça do território nacional, conforme artigo 20, § 2º da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e artigo 1º, da Lei nº 6.634/79 (BRASIL, 1979).

O Decreto nº 4.412/2002 não restringiu a atuação de segurança pública em terras indígenas ao Exército Brasileiro e à Polícia Federal. A interpretação sistêmica do ordenamento jurídico, que reparte competências e atribuições, permite concluir pela possibilidade da atuação de outros órgãos de segurança pública em áreas indígenas, sejam eles policiais, como a Polícia Militar e Civil, sejam eles integrantes do sistema de segurança como as Guardas Cívicas Municipais.

As Polícias Militares têm previsão de sua atuação na Constituição, mais especificamente no art. 144, V e § 5º, da Constituição Federal:

*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: [...]*

*§ 5º As 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. (BRASIL, 1988)*

Sendo a regulamentação infraconstitucional instituída pelo Decreto-lei nº 667/1969, ainda em vigor, o qual prevê:

*Art. 3º - Instituídas para a manutenção da ordem pública e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, compete às Polícias Militares, no âmbito de suas respectivas jurisdições: (Redação dada pelo Del nº 2010, de 1983)*

*a) executar com exclusividade, ressalvas as missões peculiares das Forças Armadas, o policiamento ostensivo, fardado, planejado pela autoridade competente, a fim de assegurar o cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos; (Redação dada pelo Del nº 2010, de 1983)*

*b) atuar de maneira preventiva, como força de dissuasão, em locais ou áreas específicas, onde se presume ser possível a perturbação da ordem;*

*c) atuar de maneira repressiva, em caso de perturbação da ordem, precedendo o eventual emprego das Forças Armadas. (BRASIL, 1969)*

Ou seja, a Polícia Militar é uma polícia ostensiva, em regra preventiva, que visa precipuamente assegurar a ordem pública, isto é, assegurar que todos sigam as leis vigentes no âmbito do respectivo Estado da Federação. Não há vedação de atuação em Terra Indígena ou em comunidade indígena em razão da Constituição ou lei infraconstitucional. Assim, em regiões do Estado Federativo demarcadas como terras indígenas é dever da Polícia Militar garantir a ordem. Contudo, esta ordem a ser garantida não é a ordem pública comum, mas uma ordem pública específica, especialmente protegida pela ordem jurídica, que

respeita a cultura das comunidades indígenas, pautada em seus valores, costumes e tradições.

As Guardas Municipais, por sua vez, têm atribuições inscritas na Constituição Federal:

*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: [...]*

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

Para a proteção de bens, serviços e instalações do município, as guardas municipais têm se estruturado de forma similar aos órgãos policiais, inclusive utilizando fardamento e porte de arma previstos nas leis nº 10.826/03 (BRASIL, 2003) e nº 13.022/14 (BRASIL, 2014).

A Lei nº 13.022/14, com plena vigência desde agosto de 2016, atribui de forma genérica às Guardas Municipais, no artigo 4º, “a proteção de bens, serviços, logradouros públicos municipais e instalações do Município”. (BRASIL, 2014). Não há norma que regule expressamente a atuação da Guarda Municipal em terras indígenas, mas, ao invés de afastar tal atuação das Guardas Municipais nessas terras demarcadas, a hermenêutica das atribuições contidas no art. 5º da referida lei permite uma atuação destacada e preventiva desses órgãos nessas regiões.

Em havendo bens, serviços e instalações municipais em terra indígena demarcada, como praças, prédios públicos e vias públicas municipais, haverá plena possibilidade de atuação dos Guardas Municipais, com possibilidade da prestação de serviço destacado no interesse de comunidades indígenas.

Com aplicação possível, especificamente em terras indígenas, a mesma lei prevê às Guardas Municipais, no artigo 5º, relevantes e muitas vezes desconhecidas atribuições deste órgão público municipal. Essa é a interpretação dos seguintes incisos:

*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;*

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

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

*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; (BRASIL, 2014)*

O Município de Boa Vista, capital do Estado de Roraima, que tem Guarda Municipal instituída<sup>1</sup>, possui parte do território demarcado como terra indígena, podendo haver atuação da Guarda Municipal na proteção de bens, serviços e instalações de propriedade do município localizado nessas áreas, com destaque a praças, equipamentos escolares e de saúde. A Guarda Municipal de Boa Vista/RR possui atuação armada, através de convênio firmado com a Polícia Federal<sup>2</sup>. Tal ação armada, além do fardamento, traz maiores coincidências na atuação das Guardas Municipais e da Polícia Militar, mormente sob a ótica da população assistida, inclusive em terras indígenas.

Apesar de atribuições constitucionais e legais de importância às comunidades indígenas, observa-se atuação tímida das Guardas Municipais nessas localidades, bem como possível duplicidade de ações estatais: Guarda Municipal e Polícia Militar têm atribuições símile no combate aos mesmos ilícitos em um mesmo espaço físico, com plena possibilidade de atuação, sem quaisquer diálogos, entre os comandos

1 <https://www.boavista.rr.gov.br/noticias/2018/03/guarda-municipal-completa-28-anos-de-fundacao>. Acesso em 23ago 2018.

2 <https://g1.globo.com/rr/toraima/noticia/guardas-municipais-recebem-porte-para-usar-armas-de-fogo-em-boa-vista.ghtml>. Acesso em 23ago 2018.

dos órgãos ou mesmo omissão, quando um órgão confia que o outro atuará em determinado momento em terras indígenas demarcadas.

Em introdução de recente pesquisa de Corbari, Bahl e Souza (2017), observamos premissas sobre atuação estatal em terras indígenas que precisam ser rediscutidas. Os autores apontam o

*fato de serem os indígenas tutelados pelo Estado, por meio da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), e a obrigatoriedade de quaisquer atividades desenvolvidas passar pelo crivo dessa instituição. Além disso, as TI pertencem à União, e a entrada nesses territórios é (ou deveria ser, conforme a legislação vigente) fiscalizada, sendo que a Funai não permite a entrada de pessoas estranhas às comunidades para qualquer fim sem sua prévia autorização ou das lideranças indígenas.* (p. 54).

É afirmada a necessidade de fiscalização, sob análise da legislação regente, por meio da FUNAI ou de órgãos de segurança pública, da entrada de pessoas em terras indígenas. Entretanto, a realidade na Amazônia é bem diversa da previsão legal e do que cotejaram os pesquisadores. Não se poderia esperar muros com guaritas nos limites de terras indígenas brasileiras, para a interpretada fiscalização estatal no controle de pessoas. Ademais, Barreto ratifica a não tutela dos indígenas, aduzindo que o impressiona “como a força na crença do ‘infantilismo’ e/ou ‘retardo mental’ dos índios ainda reverbera, sobretudo através do ‘argumento de autoridade’, em pleno século XXI” (2014, p. 40). Entendemos, com lastro na leitura de Barreto (2014, p. 43), que a Constituição Federal de 1988 não recepcionou essa tutela indígena afirmada pelos autores, não sendo necessária intermediação da FUNAI para atuação de segurança pública em terras indígenas.

A título exemplificativo, no norte do Estado de Roraima, as sedes dos municípios de Pacaraima, Normandia e Uiramutã, com sua população não indígena, escolas, postos de saúde, comércios e equipamentos públicos, estão inseridos integralmente nas demarcadas terras indígenas de São Marcos (BRASIL, 1991) e Raposa Serra do Sol (BRASIL, 2005). No oeste do Estado do Amazonas, a sede do município de São Gabriel da Cachoeira, está também integralmente inserto em terra indígena, estando a sede do município de Tabatinga totalmente circundada por terras indígenas. Portanto, há livre circulação de índios e não índios nas sedes desses municípios com território que também é demarcado como terra indígena.

A literatura jurídica, na interpretação das normas brasileiras, está sedimentada no sentido da atribuição plena dos órgãos de segurança pública ostensivos para atuação no interior de terras indígenas:

*o patrulhamento ostensivo cuja realização é atribuição quase que exclusiva da polícia militar – as exceções são a polícia rodoviária federal e a polícia ferroviária federal – deve ser realizado em todo o território nacional em face de bens públicos e bens de particulares. Não existe território inviolável para a fiscalização rotineira. Lembro que nem mesmo a casa é inviolável em caso de flagrante delito, desastre ou para prestar socorro. Logo, o bem público da União chamado terra indígena, embora de usufruto restrito aos indígenas, não está imune ao patrulhamento ostensivo da polícia militar. (CAVALCANTI, 2014)*

Sob a mesma lógica interpretativa, a atuação preventiva e ostensiva da Guarda Municipal em comunidades indígenas, atuando dentro de suas atribuições constitucionais e legais, não viola o ordenamento jurídico brasileiro.

A Constituição Federal regula e protege direitos indígenas especialmente no artigo 231:

#### *CAPÍTULO VIII*

#### *DOS ÍNDIOS*

*Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.*

A omissão na atuação dos órgãos de Estado culmina em descumprimento dessa proteção constitucional, havendo notícias<sup>3</sup> de que comunidades indígenas têm estabelecido forças parapoliciais, denominadas “Polícias Indígenas”, diante da insatisfação em face da omissão estatal na prevenção e repressão de crimes ocorridos nas terras indígenas (REGO, 2012, p. 200). Trata-se da sociedade indígena atuando em autotutela da vida dos seus membros e de seu patrimônio.

3 <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,milicia-indigena-completa-um-ano-comemorando-expansao,475165> / <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1711200917.htm> / <http://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2016/02/policia-investiga-formacao-de-milicia-indigena-na-fronteira-do-amapa.html> /

Na literatura científica as Polícias Indígenas são pouco debatidas, assunto que está na “marginalidade na antropologia nacional” (REGO, 2012, p. 12) pelo entendimento antropológico de possível “subjugação policial do índio pelo próprio índio a serviço ou fazendo as vezes do Estado” (idem, p. 15) ou motivado pelo fato de a “polícia, sendo uma instituição própria da sociedade de tipo estatal, apareceria como algo anormal, senão antagônico, às organizações sociais indígenas” (idem, p. 16).

A Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, que integra a ordem jurídica brasileira desde 2004, com status supralegal, garante aos povos indígenas respeito “a integridade dos valores, práticas e instituições” (BRASIL, 2004) e que, na aplicação da lei nacional, “deverão ser levados na devida consideração seus costumes ou seu direito consuetudinário” (idem).

Com maior subsunção à questão das Polícias Indígenas, a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho regula a aplicação da lei penal pelos povos indígenas:

*Artigo 9o*

*1. Na medida em que isso for compatível com o sistema jurídico nacional e com os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, deverão ser respeitados os métodos aos quais os povos interessados recorrem tradicionalmente para a repressão dos delitos cometidos pelos seus membros.*

*2. As autoridades e os tribunais solicitados para se pronunciarem sobre questões penais deverão levar em conta os costumes dos povos mencionados a respeito do assunto. (BRASIL, 2004)*

Às Guardas Civis Municipais, quando em atuação em terras indígenas, cabe a subsunção de seus planejamentos e ações a essa especial proteção dada pelo ordenamento jurídico brasileiro, especialmente na Constituição Federal e Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, às culturas e tradições indígenas, inclusive em possível diálogo com forças de segurança organizadas por indígenas, sob pena de reforço de histórico menoscabo aos direitos dessas minorias no território nacional.

Nesse agir na proteção de terras, interesses e comunidades indígenas, em obediência às normas regentes, com destaque à Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, merece análise especial a possível problemática da confluência de atribuições entre a Guardas Cíveis Municipais e as Polícias Militares dos Estados, objeto do próximo tópico.

### **3. SOBREPOSIÇÃO DE ATUAÇÃO DA GUARDA CIVIL MUNICIPAL E DA POLÍCIA MILITAR**

Preliminarmente, deve-se debater sobre a natureza jurídica da Guarda Civil Municipal, se órgão policial ou órgão não policial integrante do sistema de segurança pública.

A Lei nº 13.022/14, ao estabelecer o regramento geral das Guardas Municipais, teve o intuito bem claro de conferir ao órgão uma natureza policial. Este desiderato é cristalino quando analisamos conjuntamente os artigos 2º, 3º, 5º e 12:

*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.*

*Art. 3º São princípios mínimos de atuação das guardas municipais:*

*I - proteção dos direitos humanos fundamentais, do exercício da cidadania e das liberdades públicas;*

*II - preservação da vida, redução do sofrimento e diminuição das perdas;*

*III - patrulhamento preventivo;*

*IV - compromisso com a evolução social da comunidade; e*

*V - uso progressivo da força.*

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

*[...]*

*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;*

[...]

*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*

[...]

*Art. 12. É facultada ao Município a criação de órgão de formação, treinamento e aperfeiçoamento dos integrantes da guarda municipal, tendo como princípios norteadores os mencionados no art. 3º.*

[...]

*§ 3º O órgão referido no § 2º não pode ser o mesmo destinado a formação, treinamento ou aperfeiçoamento de forças militares. (BRASIL, 2014)*

No entanto, para maioria da literatura jurídica, as Guardas Civis Municipais não possuem natureza de órgão policial, apesar de integrarem o sistema de segurança pública esculpido no art. 144 da Constituição Federal. Nas palavras de Diógenes Gasparini:

*Ademais, qualquer tentativa visando a garantir às guardas municipais atribuições de polícia ostensiva, de preservação da ordem pública, de polícia judiciária ou de apuração de infrações penais, sempre foram rejeitadas pelos constituintes de 1988, conforme menciona JOSÉ AFONSO DA SILVA, nesses termos: “os constituintes recusaram várias propostas no sentido de instituir alguma forma de polícia municipal. Com*

*isso, os Municípios não ficaram com nenhuma especifica-responsabilidade pela segurança pública. Ficaram com a responsabilidade por ela na medida em que sendo entidade estatal não pode[m] eximir-se de ajudar os Estados no cumprimento dessa função. Contudo, não se lhes autorizou a instituição de órgão policial de segurança e menos ainda de polícia judiciária” (1991, p. 48).*

No mesmo sentido, Hely Lopes Meirelles (2008) entende que a Guarda Municipal se destina ao policiamento administrativo da cidade, especialmente de parques e jardins, dos edifícios públicos e museus municipais. Assim, o legislador infraconstitucional, ao estabelecer sua natureza jurídica, confrontou o Constituinte excedendo suas diretrizes e estabeleceu uma zona de conflito de atribuições entre a Guarda Civil Municipal e a Polícia Militar, pois conferiu àquela certa parcela de atribuição desta, pois é de atribuição da Polícia Militar o patrulhamento preventivo e atendimento a ocorrência emergenciais, conforme estabelece o art. 3º do Decreto-Lei nº 667/69:

*Art. 3º - Instituídas para a manutenção da ordem pública e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, compete às Polícias Militares, no âmbito de suas respectivas jurisdições:*

*a) executar com exclusividade, ressalvas as missões peculiares das Forças Armadas, o policiamento ostensivo, fardado, planejado pela autoridade competente, a fim de assegurar o cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos. (BRASIL, 1969)*

A Guarda Civil Municipal atuará, em situação emergencial, como qualquer outro servidor público não policial, prestando auxílio na ocorrência na medida do possível, mas sem o dever legal de impedir o resultado danoso, como ocorre com os policiais. O princípio previsto no art. 3º, inc. II, da Lei 13.022/14 (BRASIL, 2014), de preservação da vida, redução do sofrimento e diminuição das perdas é princípio-dever genérico, de todo ser humano. De igual modo, são os princípios de preservação dos direitos humanos e compromisso com a evolução da sociedade. Tais princípios decorrem dos princípios da dignidade da pessoa humana, da solidariedade e do desenvolvimento nacional, já previstos nos artigos 1º e 3º da Constituição Federal e oponíveis a todos.

Tramita no Supremo Tribunal Federal a Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADInº 5156 (BRASIL, 2014b) ajuizada pela Federação Nacional de Entidades de Oficiais Militares Estaduais – FENEME, que visa a declaração de inconstitucionalidade de dispositivos da Lei 13.022/2014 que atribui parcela das atribuições da Polícia Militar às Guardas Civis Municipais, em aparente sobreposição de atuações estatais. Há o parecer parcialmente favorável pela declaração de inconstitucionalidade da Procuradoria Geral da República, mas ação ainda está pendente de julgamento. Enquanto esta ação não for julgada, a celeuma sobre a natureza jurídica e real papel das Guardas Municipais persistirá.

Imprescindíveis são as competências das Guardas Civis Municipais de zelo pelos bens, equipamentos e prédios públicos, proteção do patrimônio ecológico, histórico, cultural, arquitetônico e ambiental do Município. Quaisquer destas relevantes competências das Guardas Civis Municipais podem e devem ser desenvolvidas em terras indígenas, não havendo quaisquer óbices à atuação nesses espaços protegidos de forma diferenciada pela ordem jurídica nacional.

#### 4. CONCLUSÃO

Inexiste regulação específica em lei acerca da atuação das Guardas Civis Municipais em terras indígenas. A interpretação da literatura jurídica e de decisões judiciais fazem concluir pela plenitude de atuação desse órgão de segurança pública municipal em terras indígenas, com relevante atuação na proteção de bens, serviços e instalações municipais no interior dessas áreas, pendendo no Supremo Tribunal Federal uma decisão na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.156 que discute parte das atribuições desse órgão de segurança pública.

A atuação das Guardas Civis Municipais em terras indígenas tem limites nas normas de direitos humanos e exige compreensão das visões de mundo de minorias indígenas, com respeito e consideração da voz desses povos muitas vezes não partilhantes de um pensamento ocidental dominante, sob pena de serem elaboradas barbáries, mediante abusos, em desfavor de indígenas, nas políticas públicas que lhes afetam.

Deve-se respeitar a condição própria do indígena, sua cultura, terras e tradições, inclusive as iniciativas internas das comunidades de proteção e segurança realizada pelos próprios índios – as chamadas polícias indígenas, em obediência à proteção constitucional e às normas internacionais de direitos humanos, com destaque à Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho. Não se faz necessária quaisquer intermediações da FUNAI para atuação de segurança pública em terras indígenas, não carecendo o indígena de tutela estatal no diálogo com policiais ou Guardas Municipais, em obediência à ordem constitucional e à legislação internacional de direitos humanos.

As políticas públicas municipais atinentes às minorias ou culturas locais, aí compreendidas as ações de segurança pública, devem ser executadas de forma que não se tornem instrumentos de reforço da segregação ou diferenças de atendimento que reforcem as desigualdades fáticas, culminando em óbices à consecução dos fundamentos e objetivos da República Brasileira e das normas de direitos humanos, especificamente a proteção da dignidade da pessoa humana, a cidadania e a promoção do bem de todos, sem preconceitos ou discriminação.

**BERNARDO ADAME ABRAHÃO**

O AUTOR É MESTRANDO EM SOCIEDADE E FRONTEIRAS PELA UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA. PÓS-GRADUADO *LATO SENSU* EM DIREITO PÚBLICO. BACHAREL EM DIREITO PELO INSTITUTO BRASILEIRO DE MERCADOS E CAPITALIS DO RIO DE JANEIRO. DELEGADO POLÍCIA FEDERAL LOTADO NO ESTADO DE ALAGOAS.

EMAIL: BERNARDO.BAA@DPF.GOV.BR

**ALAN ROBSON ALEXANDRINO RAMOS**

O AUTOR É DOUTORANDO EM CIÊNCIAS AMBIENTAIS PELA UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA. MESTRE EM SOCIEDADE E FRONTEIRAS PELA UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA. ESPECIALISTA EM SEGURANÇA PÚBLICA E CIDADANIA PELA UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA. BACHAREL EM DIREITO PELA UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ E EM FILOSOFIA PELA UNIVERSIDADE DO SUL DE SANTA CATARINA. DELEGADO DE POLÍCIA FEDERAL LOTADO EM RORAIMA..

EMAIL: ALAN.ARAR@DPF.GOV.BR

## **ACTION OF MUNICIPAL CIVIL GUARDS ON INDIGENOUS LAND AND HUMAN RIGHTS**

### *ABSTRACT*

Based on the investigation of the constitutional and legal attributions of Municipal Civil Guards that are in the Brazilian legal system, it is explored, even in the face of legal omission, about the possibilities and limits of action of this public-safety body in indigenous lands. The legal, anthropological literature, official documents and judicial decisions are interpreted as an interpretative point of view. This performance of the Municipal Civil Guard is compared with the protection of human rights and the interest of indigenous communities. It is concluded that human rights norms and prior, free and informed consultation of indigenous communities are essential to the interpretation of the Municipal Civil Guard, in the omission of legal regulation of the exercise of the attributions of this body of public security in indigenous lands.

**KEYWORDS:** Indigenous people. Civil Guards. Human rights.

## **ACTUACIÓN DE GUARDIAS CIVILES MUNICIPALES EN TIERRAS INDÍGENAS Y DERECHOS HUMANOS**

### *RESUMEN*

A partir de la investigación de las atribuciones constitucionales y legales de las Guardias Civiles Municipales positivadas en el ordenamiento jurídico brasileño, se explora, incluso ante la omisión legal, sobre las posibilidades y límites de actuación de este órgano de seguridad público en tierras indígenas. Se tiene como óptica interpretativa la literatura jurídica, antropológica, documentos oficiales y decisiones judiciales. Coteja consistencia de esa actuación de la Guardia Civil Municipal con la protección de los derechos humanos y del interés de las comunidades indígenas. Se concluye que las normas de derechos humanos y la consulta previa, libre e informada a las comunidades indígenas son imprescindibles a la interpretación de la actuación de las Guardias Civiles Municipales, en la omisión de regulación legal del ejercicio de atribuciones de ese órgano de seguridad pública en tierras indígenas.

**PALABRAS CLAVE:** Indígenas. Guardias Civiles. Derechos humanos.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- BARRETO, Helder Girão. **Direitos Indígenas: vetores constitucionais**. 1ª ed. (ano 2003), 6ª impr. Curitiba, Juruá, 2014.
- BAYLEY, David H. **Padrões de Policiamento: Uma Análise Internacional Comparativa**. Tradução: Renê Alexandre Belmonte, - 2ed. 2 reimpr. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2017, p. 117.
- BRASIL. **Constituição (1988) Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/principal.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/principal.htm)>. Acesso em 13 nov. 2012
- \_\_\_\_\_. **Decreto nº 312, de 29 de outubro de 1991**. Homologa a demarcação administrativa da Área Indígena São Marcos, no Estado de Roraima.. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D312.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D312.htm)>. Acesso em 31 dez 2017.
- \_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969**. Reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Território e do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0667.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0667.htm)>. Acesso em: 30 dez 2017.
- \_\_\_\_\_. **Decreto nº 4.412, de 7 de outubro de 2002**. Dispõe sobre a atuação das Forças Armadas e da Polícia Federal nas terras indígenas e dá outras providências.. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4412.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4412.htm)>. Acesso em 06 jan 2017.
- \_\_\_\_\_. **Decreto nº 5051, de 19 de abril de 2004**. Promulga a Convenção no 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm)>. Acesso em 03 ut 2015.
- \_\_\_\_\_. **Decreto 5.289/2004b**. Disciplina a organização e o funcionamento da administração pública

- \_\_\_\_\_. **Decreto não numerado de 15 de abril de 2005.** Homologa a demarcação administrativa da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, localizada nos Municípios de Normandia, Pacaraima e Uiramutã, no Estado de Roraima. 2005. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Dnn/Dnn10495.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Dnn/Dnn10495.htm)>. Acesso em 30 dez 2017.
- \_\_\_\_\_. **Lei Complementar 97/1999.** Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp97.htm)>. Acesso em 30 dez 2017.
- \_\_\_\_\_. **Lei Complementar 136/2010.** Altera a Lei Complementar no 97, de 9 de junho de 1999, que “dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas”, para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp136.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp136.htm)>. Acesso em 22 jan 2017.
- \_\_\_\_\_. **Lei 6.639/1979.** Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-lei nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6634.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6634.htm)>. Acesso em 31 dez 2017.
- \_\_\_\_\_. **Lei 10.826/2013.** Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – Sinarm, define crimes e dá outras providências.. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/L10.826.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.826.htm)>. Acesso em 31 dez 2017.
- \_\_\_\_\_. **Lei 13.022/2014.** 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 22 jan 2017.
- \_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Súmulas do STJ. 2017.** Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/>. Acesso em 31 dez 2017.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5156/2014b.** Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/processo/>

verProcessoAndamento.asp?numero=5156&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M Acesso em 31 dez 2017.

- CAVALCANTI, Lívio Coelho. Policiamento ostensivo em terra indígena. **Conteúdo Jurídico**, Brasília-DF: 18 nov. 2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.50697&seo=1>>. Acesso em: 03 jan. 2017.
- FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. 2 ed. – Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2015.

GASPARINI, Diógenes. As guardas municipais na Constituição Federal de 1988. **Revista dos Tribunais**, v. 671, p. 46, set. 1991. *apud* Manifestação da PGR na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5156 ajuizada no Supremo Tribunal Federal.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. *apud* Manifestação da PGR na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5156 ajuizada no Supremo Tribunal Federal.

