



---

**GUARDAS MUNICIPAIS E O PODER DE POLÍCIA**  
**MUNICIPAL GUARD AND POLICE POWER**

*Marcelo Alves Batista dos Santos<sup>1</sup>*

**RESUMO**

O presente trabalho tem como objetivo precípua analisar a legitimidade de atuação da Guarda Municipal como ente do sistema de segurança pública na esfera municipal, pois na prática esta não se limita somente ao instituído no artigo 144, §8º, da Constituição Federal, que se refere à proteção de bens, serviços e instalações. Essas atribuições por si só já são bastante amplas, conforme a interpretação dada ao texto legal. A atuação das Guardas Municipais se reveste de versatilidade, sejam ostensivamente nas ruas, no trânsito, na proteção do meio ambiente, no reordenamento dos espaços públicos e na proteção as garantias dos direitos fundamentais aos cidadãos. Os Guardas Municipais dotados de poder de polícia, uniformizados, com a possibilidade de estarem armados, são agentes importantes na esfera da segurança pública, dentro da sua municipalidade. No entanto existe a necessidade de analisar o Poder de Polícia inerente as Guardas Municipais e suas características.

**PALAVRAS-CHAVE:** Guarda Municipal; segurança pública; poder de polícia; municípios.

**ABSTRACT**

This work has as main objective to analyze the legitimacy of action of the Municipal Guard as being the public security system at the municipal level, since in practice this is not only limited to the established in article 144, § 8, of the Constitution, which refers protection of goods, services and facilities. These assignments alone are already quite large, as the interpretation of the legal text. The performance of the Municipal Guards is of versatility, are ostensibly on the streets, in traffic, protect the environment, the redevelopment of public spaces and protection guarantees fundamental rights to citizens. The Municipal Guards endowed with police powers, in uniform, with the possibility of being armed, are important agents in the realm of public safety within its municipality. However there is a need to analyze the inherent police power of the Municipal Guards and their characteristics.

**KEYWORDS:** City Guard; public safety; power of police; municipalities.

**INTRODUÇÃO**

As Guardas Municipais são instituições centenárias que existiam para proteger as cidades, foram praticamente extintas durante o período militar, devido à transferência da competência da Segurança Pública para os Estados e retornaram a cena na Constituição de

---

<sup>1</sup> Email: marceoloalves@hotmail.com

1988 com a missão de proteger bens, serviços e instalações conforme disposição do artigo 144 da Carta Magna.

Mas de fato, essas organizações exercem as mais diversas funções, inclusive na Segurança Pública, então surge a pergunta se os Guardas seriam investidos do Poder de Polícia legitimando sua atuação. Tal questionamento vem à baila devido ao caráter eminentemente patrimonial conferido as Guardas Municipais existentes nos diversos Municípios Brasileiros, que estariam em tese, vinculadas apenas a questões de vigilância dos próprios municipais, sendo necessária uma análise aos aspectos que envolvem as Guardas como legislação pertinente e jurisprudência a respeito do assunto.

## **1. O PODER DE POLICIA E SUA NECESSIDADE E EFETIVIDADE**

O Poder de Polícia é aquele exercido pelo Estado limitando as liberdades individuais em nome do interesse público. Esse poder é exercido pelos mais diversos órgãos da administração, em virtude do aumento da incidência da proteção estatal aos mais variados serviços como meio ambiente, trânsito, segurança pública, urbanismo, vigilância sanitária, podendo ainda ser preventivo ou repressivo.

O primeiro seria antes da postura não permitida na legislação ser praticada, já o segundo acontece em caráter sancionatório ou para reparar alguma conduta ou dano já praticado. Esse poder se torna efetivo quando um dispositivo legal é violado e o aparato estatal tem que agir coercitivamente, com discricionariedade limitada, em razão da legalidade, para a correção da conduta vedada por Lei se faz infringida.

### **1.1 Da legitimidade das guardas municipais terem poder de polícia**

Uma análise sobre o poder de polícia se mostra pertinente em virtude da sociedade, na sua maioria composta por leigos, questionar o poder de polícia conferido as Guardas Municipais para o cumprimento de suas funções cotidianas.

Ao falar em poder de polícia surgem questionamentos sobre o que é, e quem tem esse poder de polícia, além de questionarem quais os requisitos para seu uso, e se as Guardas Municipais estariam investidas nesse mister.

Em busca de tal legitimação a abordagem inicial é feita no conceito do Poder de Polícia exposto no Código Tributário Nacional, mais precisamente no artigo 78, senão vejamos:

Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente a segurança, higiene, a ordem, aos costumes, a disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Podemos ver a amplitude no Poder de Polícia pelo conceito de Ventris (2010, p. 58),

O Poder de Polícia não é exclusivo dos funcionários públicos com função policial. O Poder de Polícia, expressão máxima da soberania do Poder Público, é exercido pelos três Poderes no exercício da Administração de sua competência. Todo funcionário público legalmente investido no âmbito de sua competência legal, atua em nome do Estado, portanto a sua atuação está revestida pelo Poder do Estado. É o Poder Público em ação mediante a ação do funcionário público. Portanto, Poder de Polícia não é exclusivamente da Polícia, qualquer que seja.

No entanto o Poder de Polícia teria o seguinte conceito para Meirelles (2007, p. 129),

Poder de Polícia é a faculdade que dispõe a Administração Pública para conter os abusos do poder individual. Segundo ele o Estado detém a atividade dos particulares que se revelar contrária, nociva ou inconveniente ao bem estar social e a segurança nacional.

O Poder de Polícia, portanto seria a capacidade que o Estado possui em limitar as liberdades individuais em nome do interesse público para que a sociedade não seja privada do seu bem estar, ou da sua segurança.

## **1.2 Do ente institucionalizado e suas atribuições**

Na cartilha de Atuação Policial na Proteção dos Direitos Humanos de Pessoas em Situação de Vulnerabilidade podemos observar o conceito de Poder de Polícia de Segurança Pública, haja vista que,

Poder de Polícia é o mecanismo de frenagem que dispõe a Administração Pública para conter os abusos do direito individual. Por ele, o estado limita os direitos individuais em benefício do interesse coletivo, restringe a atividade individual que se revelar contrária, nociva ou inconveniente ao bem estar social. (SENASP, 20120, P.17)

Baseado nessa amplitude é possível perceber o quanto é vasto a área de atuação das polícias, mesmo que os órgãos de controle social não tenham essa nomenclatura, mas com Leis voltadas a garantia do bem estar público e com a obrigação de seguir os princípios da Administração Pública, principalmente a legalidade na sua atuação.

Ainda conforme Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo *apud* Di Pietro, (2009, p. 238),

O Poder Legislativo, no exercício do poder de polícia que incumbe ao Estado, cria por lei as chamadas limitações administrativas ao exercício das liberdades públicas. A Administração Pública no exercício da parcela que lhe é outorgada do mesmo poder regulamenta as Leis e controla a sua aplicação, preventivamente (por meio de ordens, notificações, licenças ou autorizações) repressivamente (mediante imposição de medidas coercitivas).

Entre tantos contornos atribuídos ao poder de polícia o mais importante e mais visível é o que diz respeito ao restabelecimento da ordem pública, mais comum nas forças da Segurança Pública.

### **1.3 O poder de polícia e seu papel a manutenção da ordem pública**

O poder de polícia da ordem pública é exercido pelos órgãos de polícia administrativa. Mais a versão mais adequada para esse esboço explicando sobre o Poder de Polícia e a Ordem Pública, no “[...] o poder de polícia, simplesmente como o poder que dispõe a administração pública para condicionar ou restringir o uso de bens e o exercício de direito ou atividades pelo particular, em prol do bem estar da coletividade”.(ALEXANDRINO; PAULO; 2009, p238).

A importância de discutir o Poder de Polícia nessa obra vem à baila, porque a sociedade discute as atribuições das Guardas Municipais questionando se essas instituições teriam o Poder de Polícia, se fazendo necessário além da conceituação do Poder de Polícia,

explicitar se as Guardas estariam investidas desse poder discernindo o Poder de polícia Administrativo do Poder de Polícia de Segurança Pública.

É muito comum ocorrer essa distinção, ou o desmembramento do poder de polícia entre poder de polícia administrativo e poder de polícia judiciário. Segundo expõe Vitta, (2010, p. 24), “O antigo entendimento sobre rezava que a polícia administrativa seria de caráter preventivo, tendo a função de prevenir todo ato suscetível de conturbar a ordem e a polícia judiciária seria de caráter repressivo”, mas em entendimento mais recente o autor assim discorre a respeito do tema:

A polícia judiciária não reprime. Ela intervém para ajudar na repressão resultante da condenação pronunciada por um juiz. Nisso limita-se a sua tarefa. A polícia administrativa previne, sem qualquer dúvida, regulamentando, formulando ordens ou proibições individuais (regulamentos de circulação, interdição de atravessar uma rua, ordem de demolir um edifício ameaçado de ruína). **Mas ela reprime, também empregando a força para assegurar o respeito de suas ordens e proibições sem recorrer à intermediação de um juiz.** (grifo nosso).

Para Melo (2011, p.853), a Polícia Administrativa pode se definir como “atividade da Administração Pública, expressa em atos normativos ou concretos, de condicionar, com fundamento em sua supremacia geral e na forma da lei, a liberdade e a propriedade dos indivíduos”, mediante uma ação ora fiscalizadora, ora preventiva, ora repressiva, impondo coercitivamente aos particulares um dever de abstenção (“non facere”) a fim de conformá-los aos comportamentos aos interesses sociais consagrados no sistema normativo.

A distinção entre Polícia Administrativa e Polícia Judiciária seria destrinchada a partir da seguinte perspectiva,

O que efetivamente aparta polícia administrativa de polícia judiciária é que a primeira se predispõe unicamente a impedir ou paralisar atividades antissociais enquanto a segunda se preordena á responsabilização dos violadores da ordem jurídica. (MELO 2011, p.851)

Após tal explicação passa a ser ponto pacífico que as polícias responsáveis pela manutenção da ordem social são aquelas que têm o cunho de polícia administrativa, e devem, portanto impedir, e às vezes até reprimir as violações de condutas.

#### **1.4 Análise da questão do poder de polícia e sua legalidade no trabalho das guardas municipais**

As Guardas Municipais seriam investidas do poder de polícia Administrativa, pois os poderes de Polícia Judiciária, ou Polícia de Segurança Pública seriam, pelo menos a princípio, função primária das Polícias Cíveis e da Polícia Federal. Mas também se faz necessária uma distinção primordial entre os poderes de polícia e o poder da polícias, e esta diferença é esclarecida na obra de Braga (1999, p. 57):

[...] o poder da polícia inexistente, e seria uma aberração que existisse. Pode a organização policial usar do poder de polícia, que pertence à administração pública, para as finalidades que lhe competem: atribuições de polícia preventiva- manter a ordem, evitar a infrações penais e garantir a segurança e de polícia judiciária apurar as infrações penais não evitadas, investigar e provar os fatos, auxiliando na realização da justiça criminal. Logo poder de polícia não é um poder da Polícia Militar.

Baseado em tal preceito, a cerca do instituto do Poder de Polícia é possível aferir que o Poder de Polícia é atribuído pelo Estado a todos os seus agentes que devem legalmente limitar ou disciplinar liberdades individuais em detrimento do interesse público, e os integrantes da Guarda Municipal estão inseridos nesse rol, com as prerrogativas de utilizar esse Poder de Polícia para a realização de suas atividades.

Por isso Para a proteção dos bens, serviços e instalações Municipais as Guardas são investidas do poder de Polícia com seus atributos característicos como a discricionariedade, a coercibilidade, a auto executoriedade.

Conforme Meirelles *apud* Ventris (2010, p. 59), “[...] o ato de polícia é, em princípio, discricionário, mas passará a ser vinculado à norma legal que o rege estabelecer o modo e a forma de sua realização”.

Devido às limitações impostas pelo texto legal, os agentes da Guarda Municipal, assim como quaisquer outros agentes públicos, devem zelar pela defesa da Constituição e pela supremacia do interesse público, respeitando os limites do poder de polícia, o que segundo Ventris (2010, p. 55),

[...] é condicionado à preexistência de autorização legal, explícita ou implícita, que outorgue a determinado órgão ou agente administrativo a faculdade de agir, não podendo, no entanto, ferir as liberdades públicas, ou

seja, as faculdades de autodeterminação, individuais e coletivas, declaradas, reconhecidas e garantidas pelo estado

As Guardas Municipais são investidas do Poder de Polícia Administrativo, devem obedecer à vinculação e legalidade estrita, com discricionariedade restrita no caso concreto e que não existe o Poder de Polícia e sim o Poder da Polícia, devemos analisar a relação entre a Guarda Municipal e a Segurança Pública, através do policiamento Comunitário, da história das Guardas Municipais e a possibilidade dos integrantes dessas instituições atuarem na prevenção e até na repressão de delitos, pois na prática tal atuação já acontece nos Municípios brasileiros.

## **2. GUARDA MUNICIPAL E SUAS ATRIBUIÇÕES**

Após abordagem dos temas relativos a Poder de Polícia e a sua conferência aos membros estatais, mais é necessário ir mais a fundo e relacionar esse Poder de Polícia a função das Guardas Municipais para uma análise sobre o seu papel na Segurança Pública.

As Guardas Municipais foram dispostas na Constituição da República de 1988, mais precisamente no artigo 144, parágrafo §8, como uma organização para proteger Bens, Serviços e Instalações conforme dispuser a Lei.

A investigação a respeito do significado de bens, serviços e instalações deve ser feita individualmente para o entendimento da amplitude do raio de ação em que as Guardas Municipais podem atuar.

Para tanto vale o aprofundamento sobre a interpretação constitucional que é dada para os bens serviços e instalações públicas, principalmente sobre um esforço hermenêutico para que o método usado seja aquele que alcance um melhor resultado.

### **2.1 Bens Públicos**

A Lei (10.406/2002), novo código civil prescreve, em seu artigo 98, que são públicos os bens do domínio nacional, pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno: “São públicos os bens do domínio nacional pertencente às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for à pessoa a que pertencerem”.

Segundo Machado (2009, p. 118), “bens públicos são aqueles que estão sob o poder público e possuem utilidade coletiva como as águas, jazidas, subsolo, espaço aéreo, florestas, mangues, e o patrimônio histórico”.

Já Di Pietro (2008. p. 630), remonta ao período romano para citar as “(*res communes que eram mares, portos, estuários, rios, insuscetíveis de apropriação privada*)”, as “*res publicae*, que eram as terras de escravos, de propriedades de todos e subtraídas do comércio jurídico” e “*res universitatis*, que eram fórum, ruas e praças públicas”. O conceito mais resumido e talvez mais didático seja o de Bandeira de Melo (2011, p.103):

Bens públicos são todos os bens que pertencem às pessoas jurídicas de Direito Público, isto é, União, Estados e Municípios, respectivas autarquias e fundações de Direito Público [...] O conjunto de bens públicos forma o domínio público, que inclui tanto bens móveis como bens imóveis.

O Código Civil de 1916 somente enumerava como públicos os “bens pertencentes à União, Estados e Municípios”, com a clara observância que o novo código de 2002 se adaptou melhor as instituições públicas que surgiram após o código de 1916, os quais a natureza jurídica não estavam bem ajustadas. Uma dúvida importante que surge nesse caso é com relação ao conhecimento se os bens das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista seriam considerados bens públicos. Isso porque se a resposta for afirmativa, também seria competência das Guardas Municipais a proteção desses bens.

Segundo Alexandrino (2009, p. 863), os bens das sociedades de economia mista e das empresas públicas podem ser públicos, variando caso a caso seja a finalidade a prestação de serviços públicos ou se for voltada a atividade econômica, senão vejamos:

[...] em razão do princípio da continuidade do serviço público, os bens das empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviços públicos que estivessem sendo diretamente utilizados na prestação de serviço público, seguem parcialmente, o mesmo regime jurídico dos bens públicos, revestindo especialmente as características de impenhorabilidade e não onerabilidade

Em síntese são bens públicos, integralmente sujeitos ao regime jurídico dos bens públicos, somente os bens pertencentes a pessoas jurídicas de direito público. Os bens das pessoas jurídicas de direito privado integrantes da administração pública não são bens públicos, (grifo nosso) mas podem estar parcialmente sujeitos ao regime próprio dos bens públicos, quando estiverem sendo utilizados na prestação de um serviço público.

Em consonância com os pensamentos doutrinários e jurisprudenciais expostos acima, entendemos que a proteção às empresas públicas e sociedades de economia mista não é tarefa



a ser atribuída a Guarda Municipal, em virtude do regime jurídico dessas empresas ser o de direito privado, visando inicialmente o lucro, através da disputa com outras empresas do mercado econômico, a não ser que alguma situação nesses locais aconteça em flagrante delito e a Guarda Municipal atue, na qualidade de qualquer do povo, amparada pela Lei Processual Penal. Quanto à classificação, os bens são dispostos no Código Civil de 2002 sob a seguinte forma, mais precisamente no artigo 99 daquela Lei:

Art. 99. CC. São bens públicos:

- I- os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;
- II- os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento de administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive suas autarquias;
- III- os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real de cada uma dessas entidades.

Uma observação interessante deve ser feita no parágrafo único deste artigo, em virtude de se considerarem também como bens de uso dominical aqueles pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado, conforme descrição do parágrafo único do artigo 99 do Código Civil, *in verbis*: “Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens não pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado”.

A importância desse dispositivo é que caso nenhuma lei estabeleça normas especiais sobre os dominicais seu regime jurídico será o de direito privado. Podem ser desafetados.

Essa medida visa facilitar a desapropriação de bens dominicais, mais devemos salientar que esses bens enquanto pertenceram ao poder público, antes da desafetação, ou até mesmo na retomada para o poder público, podem vir a ser objeto de proteção por parte da Guarda Municipal, inclusive na ajuda de cumprimento de reintegrações de posse ou na vigilância, para o impedimento de invasões.

## 2.2 Bens de uso comum do povo

Os bens de uso comum do povo são os mais amplos porque neles estão incluídos os rios, mares, florestas, praças, estradas ruas, mares, como citado por Meirelles, (2007, pág.495) seriam “o todo, os locais abertos à utilização pública”, adquirem esse caráter de comunidade, de uso coletivo, de fruição própria do povo, sociedade. Ainda conforme Meirelles apud Lima (2007, p.495) admite que “pode o domínio público definir-se como a forma mais completa de participação de um bem na atividade de administração pública.” São os bens de uso comum, ou do domínio público, o serviço mesmo prestado ao público pela administração, assim como as estradas, ruas e praças.

Para Gonçalves, (2008, p.270), os bens de uso comum do povo “são aqueles que podem ser utilizados por qualquer um do povo, sem formalidades, não perdendo essa característica se o poder público regulamentar seu uso, ou torna-lo oneroso, instituindo cobrança de pedágio como nas rodovias”.

Os bens públicos de uso comum são aqueles acessíveis a todas as pessoas, mais precisamente os locais abertos à visitação do público com caráter comunitário, de utilização coletiva com a fruição própria do povo. Inalienável ou fora do comercio, com a observância que em determinados casos especiais podem ter a utilização restringida ou impedida, como por exemplo, um fechamento de uma avenida para a realização de obras, ou a interdição de uma praça para a realização de uma manifestação pública.

E nesse ponto relacionado aos bens públicos de uso comum do povo surge um dos pontos dos defensores da atuação da Guarda Municipal na Segurança Pública. Porque os bens dessa natureza tem utilização ampla, com um número indeterminado de usuários, então é possível imaginar a proteção da Guarda Municipal as ruas, mares, praças, estradas, florestas, parques e outros.

A controvérsia, talvez uma das maiores desse estudo, surge porque a proteção meramente patrimonial a esses bens, de inúmeros frequentadores, implicaria numa dissociação da segurança de quem os frequenta, coisa que na pratica não é possível, porque tais servidores protegeriam um parque público e não poderiam prestar socorro aos frequentadores de um parque, quando sofressem um furto? Perder uma criança? Precisarem de uma informação? Ou mesmo necessitar que alguém solicite auxilio médico? Não poderiam

prestar tal auxílio pela vinculação do Guarda Municipal a função exclusiva de proteção ao patrimônio conforme explicitado por muitos.

Tal pensamento se espalha na ação dos guardiões municipais perante todos os bens de domínio público, porque não é possível imaginar que delitos ocorram, ou a necessidade de auxílio, informações, ou prestação de socorro a transeuntes de uma rua, ou uma praça onde a Guarda esteja presente e mantenha a sua atuação voltada apenas a o local, porque o lugar seria o meio voltado para um fim de garantir lazer, ou trânsito, locomoção, e a Guarda Municipal deve garantir que essa finalidade seja atingida pela população, sem a interferência de terceiros, além de que a segurança dos frequentadores das praças, ruas, estradas, rios, mares, florestas e outros também é competência daquela em virtude da segurança, da liberdade, ou da vida dos frequentadores sopesar a importância daquele bem no momento em que o Guarda Municipal se encontra de serviço ali, e se defronta primeiramente com o problema.

### **2.3 Bens de uso especial**

Os bens públicos de uso especial são aqueles que as entidades públicas respectivas destinam aos fins determinados ou aos seus serviços, como terrenos ou edifícios aplicados ao seu funcionamento. Tendo como características ser inalienável e imprescritível como os bens de uso comum do povo e quando não mais se prestam a finalidade a qual se destinam é possível suspender essa condição de inalienabilidade legalmente através de concorrência pública.

Nessa perspectiva, Di Pietro (2008, p.636), faz uma distinção interessante em sua obra ao explicar, que a expressão uso especial, para designar essa modalidade de bem, não “é muito feliz”, porque se confunde com outro sentido em que é utilizada, quer no direito estrangeiro, quer no direito brasileiro, para indicar o “uso privativo de bem público por particular e também para abranger determinada modalidade de uso comum sujeito a maiores restrições, como pagamento de pedágio e autorização para circulação de veículos especiais”.

Para Gonçalves, (2008, p.271), os bens de uso especial são os que se destinam especialmente à execução dos serviços públicos. “São os edifícios onde estão instalados os serviços públicos, inclusive os das autarquias, e os órgãos da administração (repartições públicas, secretarias, escolas, ministérios etc., sendo exclusivamente usados pelo poder público)”.

Nesse tipo de bem fica mais fácil visualizar a ação dos Guardas Municipais, que estão organizando as filas de um hospital, ou prestam segurança aos usuários de um mercado público, orientam através de informações a quem tem dúvidas em uma repartição, ajudam no cumprimento dos atos administrativos emanados por esses órgãos aos particulares, ressaltando o caráter da vigilância não apenas patrimonial, porque cabe aos agentes da cidadania municipal colaborar com o ideal funcionamento dos logradouros públicos e a correta aplicação das posturas publicas.

#### 2.4 Bens de uso dominical

Os bens dominicais, segundo Alexandrino, (2011, p.864), “são aqueles que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal ou real de cada uma dessas entidades”. O autor ainda especifica que “são todos aqueles que não têm uma destinação pública definida, que podem ser utilizadas pelo estado para fazer renda **“através dos tramites legais”**, (grifo nosso).

Os bens de uso de uso dominial, ou dominical partindo dessa premissa são todos aqueles que não são de uso comum do povo, nem de uso especial, porque sobre os demais recai uma destinação específica. Alguns exemplos de bens dominicais são a dívida ativa, os móveis inservíveis, os prédios desativados e os terrenos de marinha.

A ação da Guarda Municipal sobre esses bens se restringe normalmente a vigilância, por exemplo, na fiscalização a terrenos baldios em que não se possa jogar lixo, evitar furtos contra esses bens que estão inutilizados, ou subutilizados, contra a ocupação irregular, já que o Ministério da Justiça (SENASP. Res. Conf. Agrários, pág. 06), orienta que em regra, a reintegração de posse, quando a invasão já aconteceu “utilize as forças policiais militares e policial federal, dado o treinamento diferenciado dessas tropas”.

A participação da Guarda Municipal nas reintegrações de posse se dá de forma restrita em virtude da disparidade de treinamento dessas organizações variarem de estado em estado e de cidade e cidade. Enquanto em algumas cidades as instituições Municipais de segurança têm grupamentos de controle de distúrbios civis treinados esporadicamente e preparados para realizar uma intervenção, em outros a Guarda Civil não passa de uma agência de vigilância ou sequer existe, dado o caráter facultativo para a sua constituição, conferido pela Carta Magna Brasileira.

## 2.5 Instalações públicas

Ao inverter a ordem de apresentação do artigo 144 da Constituição Cidadã, analisando as Instalações Públicas de maneira secundária, por entendermos que o leque de significados quando se fala em Serviços Públicos é mais amplo, portanto merecendo uma atenção especial mais adiante neste estudo.

As instalações Municipais, que são o patrimônio físico da municipalidade, como os prédios que sediam os serviços públicos de uso especial e bens dominicais. Portanto as instalações públicas que conferem esse caráter eminentemente patrimonial aos Guardas Municipais tanto estigmatizados pela população e pela classe política Municipalista. .

Ademais, dada a simplicidade do conceito não cabem prolongamentos nessa obra por razão de tal definição não ter interpretação divergente por parte da doutrina, senão vejamos a definição de Frederico (2008, p. 45), á cerca do conceito de instalações:

Sobre *instalações*, (grifo nosso) considerando a sua interpretação gramatical derivada do verbo instalar, uma vez que não é uma terminologia jurídica, cabe lembrar que este item sim pode ser considerado sobre o aspecto meramente patrimonial, pois se refere ao ato ou efeito de instalar-se, desse modo, às edificações pertencentes ou sob a guarda do poder público municipal, podem ser consideradas instalações públicas, trazendo com isso, *data vênia*, a pseudo interpretação de “Guarda Patrimonial”.

Essa definição de patrimônio é para alguns o mister funcional exercido pela Guarda Municipal, equiparando estes profissionais ao mero serviço de vigilância.

## 2.6 Dos serviços públicos

Os Serviços Públicos são sem sombra de duvidas o campo mais abrangente na atuação das Guardas Municipais. Segundo Frederico, (2010, p.230), “Serviço Publico é considerado como atividade essencial e necessária a sociedade, é toda ação destinada a obter determinada utilidade de interesse para a coletividade, como a saúde, a educação, o transporte e a **segurança pública**”. (grifo nosso). Estas atividades são exercidas pelo estado, ou em alguns casos, por particular, via concessão ou permissão.

Como exposto em tal conceito, a segurança Pública também faz parte do rol de serviços prestados pelo Estado. Se a Constituição da República confere as Guardas à função

de proteger os serviços públicos, tais organizações não estariam excluídas do mister de participar do policiamento de segurança pública.

Meirelles (2007, p. 320), em uma brilhante definição argumenta que [...] “serviço público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado”.

O conceito de serviço público não é ponto pacífico na doutrina porque pode variar de época, pra época em virtude da variação de participação estatal nos destinos da sociedade, hora em um sistema mais intervencionista, adotado pós-segunda guerra mundial, hora num sistema mais neoliberalista, usado no Brasil pós-democratização.

Essa variação ainda deve levar em consideração as diferenças de povo, e as atividades que o estado pode ser delegatório de serviços públicos como a educação que pode ser prestada pelo poder público, ou por escolas privadas que tem a concessão do poder público.

Os serviços públicos ainda na classificação de Meirelles (2007, p. 321), seriam classificados conforme a “essencialidade, a adequação e a finalidade”, com a classificação em serviços públicos e de utilidade pública; próprios e impróprios do Estado administrativos e industriais. Serviços próprios do Estado são aqueles que não podem ser alvos de Delegação ou de Concessão por influírem na ordem econômica ou na segurança nacional e serem de caráter essencial para sociedade e para o próprio Estado. Exemplos, disso seriam os serviços de polícia e de preservação da saúde pública.

Esses serviços, seriam próprios do Estado por se relacionarem intimamente com as atribuições do Poder Público (segurança, polícia, higiene, e saúde públicas, etc.) e para a execução dos quais a Administração usa da sua supremacia sobre os administrados. Devendo por isso ser prestados por órgãos públicos, sem delegação a particulares.

Devemos ressaltar que os serviços de utilidade pública são os que a Administração reconhece como sendo de conveniência, mais não tão necessários ou essenciais, podendo ser realizados por concessionárias, permissionários ou autorizados, segundo Meirelles, (2007, p. 322), “nas condições regulamentadas e sobre seu controle, mas por conta e risco dos prestadores, mediante remuneração dos usuários”. Exemplos dessa modalidade são as telecomunicações, energia elétrica e o transporte coletivo.

A atuação dos administrados, dependendo do caso dependerá da outorga, por parte da Administração de licença, permissões, autorizações, que deverá ser expedida após a certificação de que os interessados atendem os requisitos legais para as devidas expedições, cabendo às vezes ação discricionária do ente público. Por isso o Poder de Polícia já estudado neste trabalho, é também uma espécie de Serviço Público, senão vejamos a relação que Bandeira de Melo, (2011, p. 698), faz:

Pelo poder de polícia o estado mediante Lei, condiciona, limita, o exercício da liberdade e da propriedade dos administrados, a fim de compatibilizá-las com o bem estar social. Daí que a Administração fica incumbida de desenvolver certa atividade destinada a assegurar que a atuação dos particulares se mantenha consonante com as exigências legais, o que pressupõe a prática de atos, ora preventivos, ora fiscalizadores, ora repressivos.

É possível entender a amplitude do tema serviços públicos e toda a enorme gama que sua proteção representa não excluindo das Guardas Municipais a participação na segurança pública e nem em outras posturas públicas, por também se entenderem como serviços públicos, todos aqueles exercidos pelo Estado através do Poder de Polícia Administrativo conferido aos Municípios através do Pacto Federativo.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Conclui-se que a função das Guardas Municipais não se restringe ao caráter meramente patrimonial, como se apregoa pela maioria da população, em virtude da amplitude interpretativa das suas atribuições no texto normativo.

Por outro lado percebeu-se que as Guardas Municipais enfrentam dificuldades seja pela falta de padronização no território nacional, ou ausência de uma regulamentação que garanta uniformidade de procedimentos, recursos e procedimentos a serem adotados pelos profissionais dessas corporações.

Assim como em alguns países do primeiro mundo a segurança parte para uma tendência municipalista, porque nas localidades aonde o crime e a desordem urbana acontecem é que se torna possível uma solução aos conflitos, encabeçada pelas Guardas Municipais e a função constitucional não apenas na proteção de Bens, Serviços, Instalações, como principalmente protegendo pessoas e os Direitos e Garantias Fundamentais, através do Poder de Polícia conferido aos entes estatais, inclusive os Municípios, para o cumprimento da

Lei, no que tange aos delitos posturais, mediação de conflitos e até mesmo na esfera criminal quando se tratar de flagrante delito auxiliando as demais forças de segurança.

## REFERENCIAS

ALEXANDRINO, M., PAULO, V. **Direito administrativo descomplicado**. 17 Ed. São Paulo: Método, 2009.

BANDEIRA DE M., CELSO, A. **Curso de direito administrativo**. 29 Ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BRAGA, C. A. **Guarda municipal**: manual de criação, organização e manutenção, orientações administrativas e legais. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999.

BRASIL, Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Plano Nacional de Segurança Pública**. Brasília: 2000.

BRASIL, Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Relatório Descritivo. Pesquisa do Perfil Organizacional das Guardas Municipais 2003**. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/leicom/1999/leicomplementar-97-9-junho-1999-377583-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em 10 set. 2012.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Segurança Pública**. Brasília: 2010.

CARVALHO, C.F de. **O que você precisa sobre guarda municipal e nunca teve a quem perguntar**. 3 ed. São Paulo: Clube dos Autores. 1997

DIAS, N. **Policamento comunitário e controle sobre a polícia**: a experiência Norte Americana. São Paulo: IBCCrim, 2000.

FELIPPE, D. J. **Dicionário jurídico de bolso**. 20 ed. São Paulo: Millenium, 2010.

GARCIA, H. **Poder de polícia**. São Paulo: Malheiros, 2010.

GONÇALVES, C. R. **Direito civil brasileiro, volume I**. 6ºed. Saraiva, 2008.



MACHADO, A. C. da C. **Código civil interpretado**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 29 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

NOVELINO, M. **Direito constitucional**. 2 ed. São Paulo: Método, 2008.

REALE, M. **Lições preliminares de direito**. 27 ed. Saraiva, 2003.

SENASP. **Atuação policial na proteção dos direitos humanos de pessoas em situação de vulnerabilidade**. Ministério da Justiça, 2010.

VENTRIS, O. **Guarda municipal- poder de policia e competência**. 2 ed. São Paulo: IPECS, 2010.