



28 · 29 · 30  
de OUTUBRO

**XII SEGET**  
SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA  
TEMA 2015  
Otimização de Recursos e Desenvolvimento



# A GUARDA MUNICIPAL E SUA ATUAÇÃO NA PROTEÇÃO DO BEM PÚBLICO: O CASO TRÊS RIOS

**Taís Cristina dos Santos Felicidade**  
**tatafelicidade\_11@hotmail.com**  
UFF

**Joyce Gonçalves Altaf**  
**jgaltaf@yahoo.com.br**  
FMS

**Resumo:** O trabalho objetiva analisar o papel da Guarda Municipal de Três Rios aos olhos da sociedade e da guarda. A instituição trirriense atualmente vivencia uma crise de indefinição entre adotar o ofício de vigilância patrimonial e realizar ações de policiamento preventivo e ostensivo. Quatro pontos foram destacados no referencial: segurança pública; ordem pública; legalidade e competência e a guarda e o poder de polícia. Ressalta-se que para atingir o objetivo realizou-se uma pesquisa de caráter qualitativa exploratória tanto com munícipes quanto agentes da guarda municipal. A pesquisa foi realizada com 11 (onze) entrevistas com agentes guarda municipal e 23 (vinte e três) munícipes, escolhidos de forma aleatória de ambos os sexos, respondendo cada um 10 (dez) perguntas acerca de temas como: conhecimento das atribuições da Guarda Municipal, se há concordância na ampliação das atribuições, municipalização da segurança pública, se a guarda municipal deve praticar policiamento preventivo e ostensivo, avaliação do serviço da guarda municipal e qual a maior deficiência encontrada pela guarda municipal no exercício de sua função. As entrevistas realizadas tiveram seu conteúdo minuciosamente analisado, seguindo-se o princípio metodológico da análise da entrevista. Por meio dessa técnica, foi possível realizar uma leitura atenta das opiniões e descrições de cada um dos entrevistados na busca dos significados. Concluiu-se que há uma concordância entre a percepção dos agentes e dos munícipes trirrienses, no que se refere à deficiência de capacitação e treinamento para exercer as funções de forma mais eficaz, carecendo, portanto investimento na qualificação. Sendo detectado que as condições estruturais e funcionais não satisfazem às necessidades da instituição, e que se faz necessário

consideráveis investimentos para que possa se tornar uma instituição com mais qualidade e presença funcional no Município.

**Palavras Chave: Segurança - Ordem Pública - Guarda Municipal - Poder de Polícia -**



28 · 29 · 30  
de OUTUBRO

**XII SEGET**  
SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA  
TEMA 2015  
Otimização de Recursos e Desenvolvimento



## 1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho objetiva avaliar a percepção de atuação da Instituição Guarda Municipal, perante os agentes da guarda municipal e os cidadãos do município de Três Rios. A partir da promulgação da Constituição de 1988, o legislador facultou os Municípios a constituírem suas Guardas Municipais, visando à proteção de seu patrimônio, bens e serviços. Desde então, a Guarda Municipal, se tornou uma instituição pública de segurança de fato, mas não de direito, devido à restrição Constitucional sendo que na prática a atuação da mesma já ocorre na segurança pública pela proximidade seus agentes servidores e a população. A missão fundamental das Guardas Municipais é garantir ao cidadão o acesso ao serviço público municipal com segurança, e possibilitar o exercício dos direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição Federal.

O nosso país no decorrer dos anos tem vivenciado uma crescente indispensabilidade no desenvolvimento e execução de políticas públicas de segurança e de prevenção à violência e à criminalidade, na presença desse cenário a preocupação com a segurança pública passou a ser uma parte significativa dos municípios. Dessa forma, demonstrar a importância da Guarda Municipal como um agente de segurança preventivo e coletivo, capaz de controlar de forma preventiva delitos e os distúrbios sociais, manter a ordem e exercer funções de mediação, tem sido um caminho na solução de conflitos municipais e conseqüentemente de delitos.

Surge então a necessidade de entender com que intenção o constituinte originário criou a Guarda Municipal, sendo necessário compreender as atribuições das Guardas Municipais e quais são os questionamentos sociais que definem a percepção sobre as funções e necessidades da Instituição da Guarda Municipal.

No presente estudo a pesquisa qualitativa com membros da Guarda Municipal e pessoas comuns foi realizada no município de Três Rios. Destaca-se que nesse município os agentes exercem muitas atividades de natureza social, em conflitos entre os munícipes, apoio a fiscalização, ações educativas, controle do trânsito, patrulhamento das vias públicas, proteção dos bens e instalações municipais. As atuações dos agentes estão se desenvolvendo, sendo trabalhadas em cursos de aperfeiçoamento, ações que desenvolve condutas profissionais de qualidade, voltadas à prevenção, busca de solução de problemas, visando uma atuação que faça do agente da Guarda Municipal um civilizador da sociedade buscando a plena cidadania.

Assim, para análise destas questões, o trabalho tratará da segurança enquanto direito social, abordando as questões sociais que influenciam na atuação das Guardas Municipais como agentes de segurança, com objetivo de entender a percepção de atuação de forma comparativa entre agentes e munícipes, suas funções, atribuições, deficiência e como a instituição está desempenhando seu trabalho, tanto em questões de natureza social, como atuando na segurança e zelo do patrimônio público.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

Para atingir os objetivos almejados neste trabalho, é fundamental a análise de quatro aspectos preponderantes. O primeiro ponto se refere à definição de segurança pública. Essa temática tem sido assunto muito debatido no cenário brasileiro, autoridades jurídicas e da área de segurança têm se desdobrado sobre este tema com o fim de estudar ou auxiliar os gestores na condução de suas instituições de maneira harmoniosa e otimizada permitindo as boas

práticas de gestão e execução. A Ordem Pública, que pode ser considerada como a ausência de desordem, e suas peculiaridades também se apresentam como objeto de estudo e se constitui no segundo item do referencial teórico. Terceiro ponto estudado nesse referencial é a legalidade e competência de atuação da guarda municipal que se encontra e em um processo evolutivo em virtude da qualificação e requalificação não somente dos agentes, mas de todos os níveis com poder de decisão com vistas ao alcance de resultados do planejamento estratégico. Finalmente, destaca-se a guarda municipal e seu poder de polícia por acredita que as instituições da guarda municipal exercem funções diversas, causando questionamento sobre a legitimidade de sua atuação investido como Poder de Polícia, tendo em vista de que em tese sua legitimidade seria apenas de caráter patrimonial.

## 2.1 SEGURANÇA PÚBLICA

A Segurança Pública é um tema de especial importância não apenas jurídica, mas para toda a sociedade. É uma atividade pertinente aos órgãos estatais e à comunidade como um todo, realizada com o fito de proteger a cidadania, prevenindo e controlando manifestações da criminalidade e da violência, efetivas ou potenciais, garantindo o exercício pleno da cidadania nos limites da lei.

A Segurança Pública como responsabilidade coletiva do Estado e de todos os cidadãos, deve buscar o aprimoramento de seus processos de gestão, criando mecanismos de participação popular e controle social. Na tentativa de criar e consolidar canais de comunicação entre os gestores públicos municipais, comunidade e as polícias, na busca comum pela redução da violência e do controle de criminalidade.

A Constituição Federal, em várias passagens menciona a palavra segurança, como no seu preâmbulo, nos artigos 5º e 6º e com maior dimensão ao tratar da Segurança Pública no artigo 144. O direito à segurança é objeto de inúmeras disposições na Constituição. O artigo 5º dispõe que todos são iguais perante a lei, garantindo aos brasileiros a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. O objetivo principal do direito constitucional fundamental à segurança, do modo como regulado no artigo 5º da Constituição é o de assegurar o exercício e o gozo de direitos por parte da pessoa humana. Do próprio dispositivo constitucional depreende-se que a Segurança Pública é, não só um direito, mas uma responsabilidade de todos.

Nota-se que a Segurança Pública não é exclusividade das Polícias Militar e Civil, mas sim da conjugação de um conjunto bem maior de órgãos, cada qual com suas responsabilidades. Essas instituições responsáveis por essa atividade atuam no sentido de inibir, neutralizar ou reprimir a prática de atos socialmente reprováveis, assegurando a proteção coletiva e, por extensão, dos bens e serviços.

A Guarda Municipal, disciplinada na Constituição Federal no capítulo da Segurança Pública, artigo 144, parágrafo 8º, é uma instituição de Segurança Pública, sua criação é facultativa do Poder Executivo Municipal, mas Constituição Federal impôs um processo de conscientização de direitos e deveres o que estimulou membros da sociedade brasileira para que fosse proporcionado um novo método de atuação do Estado, de seus poderes e de seus órgãos. E se tornou o principal instrumento dos Prefeitos para enfrentar os problemas municipais através da Segurança Pública.

Segurança pública, para Silva (2008, p. 780) consiste em "uma situação de preservação ou restabelecimento dessa convivência social que permite que todos gozem de seus direitos e exerçam suas atividades sem perturbação de outrem, salvo nos limites de gozo e reivindicação de seus próprios direitos e defesa de seus legítimos interesses".

## 2.2 ORDEM PÚBLICA

Bernard *apud* Lazzarini (1987, p.8) com simplicidade, estabelece que "a ordem pública é a ausência de desordem, na verdade muitos juristas ao tentarem buscar a definição correta se perderam e confundiram com outros". Bernard acrescenta ainda que ordem pública se compõe de apenas três aspectos, a saber, segurança pública, tranquilidade pública e salubridade pública. Lazzarini (1987, p.5) explique que "este três aspectos têm por objeto a própria ordem pública, e partir de tal colocação se pode fazer melhor interpretação do caput. Art.144 da Constituição Federal, se estendendo que a relação colocada pelo jurista, de uma ser aspecto da outra, é estipulada pela norma".

Identificando que segurança pública é aspecto da ordem pública, sendo esta mais abrangente do que aquela. Segurança como Ordem Pública para Silva (2009,p.635), "Segurança pública é manutenção da ordem pública interna". Preleciona o autor que "ordem pública será uma situação pacífica convivência social, isenta de ameaça de violência ou sublevação que tenha produzido ou que supostamente possa produzir, a curto prazo, a prática de crimes". Lazzarini (1995) considera também que a segurança pública é elemento e causa de ordem pública.

As categorias aqui desenvolvidas divergem em parte da doutrina nesse aspecto, à medida que consideram que segurança não está contida em ordem pública, mas que existe uma intersecção entre os dois conceitos. Diante dessa divergência, foi possível concluir que segurança pública ainda é usada como ordem e vice versa, o que não significa que não haja definição possível para o conceito e, principalmente, que o conceito esteja em desacordo com ordenamento jurídico quando adverso.

## 2.3 LEGALIDADE E COMPETÊNCIA DE ATUAÇÃO DA GUARDA MUNICIPAL

Diante da ocorrência dos questionamentos, a atribuições das instituições da Guarda Municipal são limitadas, uma vez que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 definiu, que "os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei", estabelecendo competência limitadas em suas atribuições. Competência de acordo com Di Pietro (2012, p. 8):

Visto que a competência vem sempre definida em lei, o que constitui garantia para o administrado, será ilegal o ato praticado por quem não seja detentor das atribuições fixadas na lei e também quando o sujeito o pratica exorbitando de suas atribuições. Nos termos do art. 2º da Lei nº 4.717/65, a incompetência fica caracterizada quando o ato não se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou. (Direito Administrativo, 2012).

Mesmo diante dos questionamentos sobre legitimidade, no decorrer dos anos e de acordo com aumento da violência, o efetivo da guarda municipal foi se definindo conforme a

expansão territorial ligado à quantidade de habitantes do município, objetivando a preservação dos patrimônios e logradouros públicos.

Com a evolução dos municípios, as atribuições das atividades das Guardas Municipais foram diversificadas de acordo com as necessidades, não se restringindo ao caráter meramente patrimonial. A finalidade da guarda municipal é possibilitar o convívio social zelando pela ordem pública, bem estar social, serviços e instalações públicas municipais. Importante abordar esse conceito objetivando a proposta de compreender o significado de atuação da instituição da guarda municipal no Município de Três Rios.

## 2.4 GUARDA MUNICIPAL E O PODER DE POLÍCIA

O Poder de Policia 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 ato do poder de polícia somente será considerado legítimo se baseando em lei que tenha fundamentação constitucional, devendo este ser perpetrado por agente de pessoa federativa que possua competência constitucional para regular o assunto. Polícia administrativa exercida com base em lei inconstitucional ou praticada por agente sem competência legal é atividade ilegítima que produz atos administrativos nulos.

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

O Poder de Policia não é exclusivo dos funcionários públicos com função policial. O Poder de Policia, expressão máxima da soberania do Poder Público, é exercido pelos três Poderes no exercício da Administração de sua competência. Todo funcionário publico 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 Policia não é exclusivamente da Policia, qualquer que seja.

No entanto o Poder de Policia teria o seguinte conceito para Meirelles (2007, p. 129), "Poder de Policia 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 é dotado de características típicas que se apresentam no exercício de sua atividade, a saber: discricionariedade, auto executoriedade e coercibilidade. Esse poder deve disciplinar e policiar de modo geral todas as atividades, coisas e lugares que possam influir e alterar o bem estar de toda coletividade situada em seu território de aplicação, respeitada a competência de cada membro federado, segundo o disposto no princípio da predominância do interesse.



28 · 29 · 30  
de OUTUBRO

**XII SEGET**  
SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA  
TEMA 2015  
Otimização de Recursos e Desenvolvimento



A Constituição Federal, no capítulo que trata da segurança pública consignou expressamente a possibilidade dos Municípios constituírem guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

A guarda municipal possui poder de polícia administrativa e deve ser estabelecida por meio de lei local, para estabelecimento da ordem pública. É o órgão que desempenha suas atividades com base nos atributos do poder de polícia.

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.

Portanto a guarda municipal é habilitada a intervir toda vez que se encontrar em risco o bem-estar público, por atividades de qualquer natureza que venham a prejudicar a ordem, a segurança e a moral. A guarda municipal pode e deve agir, impondo coerção, mas sem o emprego de violência, como bem explica Meirelles (2008, p.488) "O atributo da coercibilidade do ato de polícia justifica o emprego da força física quando houver oposição do infrator, mas não legaliza a violência desnecessária ou desproporcional à resistência".

### **3. ESTUDO DE CASO: A GUARDA MUNICIPAL TRÊS RIOS**

No Brasil a Guarda Municipal foi instituída pela Constituição Federal de 1988, no artigo 144, § 8º, que a define como um ente municipal. Dessa forma, os municípios poderão constituir guarda municipal na sua estrutura administrativa para exercer as funções de proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei. Ressalta-se que na lei não foram especificados parâmetros para sua instituição, subentendendo-se que é de livre vontade e iniciativa dos Municípios sua criação. Contudo, ficaram estabelecidos limites de atuação, os quais não podem ser desrespeitados pela lei municipal, são instituições uniformizadas, armadas ou não, criadas por lei municipal, que colaboram com a Segurança e Ordem Pública.

De acordo com contexto histórico o Rio de Janeiro desenvolveu um diferencial no modo de tratar a sua segurança pública municipal, pois desde outubro de 1831, através de um Decreto regencial, fora criado o Corpo de Guardas do Rio de Janeiro (BRASIL, 1831), sendo que em seguida, em 1871 foi criada a Guarda Civil no Rio de Janeiro, o que demonstra esse caráter diferenciado, que ainda se percebe na Guarda do Rio de Janeiro.

As funções dos agentes de segurança pública são extremamente complexas e o alcance das responsabilidades muito amplo. Grande parte de suas incumbências está tão interligada que é praticamente impossível separá-la. Assim, conforme as disposições do parágrafo 8º do artigo 144 da Constituição Federal, surge a indagação do que são bens, serviços e instalações, e o devido alcance destas expressões, para fins de pesquisas das atribuições e funções das Guardas Municipais.

É importante destacar que o crescimento dos problemas sociais e, por conseguinte, da criminalidade e violência em todo país, tem suscitado mudanças estratégicas no trato da segurança pública, em especial pela nova visão que os gestores municipais têm empreendido no trato desta questão, avançando sobre uma atribuição, que antes de 1988, não lhes era afeta. Processos preventivos estão sendo cada vez mais utilizados, como forma de evitar o cometimento de delitos, e estão cada vez mais sendo desenvolvidos pelos municípios que instituíram suas Guardas Municipais.

No Brasil, muitas Guardas Municipais, além da proteção de bens, serviços e instalações, como dispõe a Constituição Federal, elencam outras atribuições em suas leis municipais, ampliando de certa maneira, suas funções e atribuições dentro da municipalidade, buscando, assim, proteção dos serviços, a que deve prestar o ente público municipal. As atuações acabam sendo de caráter preventivo, pois muitas questões englobadas pelo trabalho do Guarda Municipal se integram em atuações de caráter coletivo, ou seja, efetivamente serviços, como preconiza a Constituição Federal no parágrafo 8º do artigo 144, ao estabelecer as atribuições das Guardas Municipais (proteção de bens, serviços e instalações). Mantendo suas diretrizes básicas, de prevenção e proteção às pessoas, algumas forças municipais receberam, no Brasil, nomenclaturas diferentes, como “Guarda Civil”, “Guarda Civil Municipal” ou “Guarda Civil Metropolitana”, de acordo com seu contexto de formação, mas sempre para atuarem na proteção da integridade social. Suas diversas atribuições envolvem de questões de meio ambiente, trânsito, proteção das pessoas, Direitos Humanos e funções típicas de polícia ostensiva e repressiva.

Três Rios é um município brasileiro do estado do Rio de Janeiro, situado na região Centro-sul Fluminense, é o município com a maior população da região com 78.998 habitantes. Apresenta em seu organograma administrativo uma secretaria responsável pela segurança e ordem pública municipal, intitulada atualmente como Secretaria Municipal de Ordem Pública, Políticas de Segurança e Combate as Drogas, a qual possui, dentre suas coordenadorias, a Guarda Municipal, com 142 servidores efetivos investidos no cargo de Guarda Municipal, responsável pelo atendimento total de uma área de 326,136 quilômetros quadrados.

O serviço de Guarda Municipal foi criado no município, pela Lei n.º 1.642 de 03 de maio de 1989, sendo realizado o primeiro concurso público para a admissão de 30 (trinta) agentes da guarda municipal, determinando estrutura hierárquica Comandante, Inspetor e agentes da guarda municipal. Tendo sido instituído que o Chefe do Executivo Municipal determinasse por decreto o órgão a que a Guarda Municipal estaria subordinada, como instituição uniformizada, atribuindo responsabilidade pela vigilância diurna e noturna nos próprios municipais, pela fiscalização e observância das normas de polícia administrativa e pela proteção dos bens de uso público.

Em 09 de janeiro de 2009 surge a Lei Municipal 3189 que cria a Secretaria de Ordem Pública, que tem como finalidade a elaboração e a execução de políticas municipais para a prevenção e combate à violência, potencializando, integrando e harmonizando as ações das forças públicas, com a missão de desenvolver e implantar medidas que promovam a proteção do cidadão.

Cria no âmbito administrativo da secretaria Gabinete do Secretário de Ordem Pública; Assessoria de Ordem Pública; Corregedoria Interna; Comando da guarda Municipal;



Coordenadoria de Trânsito e Coordenadoria de Operações. A Lei Municipal nº 3189/2009 passou a ser a norma que regulamenta a Guarda Municipal e seus servidores, prevendo suas finalidades institucionais, atribuições, organização, obrigações, garantias, direitos e deveres dos servidores da Guarda Municipal. Com o passar dos anos os serviços de atuação foram aprimorados e constituídos guarnições de patrulheiros, distribuídos por áreas distintas e serviço de patrulhamento da guarda municipal.

Atualmente a Guarda Municipal atua na manutenção da segurança do patrimônio municipal, sendo bens, serviços, instalações e logradouros públicos. Esse serviço envolve a proteção aos bens móveis e imóveis, serviço de vigilância com objetivo de inibir qualquer tipo de sinistro, garantia do desempenho das funções dos servidores e da oferta de serviço aos usuários, implicando na sua participação nas decisões de assuntos pertinentes à segurança do município na elaboração de projetos em sua área de competência e na tomada de decisões para as ações necessárias ao desenvolvimento de seu trabalho.

No mesmo sentido, não se pode ignorar a atenção dispensada aos direitos da pessoa humana e a preservação da vida humana, que são orlados concomitantemente com as atribuições constitucionais do parágrafo 8º do artigo 144 da CF, que forneceu elementos para estabelecer as atribuições e competência da Guarda Municipal. Ocorrendo quando necessárias incursões de natureza policial como repressão, diligências ostensiva, prestação da segurança dos munícipes, muito embora o texto Magno não preveja, especificamente, a segurança dos munícipes. Exercendo ainda funções preventivas e comunitárias, em que pese elencar em muitas questões um rol de atribuições típicas de polícia ostensiva e repressiva, atuando em conjunto com as polícias Civil e Militar na prevenção de possíveis delitos através da Central de Monitoramento e Controle, no controle do trânsito e aplicação de multas de acordo com o Código de Trânsito Brasileiro, no apoio a atuação das fiscalizações municipais, na proteção ao Meio Ambiente através do Grupamento Ambiental, na proteção ao patrimônio histórico, cultural e paisagístico do município, que se consubstancia, em questões que afetam ao meio ambiente e a ordem pública.

Na execução da função administrativa da guarda municipal é necessário o recebimento prévio de comunicação da realização de eventos ou reuniões em local aberto ao público, para fins de planejamento e execução das ações de coordenação, bem como de proteção aos bens, serviços e instalações públicas municipais. Atos normativos e relatórios de serviços fazem parte de todos os segmentos do serviço público, e assim não poderia ser diferente com a Guarda, sendo emitidos relatórios diários sobre a execução de suas funções. Existindo ainda parcerias com o Judiciário, Ministério Público e demais órgãos, com vistas às ações de segurança pública, com a cessão do agente da guarda municipal para execução de suas funções nesses órgãos e colaboração com as demais unidades da administração, o que seria inconcebível não haver colaboração entre as secretarias municipais e seus órgãos. Também faz parte de suas atribuições a participação de solenidades cívicas com objetivo de desenvolver o espírito patriótico e o culto às tradições e valores históricos, através da Banda da Guarda Municipal criada em setembro de 2010.

Por fim, há uma conscientização da necessidade de aprimoramento permanente, baseado no conhecimento, nas ciências humanas e naturais, técnicas de segurança pública e nos valores morais, éticos e no respeito aos Direitos Humanos para a preservação da vida humana. A atual administração da guarda municipal, através da Secretaria de Ordem Pública, Políticas de Segurança e Combate as Drogas pauta por uma Guarda que possua atribuições

para consecução de serviços de ordem social, preconizando pelos Direitos Humanos, dignidade de pessoa humana e a preservação da vida humana.

#### 4. METODOLOGIA

Para o desenvolvimento desse trabalho, realizado no período de janeiro a abril de 2015, foi efetuada uma pesquisa de caráter qualitativo. Segundo Flick (2002), esse tipo de pesquisa possui aspectos essenciais, como a escolha correta dos métodos e de teorias oportunas, o reconhecimento e a análise de diferentes pontos de vista, a reflexão dos pesquisadores acerca da pesquisa como parte do processo de produção do conhecimento, e a variedade de abordagens e de métodos.

Além disso, o presente estudo se configurou como uma pesquisa descritiva, especificada por Vergara (2005) devido ao fato de expor as características de determinada população ou fenômeno, estabelecer correlações entre variáveis e definir sua natureza – no caso, a visão da população de Três Rios e a visão da Guarda Municipal de Três Rios em relação a essa corporação. Este estudo de caso apoiou-se em dois elementos que configuraram a pesquisa de campo realizada: a) entrevistas em profundidade com roteiro do tipo semi-estruturado; b) preenchimento de formulário durante as entrevistas realizadas com clientes.

Conforme citado anteriormente, a população abrangida na aplicação do questionário foi composta de munícipes e guardas municipais escolhidos de forma aleatória. Realizou-se uma pesquisa qualitativa referente quanto ao conhecimento das atuações da guarda municipal, aos desafios a serem enfrentados pela instituição em virtude do crescimento da violência e das demandas quanto às atribuições da corporação. A amostra buscou trabalhar com uma parte dos elementos que compõem o universo que “seriam obtidas caso fosse possível pesquisar todos os elementos do universo” (GIL, 1991, pg.97).

Essa fase da pesquisa foi realizada com 11 (onze) entrevistas com agentes guarda municipal e 23 (vinte e três) munícipes, de ambos os sexos. Os pesquisados foram convidados a participar de forma espontânea, respeitando os princípios éticos e os direitos de privacidade e anonimato dos sujeitos participantes do estudo. Sendo realizada uma amostra não probabilística.

O formulário era composto das seguintes perguntas: Você conhece quais são as devidas atribuições da Guarda Municipal de Três Rios? Explique.; A Guarda Municipal é indiretamente responsável pela segurança pública do município, como você avalia o trabalho desta instituição?; Em relação à evolução do serviço prestado pela Guarda Municipal na cidade nos últimos 2 anos, o serviço melhorou ou piorou? Explique.; Você entende estar a Guarda Municipal de Três Rios preparada para a ampliação das atribuições?; Você conhece a Central de Monitoramento e Controle. Qual a sua opinião sobre esta ferramenta?; Acredita que nos últimos 2 anos aumentaram os cuidados da Instituição Guarda Municipal com a segurança municipal? Explique.; Você acha que a segurança pública deve ser municipalizada? Explique.; Você acha que a Guarda Municipal deve praticar policiamento preventivo e ostensivo? Explique.; Como você avalia o trabalho da Guarda Municipal de Três Rios perante a comunidade trirriense?; Em sua visão qual a maior deficiência que o guarda municipal encontra para o exercício de sua função?

As entrevistas realizadas tiveram seu conteúdo minuciosamente analisado, seguindo-se o princípio metodológico da análise da entrevista. Por meio dessa técnica, foi possível realizar

uma leitura atenta das opiniões e descrições de cada um dos entrevistados na busca dos significados. As transcrições dos principais trechos das entrevistas buscaram verificar a percepção de cada entrevistado, analisando as diferentes percepções dos agentes da guarda municipal e dos munícipes em relação à atuação da guarda municipal na proteção do bem público.

## 5. ANÁLISE DOS RESULTADOS

A análise dos resultados tem por finalidade fazer o exame da pesquisa qualitativa sobre as respostas dadas nas entrevistas realizadas com os profissionais da Guarda Municipal e cidadãos comuns. A pesquisa teve como escopo buscar a percepção dos cidadãos do Município de Três Rios e dos Guardas Municipais, posto serem os que vivenciam cotidianamente os conflitos nas ruas.

A Guarda Municipal de Três Rios, teve em sua gênese a atribuição de vigilância em todo o território do município, recebendo dentre outras incumbências, a defesa do bem estar dos munícipes e vêm sofrendo ao longo dos seus vinte anos, diversos redirecionamentos. Observar a percepção de seus agentes acerca do seu papel, da sua organização, das suas ações, treinamento, estrutura e atribuições, são importantes questões para o aprofundamento do estudo.

Dessa forma, foram entrevistados, com opção de anonimato, 11 (onze) guardas municipais e 23 (vinte e três) munícipes, respondendo cada um 10 (dez) perguntas acerca de temas como: conhecimento das atribuições da Guarda Municipal, se há concordância na ampliação das atribuições, municipalização da segurança pública, se a GM deve praticar policiamento preventivo e ostensivo, avaliação do serviço da guarda municipal e qual a maior deficiência encontrada pela guarda municipal no exercício de sua função.

Desse modo, a partir do perfil dos entrevistados, pode-se proceder à análise das respostas dos agentes e dos munícipes a cada pergunta, para, ao final, ser possível concluir sobre a percepção de ambos sobre suas funções e propostas de ampliação.

A primeira questão está relacionada ao conhecimento das atribuições da guarda municipal, os munícipes apresentaram pouco conhecimento sobre as devidas atribuições, cerca de 25% não tem conhecimento algum sobre as devidas atribuições da guarda municipal e 60% acreditam que suas atribuições se limitam a vigilância de patrimônio público. Apenas 15% citaram atribuições como segurança dos servidores públicos, atuação no controle do trânsito e aplicação de multa, tal ressalva demonstra que alguns dos entrevistados conhecem as limitações constitucionais das guardas municipais e concorda com elas. Das respostas se observa que os entrevistados refletem a concepção das guardas municipais, muitas vezes preparadas para agir em áreas da segurança.

A avaliação dos guardas municipais aponta que 85% demonstram amplo conhecimento sobre suas atribuições, especificando corretamente algumas de suas atribuições, pois as instituições das guardas municipais exercem as mais diversas funções, inclusive na Segurança Pública, concluindo que as atribuições 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.



28 · 29 · 30  
de OUTUBRO

**XII SEGET**  
SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA  
TEMA 2015  
Otimização de Recursos e Desenvolvimento



Preservação do patrimônio público, controle do trânsito, baseamento com intuito de infundir sensação de segurança, planejamento e organização de eventos do município”. (GM, sexo feminino, 27 anos, 5 anos na instituição)

Conheço em termos, sei que os guardas municipais são responsáveis por manter a ordem e o zelo do patrimônio público e ordem de trânsito”.

(Munícipe, sexo feminino, 25 anos)

Verificando-se os resultados, na perspectiva dos entrevistados, constata-se distanciamento entre o conhecimento das atribuições pelos guardas municipais e pelos munícipes, que demonstra a falta de interesse da população em entender e compreender as funções exercidas pelos agentes.

A segunda questão se trata de uma avaliação sobre o trabalho da instituição, cerca de 91% dos agentes da guarda municipal declararam avaliação positiva entre bom e muito bom no exercício da função, sendo 9% expondo a indispensabilidade de melhorias estruturais para uma melhor atuação e empenho do agente.

Pela óptica dos munícipes, 77% consideram o serviço da instituição como bom ou ótimo, e 23% avaliaram o exercício da instituição como razoável necessitando de investimentos e melhorias.

Sim, tendo contexto segurança pública como contexto amplo, os serviços prestados (proteção do patrimônio, trânsito, segurança e vigilância) avalio como um papel abrangente e participativo”. (Munícipe, sexo masculino, 48 anos)

Vejo que como sendo indiretamente responsável pela segurança pública do Município, esta pode contribuir de uma forma que venha somar, apoiando o responsável pela mesma. E esta instituição nos dias de hoje tem mostrado que atua em parceria com estes órgãos competentes e desempenha um bom e importante papel”. (GM, sexo masculino, 33 anos, 13 anos na instituição).

Analisando os resultados ficou constatado que de maneira geral ambos avaliam positivamente o serviço da instituição, mas ao mesmo tempo expõem a necessidade de melhorias estruturais e maiores investimentos.

O terceiro questionamento se refere à evolução do serviço prestado nos últimos dois anos, 96% dos agentes da guarda municipal indicaram melhorias no serviço, com adesão de novos equipamentos e aumento do efetivo, mas 4% dos agentes declararam a necessidade mais investimentos.

Na percepção dos munícipes 98% indicaram evolução nos últimos dois anos, com a presença de mais agentes nas vias públicas, na proteção ao patrimônio público e na atuação no trânsito, apenas 2% visualizaram poucas melhorias no últimos dois anos.

“As exigências legais de maior conhecimento e ampliação nos últimos 2 anos, fizeram melhorias significantes”. (Munícipe, sexo masculino, 39 anos).

“Melhorou, visto que hoje a guarda municipal de Três Rios, se encontra mais equipada e com agentes treinados, isso reflete em um serviço de maior qualidade”. (GM, sexo masculino, 29 anos, 09 anos de instituição).

Na análise dos resultados ficou considerado melhorias significantes tanto pelos munícipes quanto pelos agentes, com aumento do efetivo, adesão de novos equipamentos e mudança de atuação, sempre no interesse da segurança dos cidadãos do município e do patrimônio público.

Na quarta questão houve questionamento se a guarda municipal está preparada para ampliação de suas atribuições, sendo exposto por 99% dos munícipes que seria possível com mais investimentos, treinamento adequado, salário compatível e constante renovação, mas 1% não considera a instituição preparada para novas atribuições.

Na visão dos agentes da guarda municipal 40% acreditam que com investimentos adequados a instituição estaria preparada para novas atribuições, mas 60% não consideram a instituição preparada, sendo a falta de estrutura, de capacitação, reciclagem e treinamento insuficiente se mostram como pontos fundamentais para justificar as respostas negativas.

“Não, pois nosso efetivo é pequeno para o numero de atribuições. A equipe deveria ter treinamentos, aprimorando suas funções”. (GM, sexo feminino, 32 anos).

“Em alguns aspectos sim, porém, segurança pública exige constante renovação”. (Munícipe, sexo masculino, 55 anos).

Contata-se na análise dos resultados que os munícipes têm mais confiança na instituição do que os próprios agentes, pois os munícipes acreditam que com o treinamento adequado a instituição estará preparada para novas atribuições, enquanto na visão da maioria dos agentes a falta de efetivo e investimento não permite a adesão de novas atribuições.

O quinto questionamento implicou no conhecimento e avaliação da Central de Monitoramento e Controle, tendo resultado positivo por ambos entrevistados, sendo a ferramenta do conhecimento de todos e considerado de forma geral uma ferramenta importante e necessária para prevenção e diminuição da criminalidade no município.

“Sim, é comprovado à eficácia quanto o auxílio na vigilância desta ferramenta, que presta serviço diuturnamente”. (Munícipe, sexo feminino, 43 anos)

“Sim, ela contribui diretamente para redução da criminalidade, se tornando necessária para manter a segurança do nosso Município”. (GM, sexo masculino, 27 anos, 06 anos de instituição).

Na sexta questão houve questionamento se nos últimos dois anos aumentaram os cuidados da instituição guarda municipal com a segurança municipal, de acordo com 90% dos agentes os cuidados aumentaram de acordo com as novas atribuições impostas e os investimentos realizados pelo atual governo, mas 10% dos agentes consideram que continua a mesma coisa.

De acordo com análise dos munícipes as respostas foram bem divididas, onde cerca de 55% considera que houve aumento dos cuidados e 45% acredita que continua a mesma coisa por deficiência de investimentos e falta reconhecimento pelo trabalho da instituição.

“Sim, podemos observar esta questão pelo maior número de agentes da guarda nas ruas e até mesmo pela implantação da Central de Monitoramento e Controle”. (GM, sexo masculino, 47 anos, 18 anos de instituição).

“Sim, a Central de Monitoramento é um exemplo disso”. (Munícipe, sexo masculino, 33 anos).

Das respostas se observa que os agentes refletem sobre o aumento de acordo com as novas atribuições e investimentos vividos na execução de suas funções, enquanto sobre a óptica dos munícipes, metade não visualizaram aumento nos cuidados da instituição, de acordo com as respostas por não ter conhecimento sobre os investimentos e a estrutura funcional da instituição.

O sétimo questionamento trata-se sobre a municipalização da segurança pública, os agentes responderam 90% negativamente, apontando a deficiência de melhoria da classe, falta de treinamento adequado, baixa remuneração e problemas de estrutura da instituição. Apenas 10% responderam positivamente reconhecendo os problemas de segurança do município.

Na análise das respostas dos munícipes 99% responderam negativamente considerando que não há recurso municipal e incentivo para a execução das atribuições, deficiência de treinamento, baixa remuneração percebida pelos agentes, problemas estruturais e funcionais.

“Não. Segurança pública é um contexto amplo, o município não tem competência de atuação nas instâncias federal e estadual, assim deve ser uma somatória de contribuição: município, estado e governo federal”. (Munícipe, sexo masculino, 27 anos)

“Não, pois afetaria os municípios com relação à questão financeira, entendo que a segurança pública é poder do Estado, não podendo onerar os municípios”. (GM, sexo masculino, 41 anos, 12 anos de instituição).

De forma ampla praticamente unânime as respostas de ambos sobre a negatividade de municipalização da segurança pública, expondo todos os problemas estruturais e funcionais da instituição. Conclui que os incentivos municipais não são instrumentos seguros advindo daí a grande resistência sofrida sobre o questionamento em relação à ampliação da participação dos municípios na segurança pública.

Na oitava questão quando indagados se a GM deve praticar policiamento preventivo e ostensivo, a resposta afirmativa dos agentes da guarda municipal foi de 43%, sendo afirmado que já realizam tarefas similares, sendo 57% das respostas negativas por falta de estruturas adequadas, suporte financeiro e treinamento.

Nas respostas dos munícipes 82% afirmativas deixando claro que sejam exercidos dentro dos limites legais, atuando em conjunto com a Polícia Militar na prevenção de delitos, garantindo mais segurança para o cidadão trirriense. Sendo 17% respostas negativas indicando a falta de preparo dos agentes.

“Não no momento, porque a guarda municipal de Três Rios, nos dias de hoje não se encontra com estrutura, de um modo geral, preparada para este tipo de serviço. Acredito que futuramente esta questão venha ser relevante”. (GM, sexo masculino, 33 anos)

“Sim, dentro dos limites legais, conforme a capacitação recebida”. (Munícipe, sexo feminino, 60 anos).

Percebe-se, então, que há uma divisão nas respostas dos agentes da guarda municipal, sendo admitida pela maioria a deficiência de estrutura, treinamento e falta suporte para exercício da tarefa. Enquanto a maioria dos munícipes acredita na execução do policiamento ostensivo e preventivo pela guarda municipal, demonstrado nas respostas que a execução é essencial para prevenção de delitos, causando sensação de segurança na sociedade.

A nona questão analisa a avaliação do trabalho da guarda municipal perante a comunidade trirriense, os agentes da guarda municipal em sua totalidade consideram muito bom no sentido amplo, diante da estrutura fornecida pelo governo municipal.

Na avaliação dos munícipes quase em sua totalidade, ou seja, 98% avaliam o exercício da função da guarda municipal como satisfatório, respondendo que só não conseguem atender aos anseios da população por falta de condições materiais, proibições constitucionais, falta de definição das atribuições e planejamento, 2% avaliaram como razoável ou ruim levando em consideração os pequenos investimentos, deficiência estrutural e a falta de reconhecimento da população.

“Poderia ser muito melhor, existe falta de efetivo suficiente para atender as necessidades da população, falta de preparo dos guardas, não atende os anseios da população”. (Munícipe, sexo masculino, 46 anos)

“Um exemplo a ser levado em conta, diante do aparato disponível e mesmo não sendo tão visível, por quem está de fora, os trabalhos realizados pelos agentes da instituição”. (GM, sexo masculino, 32 anos, 12 anos de instituição).

Verificando os resultados, na perspectiva dos entrevistados, constata-se contradições entre as percepções, demonstrando o distanciamento entre as opiniões dos guardas e dos munícipes, os agentes definem a avaliação de acordo com o vivenciado no dia a dia do exercício da função, enquanto a percepção dos munícipes reflete a visão externa expondo a falta de condições de trabalho para melhor atender a comunidade trirriense.

Na décima questão foram solicitados a apontar a maior deficiência encontrada para o exercício das funções, os agentes da guarda municipal apontaram a falta de plano de cargo e salários e baixa remuneração como o principal fator de desestímulo para os guardas, sendo apontada ainda deficiência de investimento, falta de estrutura e indefinição de função.

Na percepção dos munícipes os entrevistados apontaram como deficiência a falta de capacitação, falta de condições apropriadas para o exercício da função, falta de investimento, baixa remuneração, falta de equipamento e falta de reconhecimento da população.

“Baixa remuneração como estímulo, viaturas sem manutenção e ineficiente, falta de aperfeiçoamento no exercício da função”. (GM, sexo feminino, 27 anos, 05 anos de instituição).

“Limitações legais, políticas e aparelhamento precário”. (Munícipe, sexo feminino, 31 anos).

Assim, de acordo com os entrevistados, ocorre uma insatisfação geral com a falta de condições adequadas para o exercício da função, afetando a essência da participação da guarda municipal junto à população trirriense.

## 6. CONCLUSÃO

A competência do município está definida no artigo 30, e, em seu artigo 144, §8º da Constituição da República Federativa do Brasil, que facultou a criação de guardas municipais destinadas à proteção do patrimônio público e de suas instalações. Por esta norma se compreende que a concepção da necessidade de que a segurança seja argumentada e reconhecida como incumbência de todos, Estado e população, fundamentando o debate do município e sua função na segurança.

A pesquisa evidenciou que há uma concordância, em alguns aspectos, entre a percepção dos agentes da guarda municipal e os munícipes trirrienses, no que se referente à deficiência de capacitação e treinamento para exercer as funções de forma mais eficaz, carecendo, portanto investimento na qualificação dos agentes. Ficou detectado que as condições estruturais e funcionais não satisfazem às necessidades da instituição, e que se faz necessário consideráveis investimentos para que possa se tornar uma instituição com mais qualidade e presença funcional no Município.

A instituição trirriense atualmente vivencia uma crise de indefinição entre adotar o ofício de vigilância patrimonial e realizar ações de policiamento preventivo e ostensivo. A carência de suporte, desestímulo profissional, irresolução e inexatidão do gestor local em arcar com uma provável ampliação das atribuições da guarda municipal em conjunto com a inexistência de normas claras e projetos, evidenciam que os agentes da não estão preparados para a ampliação de suas atribuições.

Da percepção dos agentes, se destacam fatores como incredulidade da viabilidade de mudança dos serviços viventes, como princípios indicados para esclarecer a vulnerabilidade dos próprios guardas em relação à ampliação de suas funções. As questões analisada na pesquisa são desafios de como o município poderá instituir uma competente prestação de serviço público em segurança e ordem pública, por meio de um exemplo de policiamento urbano municipal que tenha como princípios a implantação de parceria entre o poder público e



a sociedade, com coordenação participativa que permita à Guarda Municipal de Três Rios atuar como legítimo agente da cidadania e da democracia.

## 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAÚJO, Jorge de. **A segurança pública nos municípios com perspectiva de criação da polícia municipal.** Disponível em <[www.segurancacidade.org.br](http://www.segurancacidade.org.br)>. Acesso em: 06 abril 2015, às 11h17min.
- BERNARD apud LAZZARINI, Álvaro. **Direito Administrativo da Ordem Pública**, 2ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.; LAZZARINI. Op. Cit.
- BRAGA, Carlos Alexandre. **Guarda Municipal: manual de criação, organização e manutenção, orientações administrativas e legais.** 2. Ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2006.
- BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal, 1988.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 23.ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisas.** São Paulo: Atlas, 2002.
- FLICK, U. **Uma introdução à pesquisa qualitativa.** 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2002.
- LEI MUNICIPAL, nº **3.189** cria a Secretaria de Ordem Pública, Três Rios, 2009.
- MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro.** 29 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro.** 16. Ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- SILVA, Jorge da. **Segurança Pública e Polícia: criminologia crítica aplicada.** Rio de Janeiro: Forense, 2003.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** Revista e atualizada (até a Emenda Constitucional n. 68, de 21.12.2011). 35. Ed. São Paulo: Malheiros, 2012.
- VENTRIS, O. **Guarda municipal- poder de policia e competência.** 2 ed. São Paulo: IPECS, 2010.
- VERGARA, S. C. **Projetos e relatório de pesquisa em administração.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2005.