



UNIVERSIDADE DO SUL DE SANTA CATARINA
ANDRÉ PERINI POPOASKI

**GUARDA MUNICIPAL: ASPECTOS JURÍDICOS DESTACADOS DENTRO DO
CONTEXTO DO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA**

Tubarão
2010

ANDRÉ PERINI POPOASKI

**GUARDA MUNICIPAL: ASPECTOS JURÍDICOS DESTACADOS DENTRO DO
CONTEXTO DO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em
Direito da Universidade do Sul de Santa Catarina, como
requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel
em Direito.

Orientador: Prof. Silvio Roberto Lisboa, Esp.

Tubarão
2010

ANDRÉ PERINI POPOASKI

**GUARDA MUNICIPAL: ASPECTOS JURÍDICOS DESTACADOS DENTRO DO
CONTEXTO DO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA**

Esta monografia foi julgada adequada à obtenção do título de Bacharel em Direito e aprovada em sua forma final pelo Curso de Graduação em Direito da Universidade do Sul de Santa Catarina.

Tubarão, 22 de junho de 2010.

Professor e orientador Silvio Roberto Lisbôa, Esp.
Universidade do Sul de Santa Catarina

Profa. Denise Silva de Amorim Faria, Msc.
Universidade do Sul de Santa Catarina

Prof. Ronaldo da Silva Cruz, Esp.
Universidade do Sul de Santa Catarina

Dedico à minha família, pais Miguel e Erly, irmãs Miriam e Cristiane pela união familiar, dando base necessária para vencer as dificuldades. Todo meu carinho em forma de gratidão.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço à Deus, por estar sempre me guiando, me dando saúde, paz interior, auxílio nas horas de dificuldades, por ter me abençoado com uma família maravilhosa.

Ao meu pai Miguel Popoaski e minha mãe Erly Perini Popoaski, por serem meu porto seguro e grandes incentivadores, exemplos de dedicação, carinho pelos filhos e humildade.

Às minhas irmãs Miriam e Cristiane pelo incentivo dado e carinho.

À minha namorada Flávia pela compreensão nas horas que estive ausente e pelas palavras de carinho e incentivo.

Aos meus colegas de classe, por dividirem diariamente os ensinamentos e os momentos de aflição, bem como os momentos de alegria.

À todos os professores desta Instituição, especialmente ao professor João José Buss e demais profissionais que contribuíram para minha formação acadêmica e profissional.

Ao professor amigo Silvio Roberto Lisboa que, desde o convite feito pela direção do Colégio Dehon para falar aos alunos do terceirão sobre o Curso de Formação de Oficiais, é motivo de inspiração como profissional. Hoje, como meu orientador, aceitando o convite, designando obras e repassando conhecimentos, só aumentou minha gratidão. Muito obrigado, amigo, pelo constante incentivo.

Agradeço, também, à Instituição da Polícia Militar do Estado de Santa Catarina por incentivar seus policiais a estudar.

Ao meu Comandante Capitão Peterson do Livramento, oficial exemplar, por quem tenho muito respeito, profissional amigo e sensível com as questões familiares, profissionais e acadêmicas.

Ao Professor Wilson Demo e ao Sargento Batista, referências positivas em conversas sobre o tema que motivou este trabalho.

Aos parentes, pelo incentivo.

À todos aqueles que, de forma direta ou indireta, contribuíram para a conclusão deste curso, meus sinceros agradecimentos.

“Não sabendo que era impossível, ele foi lá e fez.” (Jean Cocteau).

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. Inicialmente, a fim de situar o leitor, apresentaremos uma abordagem dos principais conceitos que norteiam o tema. Num segundo momento, abordaremos o sistema de segurança pública, notoriamente definindo as missões de cada ente (polícia) que compõe este sistema. As Guardas Municipais serão objeto de estudo no terceiro momento, no qual destacaremos o seu histórico, as suas funções e o papel destas instituições no sistema de segurança pública. A elaboração deste trabalho foi através de pesquisa bibliográfica e documental, sendo utilizadas doutrinas, legislação, jurisprudência e também a coleta de informações em bancos de dados. Como método de procedimento foi utilizado o dedutivo, partindo-se do argumento geral que funcionou como uma premissa maior, para um argumento particular que funcionou como premissa menor até a conclusão. Analisando o universo que envolve a Guarda Municipal, trabalhamos essa premissa maior, atingindo o resultado específico relativo à sua legitimidade em suas atribuições. Com o estudo realizado, ficou nítida a real legitimidade da Guarda Municipal, não se limitando somente ao instituído no artigo 144, §8º, da Constituição Federal, que se refere à proteção de bens, serviços e instalações. Sua atuação é muito mais ampla, seja ostensivamente nas ruas, no trânsito, na proteção do meio ambiente. 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.

Palavras-chave: Guarda Municipal. Sistema de Segurança Pública. Constitucionalidade.

ABSTRACT

The objective of this project is to analyse the legitimacy of the Municipal Guard action as being part of the public security system at the municipal level. First, in order to guide the reader, we will present an approach of the main concepts that guide the theme. Following, we will talk about the public security system, defining the obligation of each entity, in this case the police, that is part of the system. The Municipal Guards will be studied on a third moment, where we will highlight its history, functions and role of this institution in the public security system. Therefore, the production of this project was through literature review and documental research, as it used doctrines, laws, court cases and also information collected in databases. The method used was the inductive form, beginning with a general analysis of the universe that involves the Municipal Guard until reaching a specific result regarding the legitimacy in their assignments. In this project, the actual legitimacy of the Municipal Guard became clear and not only limited to what was established under the Article 144, §8º, of the Federal Constitution, which states to the protection of goods, services and facilities. Their performance is wider, ostensibly on the streets, in the traffic or in the protection of the environment. The Municipal Guards, which have police power equipped with uniforms and the possibility of being armed, are important agents in public safety into their municipality.

Keywords: Municipal Guard. Public Security System. Constitutionality.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Distribuição das Guardas Municipais que atuam armadas por região geográficas.	54
Tabela 2 - Contexto de utilização de armas de fogo pelas Guardas Municipais	55
Tabela 3 - Objetivos contemplados na criação das Guardas Municipais	56
Tabela 4 - Articulação entre Guardas Municipais e órgãos e instituições.....	57

LISTA DE QUADRO E FIGURAS

Quadro 1 - Guarda Municipal em Santa Catarina	38
Figura 1 - Concentração das Guardas Municipais por região geográfica.....	37
Figura 2 - Existência de trabalho de integração da Guardas Municipais com a comunidade por região geográfica	58

LISTA DE SIGLAS

ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade
Art - Artigo
CCS - Centro de Comunicação Social
CF - Constituição Federal
CONTRAN - Conselho Nacional de Trânsito
CTB - Código de Trânsito Brasileiro
CTN - Código Tributário Nacional
DEMUT - Departamento de Multas e Trânsito de Tubarão
DETRAN - Departamento de Trânsito
DFSP - Departamento Federal de Segurança Pública
DIE - Diretoria de Instrução e Ensino
DNER - Departamento de Estradas e Rodagem
GM - Guarda Municipal
GMT - Guarda Municipal de Tubarão
IGPM - Inspeção Geral das Polícias Militares
JARI - Junta Administrativa de Recursos de Infrações
ME - Margem Esquerda
PF - Polícia Federal
PM - Polícia Militar
PMSC - Polícia Militar de Santa Catarina
PRF - Polícia Rodoviária Federal
SC - Santa Catarina
SEBASP - Secretaria Nacional de Segurança Pública
SINARM - Sistema Nacional de Armas
SNT - Sistema Nacional de Trânsito
TJMG - Tribunal de Justiça de Minas Gerais

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 SEGURANÇA PÚBLICA	15
2.1 DEFINIÇÃO DE ORDEM PÚBLICA	15
2.2 CONCEITO DE SEGURANÇA	17
2.3 CONCEITO DE SEGURANÇA PÚBLICA	19
2.4 A SEGURANÇA PÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL	20
2.5 A SEGURANÇA PÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DE SANTA CATARINA	21
3 O SISTEMA DA SEGURANÇA PÚBLICA	23
3.1 DO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA	23
3.2 DA POLÍCIA FEDERAL	23
3.2.1 Breve histórico	23
3.2.2 Competência	24
3.2.3 Situação atual	24
3.3 DA POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL	25
3.3.1 Breve histórico	25
3.3.2 Competência	25
3.3.3 Situação atual	26
3.4 DA POLÍCIA FERROVIÁRIA FEDERAL	26
3.4.1 Breve histórico	26
3.4.2 Competência	27
3.4.3 Situação atual	27
3.5 DA POLÍCIA CIVIL	27
3.5.1 Breve histórico	27
3.5.2 Competência	30
3.5.3 Situação atual	31
3.6 DA POLÍCIA MILITAR	31
3.6.1 Breve histórico	31
3.6.2 Competência	32
3.6.3 Situação atual	34
4 GUARDA MUNICIPAL	35

4.1 BREVE HISTÓRICO.....	35
4.1.1 Guarda Municipal no Brasil.....	35
4.1.2 Guarda Municipal em Santa Catarina.....	37
4.1.3 Guarda Municipal em Tubarão.....	38
4.2 DA FACULDADE DO MUNICÍPIO EM CRIAR A GUARDA MUNICIPAL.....	39
4.3 DA CONSTITUCIONALIDADE NA ATUAÇÃO NO TRÂNSITO.....	44
4.4 DO PODER DE POLÍCIA.....	51
4.5 DO PORTE DE ARMA.....	52
4.6 O PAPEL DA GUARDA MUNICIPAL NO SISTEMA DA SEGURANÇA PÚBLICA.....	55
5 CONCLUSÃO.....	59
REFERÊNCIAS.....	62

1 INTRODUÇÃO

A problemática relacionada com a Guarda Municipal há muito vem sendo motivo de interpretações divergentes sobre sua real atuação no cenário da segurança pública geral e esferas judiciais, visto que, o art. 144 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), faculta a sua implantação no município limitando sua atuação na segurança de bens, serviços e instalações do respectivo município. Em contrapartida, a legislação dá a esse ente, faculdade de legislar sobre interesse local.

Sabemos, contudo, que a segurança pública está num processo de evolução. A sociedade exige medidas de segurança em virtude do aumento da criminalidade e à falta de efetivo nas esferas policiais. Por sua vez, o Estado busca junto a esta esfera municipal uma força que venha a somar em suas atribuições.

Por esta razão se justifica a escolha do tema, com o interesse em aprofundar o estudo sobre o grau de contribuição da Guarda Municipal para a segurança pública, no âmbito da legislação em vigor. Tal interesse se deu em virtude deste pesquisador, fazer parte dos quadros atuais da Polícia Militar do Estado de Santa Catarina (PMSC) por mais de 7 anos e presenciar a atuação da Guarda Municipal e constantemente ler materiais publicados sobre a inconstitucionalidade da atuação deste órgão.

Com a presente monografia “Guarda Municipal: Aspectos Jurídicos Destacados dentro do Contexto do Sistema de Segurança Pública” pretendemos analisar a estrutura e as funções das atuais polícias que compõem o sistema de segurança pública, com o objetivo final de explanar o real papel da Guarda Municipal dentro da sua legalidade.

Como forma de atingir os objetivos, faremos uso de pesquisa bibliográfica e documental, utilizando publicações dos estudiosos e profissionais da área acerca do tema, e realizando consultas em doutrinas, legislação, jurisprudência e busca em banco de dados. O método de procedimento utilizado será o dedutivo, partindo-se de uma análise geral do universo que envolve a Guarda Municipal até chegar a um resultado específico quanto à legitimidade em suas atribuições.

No primeiro capítulo faremos uma abordagem sobre os conceitos que norteiam o termo segurança pública, estabelecendo ao final uma ligação do tema com a Constituição Federal e a Constituição Estadual de Santa Catarina.

No segundo capítulo, analisaremos o sistema de segurança pública no todo, abordando, através de um breve histórico, a competência e a situação atual de cada ente:

Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícia Civil e Polícia Militar.

Por fim, analisaremos a Guarda Municipal inserida no contexto do sistema de segurança pública, iniciando por breve histórico, em nível de Brasil, Santa Catarina e na cidade de Tubarão-SC. Também serão verificados alguns assuntos atuais pertinentes ao tema, como competência, faculdade de criação das Guardas Municipais, constitucionalidade na atuação do trânsito, porte de arma, poder de polícia e seu papel dentro do sistema de segurança pública.

Portanto, com a apresentação de toda abordagem acerca do sistema de segurança pública, focada na Guarda Municipal, chegaremos à conclusão de que a esta tem real legitimidade, não se limitando somente ao instituído no art. 144, §8º, da CF/88, que se refere à proteção de bens, serviços e instalações, mas a um amplo leque de atuação de extrema importância para o atual sistema de segurança.

2 SEGURANÇA PÚBLICA

Neste capítulo exploraremos os conceitos de segurança pública e de ordem pública focando ambos nos preceitos constitucionais.

2.1 DEFINIÇÃO DE ORDEM PÚBLICA

Para estudarmos sobre segurança pública, necessário se faz reportar-se ao conceito de ordem pública, que segundo Marcineiro: “É o conjunto de atividades exercidas pela Administração Pública no sentido de evitar a ocorrência de fatos que alterem a boa ordem das coisas, e, em acontecendo, restaurá-las de imediato.”¹

De acordo com o referido preceito, ordem pública provém do arcabouço legal que regula as relações sociais visando o bem comum, sendo o cumprimento dessas leis fiscalizado pelo poder de polícia.

Já a doutrina de Direito Administrativo entende que ordem pública se constitui numa definição tão ampla e ao mesmo tempo vaga que seria mais razoável descrevê-la como uma noção ao invés de um conceito propriamente dito.²

A Diretoria de Instrução e Ensino (DIE), da Polícia Militar de Santa Catarina (PMSC), também relaciona ordem pública com o ordenamento jurídico quando a define como sendo:

Situação de tranqüilidade e normalidade que o Estado tem o dever de assegurar às instituições e todos os membros de sua sociedade, consoante às normas jurídicas legalmente estabelecidas. A ordem pública é sempre uma noção de valor Nacional, composta pela tranqüilidade pública, salubridade pública e segurança pública. Ela existe quando estão garantidos os direitos individuais, a estabilidade das instituições, o regular funcionamento dos serviços públicos e a moralidade pública, afastando-se os prejuízos a vida em sociedade, isto é, atos de violência de qualquer espécie, contra as pessoas, bens ou próprio Estado. É a condição que conduz ao bem comum.³

¹ MARCINEIRO, Nazareno. **Introdução ao estudo da segurança pública**: livro didático. Tubarão: Unisul Virtual, 2005. p. 54.

² LEDUR, Nelson Henrique Monteiro. O auto de prisão em flagrante delito lavrado por oficiais da polícia militar. **Revista de Assuntos Técnicos de Polícia Militar**, Porto Alegre, ano 26, n. 63, p. 50, jan./abr. 2008.

³ POLÍCIA MILITAR DE SANTA CATARINA. Diretoria de Instrução e Ensino (DIE). **Instrução da polícia militar módulo VII, policiamento ostensivo**. Florianópolis, 1998. p. 11.

A acepção em pauta coaduna com o preceito legal anteriormente exposto, no entanto, estende sua definição quando atribui “noção de valor nacional” à ordem pública e a subdivide em tranquilidade pública, salubridade pública e segurança pública, além de condicionar sua existência à garantia dos direitos individuais e à efetividade e moralidade dos serviços públicos. Dessa forma, há a situação de ordem pública na ausência de atos de violência contra as pessoas, os bens e o próprio Estado.⁴

No mesmo norte, porém de forma mais sucinta, Moreira Neto define Ordem Pública como:

É o estado de paz social que experimenta a população, decorrente do grau de garantia individual ou coletiva propiciando pelo poder público, que envolve, além das garantias de segurança, tranqüilidade e salubridade, as noções de ordem moral, estética, política e econômica.⁵

Observa-se que a ordem pública ocorre com o funcionamento harmônico das instituições estatais propiciando à sociedade a sensação de segurança. Para Vedel: “a noção de ordem pública é básica em direito administrativo, sendo constituída por um mínimo de condições essenciais a uma vida social conveniente. A segurança dos bens e das pessoas, a salubridade e a tranqüilidade formam-lhe o fundamento.”⁶

O conceito de Ordem Pública é composto por três elementos: segurança, tranquilidade e salubridade públicas, os quais, Lazzarini define com propriedade:

Segurança Pública: É o estado antidelitual, que resulta da observância dos preceitos tutelados pelos códigos penais comuns e pela lei de contravenções penais, com ações de polícia repressiva ou preventivas típicas, afastando-se, assim, por meio de organizações próprias, de todo o perigo, ou de todo o mal que possa afetar a ordem pública em prejuízo da vida, da liberdade ou dos direitos de propriedade das pessoas, limitando as liberdades individuais, estabelecendo que a liberdade de cada pessoa, mesmo em fazer aquilo em que a lei não lhe veda, não pode ir além da liberdade assegurada aos demais, ofendendo-a.

Tranqüilidade Pública: Exprime o estado de ânimo tranqüilo, sossegado, sem preocupações nem incômodos, que traz às pessoas uma serenidade, ou uma paz de espírito. A tranqüilidade Pública, assim, revela a quietude, a ordem, o silêncio, a normalidade das coisas, que, como se faz lógico, não transmitem nem provocam sobressaltos, preocupações ou aborrecimentos, em razão dos quais se possa perturbar o sossego alheio. A tranqüilidade, sem dúvida alguma, constitui direito inerente a toda pessoa, em virtude da qual está autorizada a impor que lhe respeitem o bem-estar, ou a comodidade do seu viver. **Salubridade Pública:** Referindo-se às condições sanitárias de ordem pública, ou coletiva, a expressão salubridade pública designa também o estado de sanidade e de higiene de um lugar, em razão do qual se mostram propícias às condições de vida de seus habitantes.⁷ (Grifo do autor).

⁴ MARCINEIRO, 2005, p. 53.

⁵ MOREIRA NETO apud MARCINEIRO, Nazareno; PACHECO, Giovanni Cardoso. **Polícia comunitária:** evoluindo para a polícia do século XXI, ed. Santa Catarina: Florianópolis: Insular, 2005. p. 40.

⁶ VEDEL apud MARCINEIRO; PACHECO, 2005, p. 44.

⁷ LAZZARINI apud MARCINEIRO; PACHECO, 2005, p. 41-42.

A segurança pública, que será abordada de forma minuciosa a seguir, é assegurada pelo poder estatal e municipal, tendo nos limites legais através de medidas preventivas ou repressivas, resguardando às pessoas, o patrimônio público e privado e limitando os direitos individuais em prol dos coletivos. A tranquilidade pública, por sua vez, consiste na situação de tranquilidade, onde os indivíduos exerçam suas atividades sem incômodo. Já a noção de salubridade pública está relacionada às condições de higiene necessárias ao convívio social propiciadas pelo poder público. A garantia desses três aspectos confere à população a sensação de segurança que conduz ao bem comum.

Ao estudarmos ordem pública verificamos a complexidade e a relevância social do tema e o quanto o município pode estar inserido nesse papel através da Guarda Municipal. A partir das definições supracitadas observa-se que ordem pública é gênero do qual segurança pública é espécie, e que a inter-relação entre os conceitos é tão evidente que é impossível estudá-los de forma isolada. Dessa forma, cabe-nos definir segurança, para qualificá-la como pública e, só assim, analisar sua correlação com ordem pública.

2.2 CONCEITO DE SEGURANÇA

A segurança é uma necessidade inerente à natureza humana. É um anseio pessoal, uma vez que todo o ser humano precisa se sentir seguro desde o nascimento; e social, posto que, imprescindível para o convívio em sociedade.

A enciclopédia virtual Wikipédia conceitua Segurança como: “é a percepção de se estar protegido de riscos, perigos ou perdas.”⁸

Para Oliveira segurança é:

[...] um sentimento, individual ou coletivo, de contenção de riscos de toda ordem, que propicia ao ser humano a tranqüilidade fundamental para produzir, descansar, divertir-se, enfim, viver a plenitude da vida, sem receio de perigo iminente ou potencial a preocupá-lo.⁹

Portanto, a segurança pública está diretamente ligada à busca do bem-estar social, que nada mais é do que a maior procura do homem. Neste rumo é importante transcrever os ensinamentos de Marcineiro:

⁸ WIKIPÉDIA. **Conceito de segurança**. Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Seguran%C3%A7a>>. Acesso em: 10 abr. 2010.

⁹ OLIVEIRA, Eduardo José Félix de. **Polícia comunitária**: uma estratégia para integração polícia e comunidade. Florianópolis: PMSC, 1998. p. 20.

Segurança é, paradoxalmente, uma situação, uma sensação, mais lembrada no momento em que falta. A insegurança debilita física e psicologicamente o homem, produzindo reflexos individuais e sociais. Com o fenômeno da globalização, a segurança deixa de possuir características regionais para assumir aspectos ilimitados, não respeitando fronteiras, culturas ou camadas sociais. A segurança é o produto resultante de um estado de tranqüilidade e bem comum, onde não haja perigo a pessoas e bens.¹⁰

Percebe-se que a noção de segurança apresenta essencialmente particularidades complexas, sendo que o sentimento de segurança, necessário à própria saúde das pessoas, decorre da situação de segurança onde as pessoas e seus bens estejam protegidos. No mesmo norte leciona Silva:

Segurança: derivado de segura exprime, gramaticalmente, a ação e efeito de tornar seguro, ou de assegurar e garantir alguma coisa. Assim, segurança indica o sentido de tornar a coisa livre de perigos, de incertezas. Tem o mesmo sentido de seguridade que é a qualidade, a condição de estar seguro, livre de perigos e riscos, de estar afastado de danos ou prejuízos eventuais.¹¹

Já Câmara define:

Segurança é um sentimento. Resulta da percepção de estímulos através dos sentidos que, levados ao cérebro, se transformam em sensação e esta, por sua vez, sinaliza um estado de espírito. Assim, um alerta é sempre disparado ao ouvir um som assustador, ao perceber um odor de queimado, ao degustar algo desagradável, ao avistar uma situação arriscada ou tatear um objeto desconhecido. Daí sentir-se inseguro, desprotegido, sujeito a situações de risco pessoal ou de perigo, real ou imaginário.¹²

Com base nos conceitos de segurança dos autores mencionados, percebe-se que o termo apresenta caráter subjetivo e objetivo. Subjetivo posto que compreende sentimentos de garantia e proteção, noções particulares a cada indivíduo e sendo assim, não há uma fórmula precisa que possa de maneira integral atender a todos em seus anseios por segurança, notadamente o Estado e o Município buscam realizar medidas que propiciem às pessoas a sensação de segurança, reside aí a segurança pública assunto que será abordado a seguir.

¹⁰ MARCINEIRO, 2005, p. 89.

¹¹ SILVA, De Plácido e. Segurança pública. **Revista Eletrônica de Ciências**: art. 20, jul. 2003. Disponível em: <<http://www.cdcc.c.usp.br>>. Acesso em: 18 abr. 2010.

¹² CÂMARA, Paulo Sette. **Defesa social e segurança pública**. Belém do Pará, 1999, Disponível em <<http://www.forumseguranca.org.br/artigos/defesa-social-e-seguranca-publica>>. Acesso em: 18 abr. 2010.

2.3 CONCEITO DE SEGURANÇA PÚBLICA

A necessidade de segurança fez com que o homem passasse a viver em sociedade selecionando parte desta para garantir a segurança que cada pessoa precisa e é incapaz de prover sozinha.

Afim de definir o conceito de segurança pública, Wikipédia traz:

É um processo (ou seja, uma seqüência contínua de fatos ou operações que apresentam certa unidade ou que se reproduzem com certa regularidade), que compartilha uma visão focada em componentes preventivos, repressivos, judiciais, saúde e sociais. É um processo sistêmico, pela necessidade da integração de um conjunto de conhecimentos e ferramentas estatais que devem interagir a mesma visão, compromissos e objetivos. Deve ser também otimizado, pois depende de decisões rápidas, medidas saneadoras e resultados imediatos.¹³

Platão, citado por Marcineiro, atribui o nascimento de uma cidade a impossibilidade que cada indivíduo tem de se bastar a si mesmo e a necessidade que sente de uma porção de coisas.¹⁴

Nas palavras de Dias Neto:

Não há tema capaz de exercer tanto fascínio e polarização quanto a segurança pública. Paradoxalmente, não há tema mais deturpado e incompreendido. Tentativas de ser repensado a partir de óticas diversas são rejeitadas pela lógica imediatista dos calendários eleitorais ou dos índices de audiência.¹⁵

Verifica-se que a segurança pública é exercida pelo Estado, onde delega aos chefes do município a necessidade de uma força paralela a fim de apoiar e manter a ordem pública. Todavia, embora as medidas objetivas para a garantia da segurança pública sejam atribuídas ao aparato estatal, sua efetividade está condicionada à participação da sociedade. As Constituições Federal e Estadual refletem juridicamente essa necessidade conforme veremos abaixo.

¹³ WIKIPÉDIA. **Conceito de segurança pública**. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Seguran%C3%A7a_p%C3%BAblica>. Acesso em: 10 abr. 2010.

¹⁴ MARCINEIRO, 2005, p. 14.

¹⁵ DIAS NETO, Theodomiro. **Policimento comunitário e controle sobre a polícia**: a experiência Norte Americana. São Paulo: IBCCrim, 2000. p. 12.

2.4 A SEGURANÇA PÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

O tema segurança é tão relevante que a Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88), intitulada “Constituição Cidadã”, considerada um marco para a evolução dos direitos humanos aloca o tema já em seu preâmbulo:

Nós representantes do povo brasileiro, reunidos na Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a **segurança**, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.¹⁶ (Grifamos).

No tocante à segurança pública, a CF/88 destina o Capítulo III inteiramente ao tema, senão vejamos:

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

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

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

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

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

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

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

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

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

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

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

¹⁶ BRASIL. **Constituição da república federativa do Brasil**. Brasília, DF. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/.../constituicao.htm>. Acesso em: 10 abr. 2010.

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

§7º - A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

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

§9º - A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do §4º do art. 39.¹⁷ (grifamos)

O artigo em pauta arrola os órgãos que compõem o sistema de segurança pública e descreve suas competências.

É importante extrair do dispositivo legal transcrito, notoriamente do caput, que além do dever dos órgãos estatais em prover a segurança pública incumbe a toda sociedade a responsabilidade por ela também.

2.5 A SEGURANÇA PÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DE SANTA CATARINA

Na mesma senda que a CF/88, a Carta constituinte do Estado de Santa Catarina arrola no Título V - DA SEGURANÇA PÚBLICA, no Capítulo I - Disposição Geral, os órgãos que exercem diretamente a segurança pública, no seu art. 105, a saber:

Art. 105 - A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - Polícia Civil;

II - Polícia Militar.

III – Corpo de Bombeiros Militar.

IV - Instituto Geral de Perícia.

§1º A lei disciplinará a organização, a competência, o funcionamento e os efetivos dos órgãos responsáveis pela segurança pública do Estado, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

[...].¹⁸

Tem-se ainda neste Título V mais cinco capítulos que estabelecem as competências de cada um destes Órgãos e que serão apresentados no momento oportuno neste trabalho.

¹⁷ BRASIL. Constituição (1988). Loc. cit.

¹⁸ SANTA CATARINA. **Constituição estadual do estado de Santa Catarina**. Disponível em: <www.tre-sc.gov.br/.../constituicao-do-estado-de-santa-catarina/index.html>. Acesso em: 10 abr. 2010.

Ainda na referida Constituição, no Capítulo que trata dos municípios, na seção III - DA COMPETÊNCIA, em seu art. 112, prevê que:

Art. 112. Compete ao Município:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber;

[...]

X- constituir guardas municipais destinadas a proteção de seus bens, serviços e instalações;

[...].¹⁹

Nítido é que o referido dispositivo constitucional acima permite aos municípios criarem uma força municipal que venha somar às outras esferas de segurança. É justamente na criação das chamadas Guardas Municipais que nosso trabalho se localiza, no sentido de verificar a inserção desta instituição no Sistema de Segurança Pública.

Analisaremos, no próximo capítulo, o Sistema de Segurança Pública, apresentando um breve histórico, competências e situação atual dos órgãos que o compõe.

¹⁹ SANTA CATARINA. Constituição Estadual do estado de Santa Catarina. Loc. cit.

3 O SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA

3.1 DO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA

Conforme já apresentado, a Carta Magna da República do Brasil prescreve em seu art. 144, que

a segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, sendo exercida para a preservação da ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio, através da polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares.¹

Assim, percebemos a pluralidade de órgãos e competências, que norteiam a segurança pública e que integram o chamado Sistema de Segurança Pública.

Para estudarmos o referido sistema é necessário entendê-lo como um sistema propriamente dito, de acordo com Oliveira: “Sistema é um conjunto de partes integrantes e independentes que conjuntamente formam um todo unitário com determinado objetivo e efetuam determinada função.”²

Desta forma, passaremos a estudar cada um destes órgãos que compõem o sistema de segurança pública, buscando apresentar um breve histórico, competência de atuação e situação atual.

3.2 DA POLÍCIA FEDERAL

3.2.1 Breve histórico

Do site oficial da Polícia Federal, extraímos o seguinte histórico:

¹ BRASIL. **Constituição da república federativa do Brasil**. Brasília, DF. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/.../constituicao.htm>. Acesso em: 10 abr. 2010.

² MARCINEIRO, Nazareno. **Introdução ao estudo da segurança pública**: livro didático. Tubarão: Unisul Virtual, 2005. p. 68.

Em março de 1944, no Rio de Janeiro (antiga capital da República), a Polícia do Distrito Federal foi transformada em Departamento Federal de Segurança Pública (DFSP). Apesar do nome "federal", essa polícia atuava basicamente na capital.

Em 1946, suas atribuições foram estendidas para todo o território nacional.

Em 1960, com a mudança da capital para Brasília, a maioria dos integrantes do DFSP preferiu permanecer no Rio de Janeiro. Houve então uma progressiva renovação de seu quadro de pessoal, junto com a regulamentação de suas atribuições.

Em 1967, o DFSP passou a se chamar Departamento de Polícia Federal.³

3.2.2 Competência

A CF/88, em seu art. 144, parágrafo 1º, já apresentado anteriormente, estabelece e define a competência da Polícia Federal, como sendo a competente para apurar infrações penais contra a ordem política e social. Apurar infrações penais cometidas contra os bens, serviços e interesses da União, suas autarquias e empresas públicas. Como também poderá combater a prática delituosa de repercussão interestadual ou até mesmo internacional. O inciso II do referido parágrafo prevê como missão dessa corporação o combate ao tráfico ilícito de entorpecentes e substâncias afins, ao contrabando e ao descaminho.⁴

Cabe também à Polícia Federal a polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras e, finalmente o exercício exclusivo da função de polícia judiciária da União, afastando-se as transgressões penais militares e as de competência das polícias civis.

Logo, a Polícia Federal possui atribuições de polícia administrativa ou ostensiva e judiciária, na apuração de ilícitos federais. Subordina-se ao Ministério da Justiça e é dirigida por um diretor que poderá ser ou não um integrante da instituição.

3.2.3 Situação atual

A Polícia Federal atua hoje em todos os estados da federação e conta com um efetivo de 12.327 mil homens.⁵

³ BRASIL. Polícia Federal. **História**. Disponível em: <<http://www.pf.gov.br/institucional/historia/>>. Acesso em: 20 abr. 2010.

⁴ BRASIL. Constituição (1988). Loc. cit.

⁵ BRASIL, op. cit., 2010.

3.3 DA POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL

3.3.1 Breve histórico

Pesquisando no site oficial da Polícia Rodoviária Federal, temos a seguinte narrativa:

A Polícia Rodoviária Federal foi criada pelo presidente Washington Luiz no dia 24 de julho de 1928 (dia da Polícia Rodoviária Federal), com a denominação inicial de ‘Polícia de Estradas’.

Em 1935 Antônio Felix Filho, o ‘Turquinho’, considerado o 1º Patrulheiro Rodoviário Federal, foi chamado para organizar a vigilância das rodovias Rio-Petropolis, Rio-São Paulo e União Indústria.

Em 23 de julho de 1935 (dia do Policial Rodoviário Federal), foi criado o primeiro quadro de policiais da hoje Polícia Rodoviária Federal, denominados, a época, ‘Inspetores de Tráfego.’

No ano de 1945, já com a denominação de Polícia Rodoviária Federal, a corporação foi vinculada ao extinto Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER).

Finalmente, em 1988, com o advento da Constituinte, a Polícia Rodoviária Federal foi integrada ao Sistema Nacional de Segurança Pública, recebendo como missão exercer o patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

Desde 1991, a Polícia Rodoviária Federal integra a estrutura organizacional do Ministério da Justiça, como Departamento de Polícia Rodoviária Federal.⁶

3.3.2 Competência

O parágrafo 2º do art. 144 da CF/88, já transcrito anteriormente, estabelece que compete à Polícia Rodoviária Federal o patrulhamento ostensivo das rodovias federais. A instituição exerce função de polícia administrativa, pois pode abordar veículos, vistoriá-los, aplicar notificações, entre outros procedimentos cabíveis, que estão previstos no Código de Trânsito Brasileiro.

Tendo como missão, “fiscalizar diariamente mais de 61 mil quilômetros de rodovias e estradas federais, zelando pela vida daqueles que utilizam a malha viária federal para exercer o direito constitucional da livre locomoção.”⁷

⁶ BRASIL. Polícia Rodoviária Federal. **História**. Loc. cit.

⁷ BRASIL. Polícia Rodoviária Federal. **Missão**. Disponível em: <<http://www.dprf.gov.br//missao>>. Acesso em: 20 abr. 2010.

3.4.3 Situação atual

A Polícia Rodoviária Federal está presente em todo o território nacional, estruturada em 21 Superintendências Regionais, 05 Distritos Regionais, 150 Delegacias e 400 Postos de Fiscalização. Sua administração central está localizada em Brasília (DF).⁸

Seu efetivo, hoje, em Santa Catarina é de 504 policiais, possuindo viaturas, motocicletas e helicópteros.⁹

3.4 DA POLÍCIA FERROVIÁRIA FEDERAL

3.4.1 Breve histórico

Pesquisando no site oficial do Sindicato dos Metroviários de Pernambuco, encontramos um breve histórico da Polícia Ferroviária Federal, que se apresenta como sendo:

A mais antiga Polícia Especializada do Brasil foi criada através do Decreto nº 641, em 26 de junho de 1852, por D. Pedro II, numa visão histórica, chamada a 'Polícia dos Caminhos de Ferro, foi regulamentada pelo Decreto nº 1930 de 26 de abril de 1857.

Em 23 de abril de 1862, com a regulamentação do Decreto nº 2913, pelo então Conselheiro do Estado, Senador do Império, Ministro e Secretario de Estado dos Negócios de Agricultura, Comercio e Obras Públicas, Dr. Manoel Felizardo de Souza e Mello, os poderes da polícia das Estradas de Ferro foram ampliados, com a finalidade de dar segurança ao transporte de especiarias, café e a riqueza brasileira daquela época.

No ano de 1867 foi criada a primeira ferrovia no Estado de São Paulo, com seu marco histórico na Estação da Luz, onde o Policiamento era executado pela Guarda Especial Ferroviária.

Posteriormente, por meio do Decreto nº 15.673 de 07 de setembro de 1922, foi aprovado o regulamento para a Segurança, polícia e Trafego das Estradas de Ferro.

Em 1945 o Presidente Getúlio Vargas criou a Guarda Civil Ferroviária, sendo que em 1957 foi criada a RFFSA através da Lei nº 3115, então a PFF recebeu a nova nomenclatura, vindo se chamar Polícia das Estradas de Ferro, através do Decreto nº 2089/1963 de 11 de dezembro de 1973, amplia os poderes ao Policial Ferroviário, que em caso de acidente, quando primeiro chegar poderá autorizar independente de exame do local a imediata remoção das pessoas que tivessem sofrido lesão, bem como os veículos nele envolvidos, se estiverem no leito da via pública e prejudicarem o tráfego ferroviário.¹⁰

⁸ BRASIL. Polícia Rodoviária Federal. Loc. cit.

⁹ Dados repassados pelo 8ª SRPRF/SC, em 3 maio 2010.

¹⁰ SINDICATO DOS METROVIÁRIOS DE PERNAMBUCO – PE. **História da polícia ferroviária federal.** Disponível em: <<http://www.sindmetrope.org.br/historia>>. Acesso em: 20 abr. 2010.

3.4.2 Competência

A Polícia Ferroviária Federal realiza “o patrulhamento ostensivo das ferrovias federais” conforme prescreve o já apresentado parágrafo 3º, do artigo 144 da Constituição Federal, competindo-lhe a prevenção e repressão à ocorrência de delitos nas ferrovias federais, exercendo papel de polícia administrativa.¹¹

3.4.3 Situação atual

Conforme informação obtida em enciclopédia virtual:

A Polícia Ferroviária Federal com as privatizações das ferrovias brasileiras em 1996, seu efetivo foi reduzido de 3.200 para 1.200 policiais em todo o país, para fiscalizar cerca de 26 mil quilômetros de trilhos, destinados ao transporte de cargas. Hoje, contando com o reforço de um novo contingente, que retornará, terá em todo Brasil um efetivo de 3000 homens preparados, exclusivamente, para operar na malha ferroviária [...].¹²

3.5 DA POLÍCIA CIVIL

3.5.1 Breve histórico

Em pesquisa sobre o surgimento da Polícia Civil no Brasil, encontramos que:

A Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro foi a primeira polícia civil instituída no Brasil, em 10 de maio de 1808, pelo Conselheiro Paulo Fernandes Viana, que nessa data, seguindo as instruções do Príncipe Regente D. João VI, criou no Rio de Janeiro a Intendência Geral de Polícia da Corte e do Estado do Brasil nos moldes da existente em Lisboa.

A Intendência Geral de Polícia, reorganizou a polícia brasileira e deu forma orgânica à corporação que futuramente viria a ser denominada de Polícia Civil.

Os Delegados de Polícia, além de responsáveis pelo comando da instituição, como funcionários mais graduados, também, dirigem os diversos órgãos das suas

¹¹ BRASIL. Constituição (1988). Loc. cit.

¹² WIKIPÉDIA. **Polícia ferroviária federal**. Disponível em:

<http://pt.wikipedia.org/wiki/Pol%C3%ADcia_Ferrovi%C3%A1ria_Federal>. Acesso em: 20 abr. 2010.

corporações. Os delegados são autoridades policiais, encarregados de presidir inquéritos policiais e chefiar investigações criminais e têm a sua origem no alcaide da embrionária atividade policial brasileira de 1619, cujas funções muito se assemelham.

Auxiliando o trabalho dos delegados, outros policiais, denominados de agentes da autoridade, como inspetores, detetives ou investigadores desempenham as tarefas próprias da polícia judiciária, apoiados pelo indispensável concurso dos órgãos técnicos das polícias civis, como os institutos de perícias criminais e médico-legais, onde peritos policiais desenvolvem pesquisas e fazem constatações de interesse da investigação criminal.¹³

Sobre a história do surgimento da Polícia Civil em Santa Catarina, temos em pesquisa no site desta instituição:

No Brasil Colônia, inicialmente dividido em Capitânicas Hereditárias, a partir do ano de 1700, surgiram os Capitães Mor, constituindo-se em Autoridades Militares e Judiciais. A capitania de Santa Catarina foi instituída pela Carta Régia de 11 de Agosto de 1738, pela qual nomeou-se seu primeiro donatário Brigadeiro José da Silva Paes. O primeiro capitão Mor da Ilha de Santa Catarina de que se tem notícia é Salvador de Souza Brito, nomeado em 3 de agosto de 1715. Em Laguna surge o Capitão Mor de nome Francisco de Brito Peixoto, isto em 1º de fevereiro de 1721.

Depois de instalada a Câmara de Vereadores de Laguna, em 20 de Janeiro de 1720, chegou na Ilha de Santa Catarina o Ouvidor Pires Partinho, acompanhado de Brito Peixoto, Capitão Mor e Procurador daquela Câmara. Após reunirem o pequeno número de habitantes da ilha, criaram uma Ordenança.

O segundo grande marco no desenvolvimento da Polícia Civil no Brasil e em Santa Catarina, foi a edição do nosso primeiro Código de Processo Criminal, datado de 29 de novembro de 1832, conforme já nos reportamos anteriormente. No entanto, o referido diploma fez extinguir o cargo de Delegados da Intendência. A partir da entrada em vigor do referido Código, foram criados nas províncias os cargos de Chefes de Polícia, a serem ocupados por Desembargadores ou Juizes de Direito. As atribuições policiais foram repassadas aos Juizes de Paz, autoridades criadas inicialmente por Eduardo, Rei da Inglaterra em 1275 e introduzidas em nosso país pela Constituição Imperial de 1824, regulamentada inicialmente pela Lei de 15.10.1827 e modificada pelo Código. Investiu-se ainda dos Juizes de função jurisdicional, podendo, inclusive, julgar contravenções às posturas das comarcas. Determinou, ainda, a divisão da Província em comarcas e estas em municípios, sendo que aquelas deveriam possuir um Juiz de Direito e um Promotor Público, como também um Juiz de Paz em cada município.

Na verdade, os Juizes de Paz que já possuíam uma série de responsabilidade com as atividades inerentes à sua função pública, ficaram exacerbados em seu mister, haja vista o banditismo e a falta de estrutura policial naquela época. O Código inovou, criando o Escrivão de Paz, pessoa que auxiliaria o Juiz tanto em suas atividades administrativas, como também policiais.

Surge assim, de maneira Histórica e memorável, a célebre Lei nº 261, de 3 de dezembro de 1841, promulgada por D. Pedro II e que em seu art. 1º, assim dispunha: 'Haverá no município da Corte e em casa Província, um Chefe de Polícia, com os Delegados e Subdelegados necessários, os que, sob proposta, serão nomeados pelo Imperador, ou pelos Presidentes. Todas as Autoridades Policiais são subordinadas ao Chefe de Polícia'.

Dentre as inúmeras atribuições a que foram investidos os Delegados de Polícia, antes detidas pelos Juizes de Paz, foi-lhe concedida também, a função de julgar as contravenções às posturas da comarca. É bom lembrar que as posturas eram um conjunto de Leis editadas pela Câmara Municipal e aprovadas por Resolução do

¹³ SANTA CATARINA. Polícia Civil do Estado de Santa Catarina. **História**. Disponível em: <<http://www.policiacivil.sc.gov.br/beta/Default.asp?ver=historia>>. Acesso em: 20 abr. 2010.

Presidente da Província e que resultavam na criação de infrações, culminando sanções a todos os munícipes faltosos.

Vale lembrar, como dissemos anteriormente, que a Câmara Municipal detinha o Poder de Julgar crimes comuns, daí porque muitas das cadeias públicas funcionavam como anexo da própria Casa Legislativa Municipal.

Em Santa Catarina a realidade era menos intensa que no restante dos Estados mais progressistas. No entanto, em 5 de maio de 1835, o Presidente da Província de Santa Catarina, Feliciano Nunes Pires, dá importante passo na formação policial de nosso Estado, instituindo a Força Policial, integrada inicialmente por 52 homens.

Nas cinco últimas décadas do século XIX, inúmeros eram os Delegados e Subdelegados de Polícia espalhados em vários municípios e comarcas da Província. A Força Policial a cada ano ganhava nova estrutura, sendo que no ano de 1855, conforme a Lei Provincial de nº 387, de 19 de março, era constituída por um Comandante; um Segundo Comandante; um Segundo Sargento; dois Cabos e dezoito Soldados de cavalaria e de um Primeiro Sargento, um Segundo Sargento, um Corneta e setenta Soldados de Infantaria.

Pelo Decreto nº 105, de 19 de Agosto de 1891, o Coronel Gustavo Richard, Vice-Governador do Estado de Santa Catarina, na qualidade de Governador, do Estado, haja vista a saída de Lauro Muller, primeiro Governador da República, editou uma importante legislação que alterou todo o quadro histórico de nosso Estado, em termos de Organização Policial. Pelo art. 2º, determinou que o Estado, ‘ para efeito policial divide-se em municípios, distritos e quarteirões, ficando extinto os termos’. Determina a extinção dos cargos de Chefe, Delegado e Subdelegado de Polícia (art. 3º). Instituiu a Prefeitura de Polícia, transformando as Delegacias de Polícia em Comissariados, criando os cargos de Comissários e Subcomissários de Polícia. Fixou, ainda competência e outras disposições a respeito.

Durante este período, antes da virada de século, no ano de 1893 temos em Blumenau o célebre episódio envolvendo Hercílio Luz, Chefe da Comissão de Colonização de Terras, defendendo os interesses dos recém chegados imigrantes Alemães, primeiramente teria se desentendido com o Juiz de Direito daquele município, chegando a agredir sua esposa com um golpe desfechado em seu ombro, havendo participação decisiva do Comissário de Polícia local, Elesbão Pinto da Luz, seu primo e cunhado. No primeiro semestre daquele ano, Hercílio Luz, José Margarida, dentre outros, acompanhados de cerca de vinte Blumenauense teriam desfechados, em plena rua central da cidade cerca de vinte tiros pelas costas do Comissário, que segundo investigações, caminhava calmamente. Após este episódio, tendo Elesbão escapado com vida, Hercílio foi preso, sendo que o Comissário se demitiu, posto que fora eleito Deputado Estadual. No ano seguinte, Hercílio assume o Governo do Estado.

É importante lembrar saudosamente Nereu Ramos, porque em seu Governo preocupou-se em estruturar a Polícia Civil, mandando realizar projetos do Estado, com Cadeias Públicas anexadas. Graças a ele, temos ainda hoje Delegacias de Polícia, em prédios próprios.

Mais tarde, foi alterada a denominação da SSP para SSI - Secretaria de Segurança e Informações. Durante a sua vigência, ainda na década de 1960, uma das mais significativas Leis para a Polícia Civil foi editada, trata-se da Lei 3.427, de 9 de maio de 1964, que fixou a nova estrutura de órgãos da Polícia Civil que temos hoje. [...].¹⁴

¹⁴ SANTA CATARINA. Polícia Civil de Santa Catarina. História. Loc. cit.

3.5.2 Competência

Temos uma Polícia Civil em cada Estado brasileiro, devendo cada Federação organizar a sua polícia civil como órgão permanente e estruturado em plano de carreira, com exceção do Distrito Federal, onde compete à União organizar e manter a Polícia Civil.

Aduz a Lei Maior, em seu art. 144, §4º que: “Compete à polícia civil à atividade de polícia judiciária, visando à apuração de infrações penais, salvo as militares.” Caminhando no mesmo sentido da CF/88, nossa Constituição Estadual traz em seu art. 106:

A Polícia Civil, dirigida por delegado de polícia, subordina-se ao Governador do Estado, cabendo-lhe:
 I - ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração das infrações penais, exceto as militares;
II - Revogado pela Emenda Constitucional n. 39;
 III - a execução dos serviços administrativos de trânsito;
 IV - a supervisão dos serviços de segurança privada;
 V - o controle da propriedade e uso de armas, munições, explosivos e outros produtos controlados;
 VI - a fiscalização de jogos e diversões públicas. [...].¹⁵

Ainda, com relação à autoridade da Polícia Civil e suas funções, estas estão previstas no art. 4º do CPP, assim:

A polícia judiciária será exercida pelas autoridades policiais no território de suas respectivas circunscrições e terá por fim a apuração das infrações penais e da sua autoria.
 Parágrafo único. A competência definida neste artigo não excluirá a de autoridades administrativas, a quem por lei seja cometida a mesma função.¹⁶

Por sua vez, Mendauar nos ensina: “[...] polícia judiciária é aquela que visa impedir o exercício de atividades ilícitas, vedadas pelo ordenamento. Tal polícia auxilia o Estado e o Poder Judiciário na prevenção e repressão de delitos e no cumprimento de sentenças.”¹⁷

¹⁵ SANTA CATARINA. **Constituição estadual do estado de Santa Catarina**. Disponível em: <www.tre-sc.gov.br/.../constituicao-do-estado-de-santa-atarina/index.html>. Acesso em: 10 abr. 2010.

¹⁶ BRASIL. **Decreto-Lei n. 3.689, de 03 de outubro de 1941**: código de processo penal. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Decreto-Lei/De13689.htm>>. Acesso em: 13 abr. 2010.

¹⁷ MENDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 10. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2006. p. 335.

Contudo, também realiza funções administrativas nos serviços de trânsito e identificação, tais como vistoria, expedições de certificados de licenciamento de veículos, expedição de carteiras de habilitação, dentre outros.¹⁸

3.5.3 Situação atual

A Polícia Civil atua hoje em todos os estados da federação, sendo que em Santa Catarina (SC) conta com um efetivo de 2.921 mil homens e mulheres, possuindo viaturas e helicópteros.¹⁹

3.6 DA POLÍCIA MILITAR

3.6.1 Breve histórico

Já sobre a criação da Polícia Militar de Santa Catarina (PMSC), temos o seguinte histórico retirado do site oficial da mencionada a instituição:

Criada por Feliciano Nunes Pires, então Presidente da Província de Santa Catarina, através da Lei Provincial N° 12, de 05 de Maio de 1835, a 'FORÇA POLICIAL', denominação que lhe foi conferida na época, substituiu os ineficazes Corpos de Guardas Municipais Voluntários, então existentes, com a missão de manter a ordem e a tranquilidade públicas e atender às requisições de autoridades judiciárias e policiais. Sua área de atuação ficava restrita à vila de Nossa Senhora do Desterro (atual Florianópolis) e distritos vizinhos.

O Regulamento da Força Policial, aprovado em 1836, só veio ratificar a missão acima citada, outorgando-lhe a missão ampla e complexa de atender desde incêndios até a prisão de infratores das posturas municipais. Essa foi, durante muitos anos, a principal missão da Força Policial.

Porém, durante o período Imperial, o Brasil se viu envolvido em inúmeras contendas internas e externas, tais como a Guerra dos Farrapos e a Guerra do Paraguai, para citar apenas as que atingiram mais diretamente o Estado de Santa Catarina.

Durante esses eventos, a Força Policial atuou em conjunto com o Exército Brasileiro (EB), quer seja repelindo as agressões externas, quer seja para defender a unidade pátria, tendo contribuído em muito para a definição e defesa dos limites territoriais

¹⁸ GIULIAN, Jorge da Silva. **Unificação policial estadual no Brasil: uma visão dos limites e possibilidades**. Leme: Albuquerque, 2002. p. 48.

¹⁹ Dados repassados pela ACADEPOL-SC, em 28 de maio de 2010.

tanto do Brasil quanto do Estado. Assim sendo, além da preocupação com a segurança pública, a Força Policial passava a atuar também no campo da Defesa Interna e Segurança Nacional.

Em 1916, recebe a denominação de FORÇA PÚBLICA (Lei Nº 1.137, de 30 de Setembro) e em 1917 passa a ser considerada, através de acordo firmado entre a União e o Estado, força reserva do Exército de 1ª Linha.

Em 10 de Janeiro de 1934 novo acordo entre a União e o Estado eleva a Força Pública à categoria de força auxiliar do Exército Brasileiro. Nesse mesmo ano, a Constituição Federal também passa a considerar as Forças Públicas como sendo Auxiliares do Exército, conferindo-lhes assim, 'status' constitucional.

Em 1946, a Constituição Federal altera a denominação para POLÍCIA MILITAR, descrevendo como missão a segurança interna e a manutenção da ordem. Prevê ainda que a União legislará sobre a organização, instrução, justiça e garantias das PM.

Em 1967, a Constituição Federal prevê que a União passará a controlar também o efetivo das PM, criando a Inspeção Geral das Polícias Militares (IGPM).²⁰

3.6.2 Competência

Cabe a cada Estado organizar sua Polícia Militar com base na hierarquia e disciplina, sendo a instituição subordinada ao Governador do respectivo Estado.

O parágrafo 5º, do art. 144, da CF/88, prevê que “compete às Polícias Militares a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública.”²¹

Assim, define o Decreto n.88.777, de 30 de setembro de 1983 (R-200) que aprova o Regulamento para as Policiais Militares:

Policciamento Ostensivo - Ação policial, exclusiva das Policias Militares em cujo emprego o homem ou a fração de tropa engajados sejam identificados de relance, quer pela farda quer pelo equipamento, ou viatura, objetivando a manutenção da ordem pública. São tipos desse policiamento, a cargo das Polícias Militares ressalvadas as missões peculiares das Forças Armadas, os seguintes:

- a) ostensivo geral, urbano e rural;
- b) de trânsito;
- c) florestal e de mananciais;
- d) rodoviária e ferroviária, nas estradas estaduais;
- e) portuário;
- f) fluvial e lacustre;
- g) de radiopatrulha terrestre e aérea;
- h) de segurança externa dos estabelecimentos penais do Estado;
- i) outros, fixados em legislação da Unidade Federativa, ouvido o Estado-Maior do Exército através da Inspeção-Geral das Polícias Militares.²²

²⁰ SANTA CATARINA. Polícia Militar do Estado de Santa Catarina. **História**. Disponível em: <<http://www.pm.sc.gov.br/website/redir.php?site=40&act=1&id=4&url=4>>. Acesso em: 20 abr. 2010.

²¹ BRASIL. Constituição (1988). Loc. cit.

²² BRASIL. **Decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983**: aprova o regulamento para as policias militares e corpos de bombeiros militares (R-200). Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto/D88777>>. Acesso em: 20 abr. 2010.

Policiamento ostensivo, de acordo com a DIE, consiste em: “ações de fiscalização de polícia no que tange a ordem pública, cujo emprego o homem (ou mulher) isoladamente ou fração de tropa sejam identificados de relance, quer pela farda, quer pelo equipamento, armamento ou viatura.”²³

Assim, a expressão “polícia ostensiva” abrange a totalidade do exercício do poder de polícia (ordem, consentimento, fiscalização e sanção) e engloba o policiamento ostensivo que corresponde à atividade de fiscalização de polícia.

O art. 107, da Constituição Estadual de Santa Catarina, corrobora com a Constituição Federal e atribui à Polícia Militar de Santa Catarina, de forma geral, a polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, conforme transcrevemos:

Art. 107. À Polícia Militar, órgão permanente, força auxiliar, reserva do Exército, organizada com base na hierarquia e na disciplina, subordinada ao Governador do Estado, cabe, nos limites de sua competência, além de outras atribuições estabelecidas em Lei:

I - exercer a polícia ostensiva relacionada com:

- a) a preservação da ordem e da segurança pública;
- b) o radiopatrulhamento terrestre, aéreo, lacustre e fluvial;
- c) o patrulhamento rodoviário;
- d) a guarda e a fiscalização das florestas e dos mananciais;
- e) a guarda e a fiscalização do trânsito urbano;
- f) a polícia judiciária militar, nos termos de lei federal;
- g) a proteção do meio ambiente;

h) a garantia do exercício do poder de polícia dos órgãos e entidades públicas, especialmente da área fazendária, sanitária, de proteção ambiental, de uso e ocupação do solo e de patrimônio cultural;

II - cooperar com órgãos de defesa civil; e

III - atuar preventivamente como força de dissuasão e repressivamente como de restauração da ordem pública. [...].²⁴

No contexto do Sistema de Segurança Estadual, tem a Polícia Militar função administrativa ou preventiva, ou seja, deve agir *a priori*, antes do delito. Conforme Cretella Júnior: “À polícia administrativa incumbe, em geral, a vigilância, proteção da sociedade, manutenção da ordem e tranquilidade públicas, bem assim assegurar os direitos individuais e auxiliar a execução dos atos e decisões da Justiça e da Administração.”²⁵

²³ POLÍCIA MILITAR DE SANTA CATARINA. Diretoria de Instrução e Ensino - DIE. **Instrução da polícia militar módulo VII, policiamento ostensivo**. Florianópolis, 1998. p. 11.

²⁴ SANTA CATARINA. Constituição Estadual do Estado de Santa Catarina. Loc. cit.

²⁵ CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de direito administrativo**: de acordo com a constituição vigente. Rio de Janeiro: Forense 2002. p. 416.

3.6.3 Situação atual

A Polícia Militar atua hoje em todos os estados da federação. No âmbito do Estado de Santa Catarina conta em seu quadro com um efetivo de 11.096 mil homens e mulheres. Além disso, possui aproximadamente 2 mil viaturas, 2 helicópteros. Na cidade de Tubarão, em particular, conta com efetivo de 198 policiais e 12 viaturas.²⁶

Diante do exposto, apesar de não fazer parte diretamente do sistema da segurança pública, a Guarda Municipal têm um importante papel dentro deste cenário, apesar das divergências sobre alguns pontos em sua atuação. São justamente esses pontos que serão objeto de análise no capítulo seguinte.

²⁶ Dados repassados pelo Centro de Comunicação Social (CCS) e DP-2 da PMSC, em 30 de abril de 2010.

4 GUARDA MUNICIPAL

Depois de termos feito uma exposição acerca dos conceitos que norteiam o Sistema de Segurança Pública vamos, na sequência, abordar os aspectos da Guarda Municipal que justificam sua atuação e contribuição dentro do contexto da Segurança Pública.

4.1 BREVE HISTÓRICO

Para melhor discorrer sobre a origem da Guarda Municipal, dividimos o breve histórico em três níveis: Brasil, Santa Catarina e Tubarão-SC.

4.1.1 Guarda Municipal no Brasil

Da pesquisa retirada do site, podemos extrair que:

Todos os povos, sempre, ao se reunirem em grupo, passaram a necessitar da figura altaneira do Guardiã da Lei e da Ordem, muitas vezes representado pelo próprio chefe da tribo, ou, então, sendo delegado este poder de polícia a determinadas pessoas do grupo.

No Brasil, a primeira instituição policial paga pelos erários foi o Regimento de Cavalaria Regular da Capital de Minas Gerais, em 9 de junho de 1775, onde o Alferes Joaquim José da Silva Xavier, o ‘TIRADENTES’, tornou-se Comandante em 1780, sendo esta considerada predecessora da Polícia Militar de Minas Gerais.

Com a vinda da Família Real Portuguesa para o Brasil, foi criada em 13 de maio de 1809, a Divisão Militar da Guarda Real de Polícia, embrião da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, sua missão era de policiar a cidade em tempo integral, tornando-a desde o início mais eficaz que os antigos ‘Quadrilheiros’, que eram os defensores, normalmente escolhidos pela autoridade local das vilas no Brasil Colônia, entre civis de ilibada conduta e de comprovada lealdade à coroa portuguesa.

Ao abdicar o trono, Dom Pedro I deixa seu filho encarregado dos destinos do país. Neste momento conturbado, através da Regência Trina Provisória, em 14 de junho de 1831 é efetivamente criada com esta denominação em cada Distrito de Paz a Guarda Municipal, dividida em esquadras.

Em 18 de agosto de 1831, no Rio de Janeiro, após a lei que tratava da tutela do imperador e de suas augustas irmãs é publicada a lei que cria a Guarda Nacional, e extingue no mesmo ato as Guardas Municipais, Corpos de Milícias e Serviços de Ordenanças, sendo que no mesmo ano em 10 de outubro, foram reorganizados os corpos de municipais, agora agregados ao Corpo de Guardas Municipais

Permanentes, nova denominação da Divisão Militar da Guarda Real de Polícia, subordinada ao Ministro da Justiça e ao Comandante da Guarda Nacional.

As patrulhas de permanentes deveriam circular dia e noite a pé ou a cavalo, ‘com o seu dever sem exceção de pessoa alguma’, sendo ‘com todos prudentes, circunspectos, guardando aquela civilidade e respeito devido aos direitos do cidadão’; estavam, porém autorizados a usar ‘a força necessária’ contra todos os que resistissem a ‘ser presos, apalpados e observados’.

A atuação do Corpo de Guardas Municipais Permanentes desde a sua criação foi motivo de destaque, conforme citação do Ex-Regente Feijó, que em 1839 dirigiu-se ao Senado, afirmando: ‘Lembrarei ao Senado que, entre os poucos serviços que fiz em 1831 e 1832, ainda hoje dou muita importância à criação do Corpo Municipal Permanente; fui tão feliz na organização que dei, acertei tanto nas escolhas dos oficiais, que até hoje é esse corpo o modelo da obediência e disciplina, e a quem se deve a paz e a tranqüilidade de que goza esta corte’.

Esta corporação teve em seus quadros vultos nacionais que souberam conduzi-la honrosamente, tendo como destaque o Major Luís Alves de Lima e Silva - ‘Duque de Caxias’, que foi nomeado Comandante do Corpo de Guardas Municipais Permanentes, em 18 de outubro de 1832.

Ao ser promovido a Coronel, passou o Comando, onde ao se despedir dos seus subordinados fez a seguinte afirmação:

‘Camaradas! Nomeado presidente e comandante das Armas da Província do Maranhão, vos venho deixar, e não é sem saudades que o faço: o vosso comandante e companheiro por mais de oito anos, eu fui testemunha de vossa ilibada conduta e bons serviços prestados à pátria, não só mantendo o sossego público desta grande capital, como voando voluntariamente a todos os pontos do Império, onde o governo imperial tem precisado de nossos serviços [...]. Quartel de Barbonos, 20/12/39. Luís Alves de Lima e Silva’.

Esse Corpo, que se desdobrava entre o policiamento da cidade e a participação em movimentos armados ocorridos nos demais pontos do território brasileiro, a que se refere Lima e Silva, é a atual Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, que atuava no âmbito municipal do Município da Corte.

A história das Guardas Municipais acaba se confundindo com a própria história da Nação, ao longo desses últimos duzentos anos. Em diversos momentos essa ‘força armada’ se destacou vindo a dar origem a novas instituições de acordo com o momento político vigente. Dado a missão principal de promover o bem social, essa corporação esteve desde os primórdios diretamente vinculada à sua comunidade, sendo um reflexo dos anseios dessa população cidadina.¹ (grifo no original).

Hoje, a Guarda Municipal é realidade. Vem em crescente expansão pelos Estados. Prova disso é o demonstrativo do relatório emitido pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), onde mostra as Guardas Municipais distribuídas pelo território nacional de forma heterogênea.

¹ TAETS, Adriana Rezende Faria. **Dia nacional da guarda municipal - 10 de outubro**. São Paulo, SP. 23 jun. 2008. Disponível em: <<http://www2.forumseguranca.org.br/node/22192>>. Acesso em: 18 abr. 2010.



Figura 1 - Concentração das Guardas Municipais por região geográfica (Brasil 2003).
Fonte: Brasil (2010).

Percebemos, na figura, que cerca de 71% das 192 Guardas Municipais que responderam ao questionário se encontra na região Sudeste. As regiões Nordeste e Sul concentram 12,5% e 11,5% do total das Guardas Municipais, respectivamente. E as regiões Norte e Centro-Oeste são onde se localiza menor número de Guardas Municipais.²

Visto o breve histórico no Brasil, passaremos a mostrar a realidade das Guardas Municipais em Santa Catarina.

4.1.2 Guarda Municipal em Santa Catarina

No Estado de Santa Catarina podemos citar algumas cidades, onde a Guarda Municipal se faz presente, conforme tabela abaixo:

² BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP/Departamento de Pesquisa. **Relatório descritivo**: pesquisa perfil organizacional das guardas municipais 2004. Brasília, nov. 2005. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/main.asp>>. Acesso em: 20 abr. 2010.

Cidade	Criação	Fonte de Pesquisa
Tubarão	2005	<a href="http://www.tubarao.sc.gov.br/secretarias/seguranc
a-e-transito/guarda-municipal">http://www.tubarao.sc.gov.br/secretarias/seguranc a-e-transito/guarda-municipal
Florianópolis	2004	http://www.gmf.sc.gov.br/gmfsc/conheca_gmf.jsp
Itajaí	*	**
Rio Do Sul	*	**
São José	*	**
Blumenau***	1955	<a href="http://www.camarablu.sc.gov.br/solenes/2005/50a
nosguarda/50anos.htm">http://www.camarablu.sc.gov.br/solenes/2005/50a nosguarda/50anos.htm
Balneário Camboriú***	2005	http://www.compur.com.br/transito_agente.html
Caçador***	*	**
Criciúma***	*	**
Gaspar***	*	**
Itapema***	*	**
Joinville***	*	**
Navegantes***	*	**
Papanduvás***	*	**

Quadro 1 - Guarda Municipal em Santa Catarina.

Fonte: DETRAN/SC. (2010).

*Informação prejudicada

** Dados repassados pelo DETRAN/SC, em 30 abril 2010.

*** Agentes de Trânsito.

4.1.3 Guarda Municipal em Tubarão (GMT)

Após pesquisa em site da prefeitura da cidade, seguem as informações da origem da Guarda Municipal de Tubarão:

Os serviços de trânsito e transporte no município eram realizados pelo departamento de Transportes Públicos, pertencente à secretaria de Serviços Públicos, resumindo-se apenas à implantação de sinalização horizontal e vertical. Em 2000, através da Lei n. 2.419, de 04 de julho, passou a denominar-se departamento de Trânsito e Transportes Públicos constituído pelos setores de Engenharia e Estatística, Fiscalização e Educação de Trânsito e Transportes Públicos. Tornou-se o órgão Executivo de Trânsito e Executivo Rodoviário do Município de Tubarão, estando subordinando à secretaria de Planejamento municipal.

Através da Lei n. 2.772, de 03 de outubro de 2003, o Departamento de Multas e Trânsito de Tubarão - DEMUT vinculou-se diretamente ao Gabinete do Prefeito,

adquirindo o estatus de secretaria e passou a fazer parte do Sistema Nacional de Trânsito, conforme previsto na Resolução nº 106/99 – CONTRAN em 23 de abril de 2003.

Com a necessidade de uma estrutura maior para a gestão dos serviços de trânsito, transportes e visando à segurança do cidadão tubaronense, a Lei Complementar nº 3, de 29 de dezembro de 2004, cria a secretaria de Segurança e Trânsito formada por dois departamentos, o Departamento de Multas e Trânsito de Tubarão - DEMUT, que se transfere do Gabinete do Prefeito para esta Secretaria com todos os seus setores e o Departamento de Segurança e Defesa do Cidadão.

Em dezembro de 2005, a Lei Complementar n. 010, criou a Guarda Municipal de Tubarão (GMT), vinculada à secretaria de segurança e trânsito, que entrou em operação no final de 2006.³

Atualmente a GMT possui um efetivo 46 integrantes, estando os mesmos assim distribuídos:

- a) Três no albergue, no bairro São João-ME.
- b) Um na corporação dos bombeiros, no bairro Humaitá.
- c) Três na Delegacia de Delitos de Trânsito e Divisão de Crimes Ambientais, na Vila Moema.
- d) Um no Departamento de Multas e Trânsito de Tubarão (Demut).
- e) Cinco no setor administrativo da guarda.
- f) Dez responsáveis pela fiscalização de trânsito.
- g) Dez guardas que realizam as travessias em frente às escolas onde há grande fluxo de veículos.
- h) Dois no setor de educação no trânsito.
- i) Três inspetores.
- j) Oito na Central de Comunicação.⁴

Ainda, conta com 05 viaturas operacionais, entre motocicletas e veículo.

4.2 DA FACULDADE DO MUNICÍPIO DE CRIAR A GUARDA MUNICIPAL

Diante da prerrogativa do município em constituir ou não esta força municipal, apresentaremos neste item a legalidade deste ato de criação da Guarda Municipal.

³ PREFEITURA MUNICIPAL DE TUBARÃO. **Guarda municipal**. Disponível em: <<http://www.tubarao.sc.gov.br/secretarias/seguranca-e-transito/guarda-municipal>>. Acesso em: 25abr. 2010.

⁴ JORNAL NOTISUL. **Guarda municipal de Tubarão**: lei que autoriza armamento é aprovada. (Caderno Geral). Disponível em: <http://www.notisul.com.br/conteudo.php?conteudo_cod=23385&tipo=e&editoria_cod=4&colunista_cod>. Acesso em: 11 maio 2010.

O art.1º da CF/88 traz que: Formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

[...]

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

[...]

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

[...]

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

[...]

c) autonomia municipal;

[...].⁵

Desta forma, fica claro que Município brasileiro integra a federação e lhe é assegurada uma esfera de competências que não pode ser invadida pela União ou pelos Estados-membros, sustentando a medida extrema da intervenção em caso de desrespeito.

A fim de definir autonomia Temer expressa que:

É a capacidade conferida a certos entes para legislar sobre, negócios seus, por meio de autoridades próprias. Já autonomia política é a capacidade de certas entidades se organizarem segundo as leis que adotarem e comandarem politicamente os rumos de uma sociedade. E diz respeito à capacidade de auto-organização das estruturas para gestão do interesse público no âmbito de suas competências: serviços públicos locais, estrutura da administração municipal, servidores, etc.⁶

Neste âmbito de atuação autônoma, estabelecem-se delimitações legais a que se denominam competências.

A definição de Silva é precisa sobre Competência, afirmando que: “É a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade, ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões.”⁷

Firmadas algumas noções, podemos sustentar que é no âmbito da administração municipal, que se apresentam os maiores problemas do cotidiano das pessoas, sendo o Município fiscalizado mais diretamente pela sociedade.

Ainda sobre autonomia, Temer expressa que:

Os Municípios titularizam competências próprias (art.30).

Tudo o que disser com a administração própria no que respeite ao seu interesse local. Caracterizada a matéria como sendo de interesse local só o legislador dela poderá cuidar.

⁵ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da república federativa do Brasil**. Brasília, DF. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/.../constituicao.htm>. Acesso em: 10 abr. 2010.

⁶ TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional**. 10. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 100.

⁷ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990. p. 419.

[...]

Doutrina e jurisprudência, ao tempo da Constituição anterior, se pacificaram no dizerem que é peculiar interesse aquele que predomina o do Município no confronto com os interesses do Estado e da União. Peculiar interesse significa interesse predominante. Interesse local é expressão idêntica a peculiar interesse.⁸

No escólio de Meirelles:

[...] o assunto de interesse local se caracteriza pela predominância (e não pela exclusividade) do interesse para o Município, em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância.⁹

A competência do Município para “organizar e manter serviços públicos locais está reconhecida constitucionalmente como um dos princípios asseguradores de sua autonomia administrativa” (art. 30). A única restrição é a de que tais serviços sejam de seu interesse local. O interesse local, como já definimos, não é o interesse exclusivo do Município, porque não há interesse municipal que não seja, reflexamente, do Estado-membro e da União.¹⁰

E é dentro deste contexto, que a Carta Magna e a Constituição Estadual, facultam ao Município a constituição de Guardas Municipais em seu art.144 e art.112, respectivamente, senão vejamos:

Art. 144 [...]

[...]

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

[...].¹¹

Art.112 [...]

[...]

X - constituir guardas municipais destinadas a proteção de seus bens, serviços e instalações;

[...].¹²

Comentando o artigo, Inspetor Frederico:

[...]

Entretanto, quando o constituinte incluiu os Municípios, no capítulo destinado a Segurança Pública, o fez considerando-o um ente federado, com a sua respectiva parcela de responsabilidade frente à segurança pública, compreendendo e respeitando as suas possíveis limitação econômicas, deste modo, facultou ao município a criação das Guardas Municipais.

⁸ TEMER, 1993, p. 101.

⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 122.

¹⁰ BRASIL. Constituição (1988), loc. cit.

¹¹ Ibid.

¹² SANTA CATARINA. **Constituição estadual do estado de Santa Catarina**. Disponível em: <www.tre-sc.gov.br/.../constituicao-do-estado-de-santa-catarina/index.html>. Acesso em: 10 abr. 2010.

Com esta Faculdade, os municípios que de acordo com os seus recursos puderem constituir as ditas Guardas Municipais, a fim de contribuir com a sua parcela de responsabilidade na preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, o farão, amparados por este dispositivo constitucional.

Quanto à destinação desta instituição, o próprio texto constitucional já traz explicitamente, quando menciona que as guardas municipais têm a incumbência da proteção *dos* bens, serviços e instalações municipais.

Ao realizarmos uma interpretação proteção, podemos constatar que o constituinte ao inserir o termo, considerou de maneira gramatical, traduzindo na tutela jurisdicional do Estado, para com os itens mencionados no texto constitucional, a que se refere o termo proteção.

[...].¹³

Ressaltando que proteção, conforme o ordenamento jurídico, entende-se “toda espécie de assistência ou auxílio, prestado às coisas ou às pessoas, a fim de que se resguardem contra males que lhe possam advir.”¹⁴

Sobre o termo bens, salientamos que a leitura de todo o texto constitucional deve ser interpretada utilizando-se das técnicas jurídicas existentes. Deste modo, quando o constituinte se refere ao termo bens, sendo este um conceito originário do Código Civil, trata-se de maneira ampla, abrangendo a vida e o corpo das pessoas (bens corpóreos e incorpóreos), pois o maior bem do município são os seus munícipes.

O Código Civil Brasileiro, em seu art. 98, traz a seguinte descrição: “São bens públicos do domínio nacional, sendo estes os que pertencem às pessoas jurídicas de direito público interno, excluindo com isso desta interpretação os bens particulares, seja qual for à pessoa a que pertença.”¹⁵

Ainda conforme o Código Civil, em seu art.99, temos que:

São bens públicos, sendo eles: os de uso comum do povo; os de uso especial; e os dominicais. Sendo bens dos municípios, encontramos na categoria de” bens de uso comum *do povo*, rios, mares, estradas, ruas e praças”(I). E a “bens de uso especial, edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração municipal, inclusive os de suas autarquias.”¹⁶

Referente ao tema Soibelman, nos ensina:

Bem é um conceito muito mais amplo que o de coisa. Bem é todo valor representativo para a vida humana, de ordem material ou imaterial. Nem tudo que no mundo material é coisa adquire a mesma categoria no mundo jurídico, como acontece por exemplo com o corpo do homem vivo, considerado elemento essencial da personalidade e sujeito de direito, já que não é possível separar na pessoa viva o

¹³ CARVALHO, Claudio Frederico de. **A guarda municipal e a constituição federal/publicado em 14/01/2010**. Disponível em: <<http://www.gmf.sc.gov.br>>. Acesso em: 20 abr. 2010.

¹⁴ AMARAL, Luiz Otavio de Oliveira. **Direito e segurança pública, a juridicidade operacional da polícia**. Brasília: Consulex, 2003. p. 15.

¹⁵ BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro De 2002**: código civil. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/2002/L10406>>. Acesso em: 13 abr. 2010.

¹⁶ Ibid.

corpo da personalidade. Os direitos também não são coisas embora frequentemente sejam mencionados como ‘coisas incorpóreas’. Juridicamente não existem coisas imateriais. Se desta natureza, o mais admitido hoje é falar em bens incorpóreos. A palavra coisa refere-se sempre aos bens materiais, corpóreos tangíveis, sensíveis. Coisa é o que não sendo pessoa pode ser tocado, ou pelo menos sentido como as energias. Todo o valor que representa um bem para uma sociedade, e cuja distribuição, segundo os padrões nela vigentes pode provocar injusta competição, torna-se objeto do direito.¹⁷

Aduz Meirelles:

O conceito de bem é amplo, abrangendo tudo aquilo que tenha valor econômico ou moral e seja suscetível de proteção jurídica. No âmbito local consideram-se bens ou próprios municipais todas as coisa corpóreas ou incorpóreas: imóveis, móveis e semoventes: créditos, débitos, direitos e ações que pertençam, a qualquer título, ao Município.¹⁸

Tratando da definição do termo *serviços*, cabe lembrar que na esfera de atuação do poder público municipal a sua abrangência na prestação de serviços atinge desde a área de Educação, Saúde, Trânsito, Meio Ambiente, além de um número quase que incalculável de atribuições e atividades desempenhadas pela municipalidade. Para fornecer segurança à prestação de todos esses serviços, efetivamente o Guarda Municipal estará realizando o policiamento ostensivo/preventivo.

Contribui sobre o assunto, Mello em sua definição:

A prestação de serviços pelo Poder Público é a atribuição primordial do governo, e até certo ponto, a sua própria razão de ser. O Estado na sua acepção ampla – União, Estado-membro e Município – não se justifica senão como entidade prestadora de serviços públicos aos indivíduos que compõem.¹⁹

Mantém o mesmo entendimento Meirelles:

A função governamental, e particularmente a administrativa, visa a assegurar a coexistência dos governados em sociedade, mantendo a paz externa e a concórdia interna, garantindo e fomentando a iniciativa particular, regulando a ordem econômica, promovendo a educação e o ensino, preservando a saúde pública, propiciando, enfim, o bem-estar social, através de obras e serviços necessários à coletividade (serviços públicos propriamente ditos) ou convenientes aos indivíduos (serviços de utilidade pública).²⁰

Sobre *instalações*, 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. Isso porque se refere ao ato ou efeito

¹⁷ SOIBELMAN, Leib. **Enciclopédia do advogado**. 5. ed. Rio de Janeiro: Thex Editora, 1994. p. 63.

¹⁸ MEIRELLES, 1997, p. 221-222.

¹⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Prestação de serviços públicos e administração indireta**. 2. ed. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1979. p. 97.

²⁰ MEIRELLES, op. cit., p. 253.

de instalar-se. Desse modo, as 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”.²¹

Neste mesmo entendimento ensina Bastos:

Ela possui essa denominação em virtude da sua natureza de norma integrativa da vontade constitucional. Eis porque podemos afirmar que nesse caso a lei é complementar segundo um critério ontológico. É examinando o próprio ser da norma integradora e o papel por ela representado na composição dos comandos constitucionais, que vai ser possível cognominá-la de complementar.²²

Contudo, dentro da esfera da atuação das Guardas Municipais, existe ainda um leque incomensurável de atribuições que estas corporações podem desenvolver na sua municipalidade, dentro da legalidade. Uma delas é a atuação no trânsito, e é sobre esta atribuição que passamos a discorrer.

4.3 DA CONSTITUCIONALIDADE NA ATUAÇÃO NO TRÂNSITO

Conceitua-se trânsito, o art. 1º do Código de Trânsito Brasileiro (CTB), Lei n. 9.503, de Setembro de 1997, que dispõe:

O trânsito de qualquer natureza nas vias terrestres do território nacional, abertas à circulação, rege-se por este Código.

§ 1º Considera-se trânsito a utilização das vias por pessoas, veículos e animais, isolados ou em grupos, conduzidos ou não, para fins de circulação, parada, estacionamento e operação de carga ou descarga.

§ 2º O trânsito, em condições seguras, é um direito de todos e dever dos órgãos e entidades componentes do Sistema Nacional de Trânsito, a estes cabendo, no âmbito das respectivas competências, adotar as medidas destinadas a assegurar esse direito.[...].²³

Transitar livre e de forma segura, é em última análise garantir o direito à vida. “É direito de todos e dever do Poder Público assegurá-lo”. Para tanto, devem os entes públicos administrar este interesse de modo eficiente.²⁴

Administrar é gerir interesses alheios. Em seu sentido objetivo, administração Pública é a gestão de bens e de interesses públicos. Em outras palavras é:

²¹ CAVALLARI, Durval Ayrton. **Manual prático de direito constitucional**. São Paulo: Iglu, 1998. p. 92.

²² BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1981. p. 162.

²³ BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Código de trânsito brasileiro. Lei federal 9.503 de 23 de setembro de 1997**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 20 abril 2010.

²⁴ Ibid.

[...] a gestão de bens e interesses do povo, com um mínimo de sacrifício dos direitos e garantias individuais, visando o bem comum. A função administrativa compreende, fundamentalmente, o planejamento, a tomada de decisões e a execução para alcançar os fins estatais.²⁵

Conforme nos ensina em sua definição, Meirelles:

Serviço público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, com fim de satisfazer necessidades da coletividade ou conveniências do Estado. Sendo essenciais aqueles que a Administração presta diretamente à comunidade, por reconhecer ser necessário para a sobrevivência do grupo social e do próprio Estado.²⁶

O controle do trânsito pelo Poder Público é serviço de relevante interesse social. É serviço que, por sua natureza, é essencial.

Neste sentido, as considerações da resolução n. 166/2004 do Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN), são categóricas, ao que prevê:

[...] Um trânsito ruim e no limite criminoso, por falta de consciência dos seus perigos e por falta de punição, aproxima-nos da barbárie e do caos.

Por outro lado, um trânsito calmo e previsível estabelece um ambiente de civilidade e de respeito às leis, mostrando a internalização da norma básica da convivência democrática: todos são iguais perante a lei e, em contrapartida, obedecê-la é dever de todos.

[...]

Diferentemente de algumas outras normas sociais, que podem ser rompidas ou ignoradas sem que ninguém perceba, as normas de trânsito produzem um efeito imediato, levando, sua obediência ou não, à manutenção da qualidade de vida do cidadão e da coletividade, ou a resultados desastrosos. Com isso, o trânsito configura-se em uma notável escola de e para a democracia.

O CTB e a legislação complementar em vigor vieram introduzir profundas mudanças no panorama institucional do setor. Para sua real implementação em todo o País, muito é preciso ainda investir, principalmente no que diz respeito à capacitação, fortalecimento e integração dos diversos órgãos e entidades executivos de trânsito, nas esferas federal, estadual e municipal, de forma a produzir efeito nacional, regional e local e buscando contribuir para a formação de uma rede de organizações que constituam, verdadeiramente, o Sistema Nacional de Trânsito.²⁷

Contudo, o CTB estrutura o Sistema Nacional de Trânsito, estendendo aos Municípios as competências executivas de gestão do trânsito.

O Sistema Nacional de Trânsito (SNT) é o instrumento de efetivação da política nacional e é formado pelo conjunto de “órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”, objetivando o planejamento, administração, normalização, pesquisa, registro e licenciamento de veículos, formação, habilitação e educação continuada

²⁵ SANTOS, Maria Rosinaura de Oliveira. **O perfil constitucional do auditor fiscal do trabalho**. Brasília: SINAIT, 2003. p. 91-92.

²⁶ MEIRELLES, 1997, p. 316.

²⁷ BRASIL. Conselho Nacional de Trânsito - CONTRAN. **Política nacional de trânsito**: resolução nº 166/2004. Disponível em: <<http://www.denatran.gov.br/download/Resolucoes/resolucao166>>. Acesso em: 20 abr. 2010.

de condutores, educação, engenharia, operação do sistema viário, policiamento, fiscalização, julgamento de infrações e de recursos e aplicação de penalidades.²⁸

O CTB fixou a competência municipal expressamente nos artigos 21 e 24, não restando dúvidas quanto à competência municipal nesta esfera. Vejamos primeiramente sobre competências gerais dos órgãos e entidades integrantes do SNT, art. 21 CTB:

Art. 21. Compete aos órgãos e entidades executivos rodoviários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição:

I - cumprir e fazer cumprir a legislação e as normas de trânsito, no âmbito de suas atribuições;

II - planejar, projetar, regulamentar e operar o trânsito de veículos, de pedestres e de animais, e promover o desenvolvimento da circulação e da segurança de ciclistas;

III - implantar, manter e operar o sistema de sinalização, os dispositivos e os equipamentos de controle viário;

IV - coletar dados e elaborar estudos sobre os acidentes de trânsito e suas causas;

V - estabelecer, em conjunto com os órgãos de policiamento ostensivo de trânsito, as respectivas diretrizes para o policiamento ostensivo de trânsito;

VI - executar a fiscalização de trânsito, autuar, aplicar as penalidades de advertência, por escrito, e ainda as multas e medidas administrativas cabíveis, notificando os infratores e arrecadando as multas que aplicar;

VII - arrecadar valores provenientes de estada e remoção de veículos e objetos, e escolta de veículos de cargas superdimensionadas ou perigosas;

VIII - fiscalizar, autuar, aplicar as penalidades e medidas administrativas cabíveis, relativas a infrações por excesso de peso, dimensões e lotação dos veículos, bem como notificar e arrecadar as multas que aplicar;

IX - fiscalizar o cumprimento da norma contida no art. 95, aplicando as penalidades e arrecadando as multas nele previstas;

X - implementar as medidas da Política Nacional de Trânsito e do Programa Nacional de Trânsito;

XI - promover e participar de projetos e programas de educação e segurança, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo CONTRAN;

XII - integrar-se a outros órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito para fins de arrecadação e compensação de multas impostas na área de sua competência, com vistas à unificação do licenciamento, à simplificação e à celeridade das transferências de veículos e de prontuários de condutores de uma para outra unidade da Federação;

XIII - fiscalizar o nível de emissão de poluentes e ruído produzidos pelos veículos automotores ou pela sua carga, de acordo com o estabelecido no art. 66, além de dar apoio às ações específicas dos órgãos ambientais locais, quando solicitado;

XIV - vistoriar veículos que necessitem de autorização especial para transitar e estabelecer os requisitos técnicos a serem observados para a circulação desses veículos.

Parágrafo único. (VETADO).²⁹

Sendo a redação do art.24 do CTB, que expressa as competências municipais:

Art. 24. Compete aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição:

I - **cumprir e fazer cumprir a legislação e as normas de trânsito**, no âmbito de suas atribuições; (grifamos)

[...]

²⁸ BRASIL. Conselho Nacional de Trânsito - CONTRAN. Loc. cit.

²⁹ BRASIL. Código de trânsito brasileiro: lei federal 9.503 de 23 de setembro de 1997. Loc. cit.

VI - **executar a fiscalização de trânsito, autuar e aplicar** as medidas administrativas cabíveis, por infrações de circulação, estacionamento e parada previstas neste Código, no exercício regular do Poder de Polícia de Trânsito;

VII - **aplicar as penalidades de advertência por escrito e multa**, por infrações de circulação, estacionamento e parada previstas neste Código, notificando os infratores e arrecadando as multas que aplicar; (grifamos)

VIII - **fiscalizar, autuar e aplicar** as penalidades e medidas administrativas cabíveis relativas a infrações por excesso de peso, dimensões e lotação dos veículos, bem como notificar e arrecadar as multas que aplicar.³⁰ (grifamos).

Meirelles assim aduz:

Exemplos típicos dessa categoria são o trânsito e a saúde pública, sobre os quais dispõem União (regras gerais: Código Nacional de Trânsito, Código Nacional de Saúde Pública), os Estados (regulamentação: Regulamento Geral de Trânsito, Código Sanitário Estadual) e o Município (serviços locais: estacionamento, circulação, sinalização etc; regulamentos sanitários municipais).³¹

Também sobre o tema TEMER assentou:

Exemplificando: é de competência da União legislar sobre tráfego e trânsito nas vias terrestres (art. 22, XI). Entretanto, não se põe em dúvida a competência do Município para dispor sobre tais matérias nas vias municipais. Estacionamento, locais de parada, sinalização, mão e contramão de direção corporificam matérias de peculiar interesse municipal. Afastam a legislação estadual e federal.³²

A integração do Município ao SNT, pressuposto para o exercício das competências legais imputáveis ao ente municipal, conforme dispõem o CTB arts. 24, § 2º e 333, respectivamente:

Art. 24, § 2º - Para exercer as competências estabelecidas neste artigo, os Municípios deverão integrar-se ao Sistema Nacional de Trânsito, conforme previsto no art. 333 deste Código.

[...]

Art. 333. O CONTRAN estabelecerá, em até cento e vinte dias após a nomeação de seus membros, as disposições previstas nos arts. 91 e 92, que terão de ser atendidas pelos órgãos e entidades executivos de trânsito e executivos rodoviários para exercerem suas competências.

1º Os órgãos e entidades de trânsito já existentes terão prazo de um ano, após a edição das normas, para se adequarem às novas disposições estabelecidas pelo CONTRAN, conforme disposto neste artigo.

2º Os órgãos e entidades de trânsito a serem criados exercerão as competências previstas neste Código em cumprimento às exigências estabelecidas pelo CONTRAN, conforme disposto neste artigo, acompanhados pelo respectivo CETRAN, se órgão ou entidade municipal, ou CONTRAN, se órgão ou entidade estadual, do Distrito Federal ou da União, passando a integrar o Sistema Nacional de Trânsito.³³

³⁰ BRASIL. Código de trânsito brasileiro: lei federal 9.503 de 23 de setembro de 1997. Loc. cit

³¹ MEIRELLES, 1997, p. 122.

³² TEMER, 1993, p. 101.

³³ BRASIL, op. cit.

Especificamente em relação à integração dos Municípios ao SNT o CONTRAN, através da Resolução nº 166 de 15 de setembro / 2004, dispôs que:

A integração do município ao Sistema Nacional de Trânsito independe de seu tamanho, receitas e quadro de pessoal. É exigida a criação do órgão de trânsito e da Junta Administrativa de Recursos de Infrações (JARI), à qual cabe julgar os recursos interpostos pelos presumidos infratores.³⁴

Como se vê, não se condiciona a integração do município ao SNT à existência de quadro de pessoal especializado. Ao analisar os precedentes jurisprudenciais, sobretudo sob o prisma constitucionalista, à prima vista chama atenção o fato de a decisão apresentar como fundamento constitucional, singelamente, o art. 144, § 8º, da CF/88 a partir de uma interpretação literal e isolada do dispositivo.

De acordo com Bonavides:

A interpretação de todas as normas vem regida basicamente pelo critério valorativo de natureza mesma do sistema. Faz-se assim suspeita ou falha a análise interpretativa de normas consideradas insularmente, à margem do amplo contexto que deriva do sistema constitucional [...].³⁵

Feitas estas observações, colocamos em relevo a discussão quanto aos precedentes relativamente à fundamentação desprovida de argumentação interpretativa do § 8º, do art. 144, da Lei Maior, já transcrito em nosso trabalho.

Para tanto, trazemos as palavras pertinentes sobre o assunto, retiradas do site da Guarda Municipal de Varginha:

[...]

A CF/88, como se vê, apenas faculta a criação da Guarda Municipal por isso não a listou, como já estudamos nos incisos do mesmo art. 144 como órgão do sistema de segurança pública.

O dispositivo citado situa-se no capítulo III, referente à Segurança Pública do TÍTULO V (Da Defesa do Estado e Das Instituições Democráticas). A segurança pública consiste em serviços destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Evidente é que a finalidade para que foi pensada a Guarda é proteção do patrimônio e serviços municipais, mas não há empecilho constitucional para alargamento da competência por força de lei. Deve-se atentar para o enunciado da cláusula de discricionariedade legislativa (conforme dispuser a lei) e investigar o grau de liberdade para a atuação normativa municipal.

O âmbito da discricionariedade normativa delimita-se pela matéria e pelo princípio da razoabilidade. Ora, imputar às Guardas Municipais o exercício de policiamento de trânsito está dentro do linde material, pois não se deve esquecer a localização normativa do dispositivo que é o capítulo da segurança pública.

A Lei Magna textualmente refere-se à proteção do patrimônio municipal, mas a Segurança Pública consiste nos serviços de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio (art. 144, caput da CF/88). Assim afigura-

³⁴ BRASIL. Conselho Nacional de Trânsito - CONTRAN. Loc. cit.

³⁵ BONAVIDES, Paulo. **Direito constitucional**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1988. p. 119.

nos razoável a atribuição à Guarda Municipal do múnus já mencionado por não fugir do campo da matéria Segurança Pública uma vez que o policiamento do trânsito visa preservar a incolumidade das pessoas. Respeitadas as esferas de competências dos outros entes integrantes do SNT, as medidas neste sentido são, a nosso ver, constitucionais. [...].³⁶

O CTB no art. 7º, VI dispõe que as Polícias Militares dos Estados e Distrito Federal integram o SNT. E, em respeito à autonomia político - administrativa, dos Estados – Membros, estabelece no art. 23:

Compete às Polícias Militares dos Estados e do Distrito Federal:

[...]

III - executar a fiscalização de trânsito, quando e conforme convênio firmado, como agente do órgão ou entidade executivos de trânsito ou executivos rodoviários, concomitantemente com os demais agentes credenciados.³⁷

O curioso é que o exercício de polícia de trânsito pelas Polícias Militares não tem sofrido oposição dos tribunais. No entanto, se para estas estruturas o exercício é legítimo, também o será para as Guardas Municipais.

Prova disso é o parecer que já vem sendo apreciado nos tribunais. Vejamos, por exemplo, o entendimento do Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

A Corte Superior do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG) decidiu hoje, 13 de janeiro 2010, pela improcedência da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) que discute as atribuições da Guarda Municipal em Belo Horizonte. Foi decidido que Guarda Municipal pode, sim, ter atribuições de fiscalização e emissão de multas.

Na ADI, o Ministério Público argumentou que as atribuições da Guarda Municipal conferidas pela Lei Municipal 9.319/2007 e pelo Decreto 12.615/2007 contrariam o disposto nas constituições Federal e Estadual. Já o Município de Belo Horizonte alegou que o trânsito é interesse local, não podendo a fiscalização ser uma atribuição exclusiva do Estado.

[...]

Dessa forma, o julgamento foi decidido com 13 votos pela improcedência da ADI, garantindo à Guarda as atribuições de fiscalização e atribuição de multas conferidas pela Lei Municipal.³⁸

A essencialidade do serviço de fiscalização do trânsito e os princípios da razoabilidade e da eficiência, entendemos que a imputação de competência de policiamento do trânsito é solução que se respalda nestes princípios. A CF/88, fixa como princípio de observância obrigatória por todas as esferas e níveis da administração, dentre outros, o princípio da eficiência.

³⁶ SANTOS, Roseniura. Guarda municipal cidade Varginha - MG. **Fundamento constitucional do art. 144 § 8º da Magna Carta, exercício do poder de polícia de trânsito como competência da guarda municipal.**

Disponível em: <<http://www.gmvarginha.com.br>>. Acesso em: 20 abr. 2010.

³⁷ BRASIL. Código de trânsito brasileiro: lei federal 9.503 de 23 de setembro de 1997. Loc. cit.

³⁸ RESENDE, Sérgio. **TJ permite multas da Guarda Municipal.** 13 jan. 2010. Disponível em: <<http://www.tjmg.jus.br/anexos/nt/noticia.jsp?codigoNoticia=16703>>. Acesso em: 14 abr. 2010.

Mello sobre o tema pondera que:

Quanto ao princípio da eficiência, trata-se evidentemente de algo mais do que desejável. Contudo, é juridicamente tão fluido e de tão difícil controle ao lume do Direito, que mais parece um simples adorno agregado ao art. 37 ou o extravasamento de uma aspiração dos que burilam no texto. De toda sorte, o fato é que tal princípio não pode ser concebido (entre nós nunca é demais fazer ressalvas óbvias) senão na intimidade do princípio da legalidade, pois jamais suma suposta busca de eficiência justificaria postergação daquele que é o dever administrativo por excelência. Finalmente, anote-se que este princípio da eficiência é uma faceta de um princípio mais amplo já superiormente tratado, de há muito, no Direito italiano: o princípio da boa administração.³⁹

Assevera Custodio filho que:

[...] identifica-se no princípio constitucional da eficiência três idéias: prestabilidade, presteza e economicidade. Prestabilidade, pois o atendimento prestado pela Administração Pública deve ser útil ao cidadão. Presteza porque os agentes públicos devem atender o cidadão com rapidez. Economicidade porquanto a satisfação do cidadão deve ser alcançada do modo menos oneroso possível ao Erário público.⁴⁰

Atento ao princípio constitucional, o CTN preceitua expressamente no art. 25 do CTB: “Os órgãos e entidades executivos do Sistema Nacional de Trânsito poderão celebrar convênio delegando as atividades previstas neste Código, com vistas à maior eficiência e à segurança para os usuários da via.”⁴¹

Contribuindo, Santos expõe:

Ora, a imputação da competência para fiscalizar o trânsito à Guarda Municipal é decisão administrativa que encontra sustentação no princípio da eficiência uma vez que assim: a) será prestado pela Administração Pública serviço público de utilidade essencial ao cidadão; b) atende-se com presteza ao direito ao trânsito seguro; c) a satisfação do cidadão é alcançada do modo menos oneroso ao Erário Municipal. A decisão administrativa de fixar já tão referida competência às Guardas Municipais também se assenta no princípio da razoabilidade abrigado no artigo 1º, da Constituição Federal, que deu ao Brasil status de Estado Democrático de Direito.⁴²

Contudo ainda o art. 280, § 4º, do CTB declara: “O agente da autoridade de trânsito competente para lavrar o auto de infração, poderá ser servidor civil, estatutário ou celetista, sobre a via do âmbito de sua competência.”⁴³

³⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 92.

⁴⁰ CUSTODIO FILHO, Ubirajara. A emenda constitucional 19/98 e o princípio da eficiência na administração pública. **Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política**, São Paulo, n. 27, p. 210-217, P. 214, abr./jul. 1999.

⁴¹ BRASIL. Código de trânsito brasileiro: lei federal 9.503 de 23 de setembro de 1997. Loc. cit.

⁴² SANTOS, Roseniura. Guarda Municipal Cidade Varginha - MG. Loc. cit.

⁴³ BRASIL, op. cit.

A fiscalização de trânsito, acima exposta, é um dos modos de exteriorização do poder de polícia, manifestando-se através da ordem, ato de consentimento, fiscalização e sanção. E é justamente sobre o poder de polícia que passamos a discorrer.

4.4 DO PODER DE POLÍCIA

O poder de Polícia é a mais antiga das manifestações administrativas do Estado. Surgiu da necessidade de assegurar um mínimo de ordem que permitisse a convivência tranquila e produtiva no grupo social.⁴⁴

Para o Direito Administrativo, segundo Meirelles, “o poder de polícia é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar ou restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade do próprio Estado.”⁴⁵

Para Moreira Neto, o Poder de Polícia pode ser conceituado como:

A atividade administrativa do Estado que tem por fim limitar e condicionar o exercício das liberdades e direitos individuais, visando a assegurar-se, em nível capaz de preservar a ordem pública, o atendimento de valores mínimos da convivência social, notadamente a segurança, a salubridade, o decoro e a estética.⁴⁶

Sobre o tema, trazemos o ensinamento de Lazzarini:

Poder de Polícia, por sua vez, é uma faculdade da Administração Pública e só dela. É algo em potencialidade.

[...]

O Poder de Polícia é um conjunto de atribuições da Administração Pública, indelegáveis aos particulares, tendentes ao controle dos direitos e liberdades das pessoas, naturais ou jurídicas, a ser inspirado nos ideais do bem comum, e incidentes não só sobre elas, como também em seus bens e atividades.⁴⁷

A Polícia é a função administrativa que tem por objeto a vigilância e proteção da segurança, da moralidade e salubridade públicas. Poder de Polícia é uma função, um poder, faculdade legislativa, “que tem por objetivo promover o bem-estar geral e prover a defesa

⁴⁴ MARCINEIRO, Nazareno. **Introdução ao estudo da segurança pública**: livro didático. Tubarão: Unisul Virtual, 2005. p. 58.

⁴⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 26. ed. atual. por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 122.

⁴⁶ MOREIRA NETO, Diogo Figueredo. **Curso de direito administrativo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1976. p. 103.

⁴⁷ LAZZARINI, Álvaro. **Estudos de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999. p. 203.

comum, regulando a ditos fins os direitos individuais”, em benefício da coletividade ou do próprio Estado.”⁴⁸

O Código Tributário Brasileiro, em seu art. 78, define o Poder de Polícia da seguinte forma:

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 à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.⁴⁹

Para isso, “o órgão público fiscalizador que fará uso do poder de polícia, terá atributos de discricionariedade, auto-executoriedade e coercibilidade. Pela discricionariedade, o poder de polícia deverá ser exercido dentro dos limites que a lei impõe”, ou seja, as atividades das Guardas Municipais serão exercidas de acordo com uma liberdade legal para evitar atos arbitrários que levam ao excesso ou abuso de poder. “Pela auto-executoriedade o ato de polícia administrativa produzirá todos os seus efeitos de imediato.” Pelo atributo da coercibilidade todo ato de polícia administrativa é imperativo, ou seja, é obrigatório ao seu destinatário, “e se esse resistir haverá o emprego de força pública para que haja o seu cumprimento.”⁵⁰

Quanto ao Poder Público nos âmbitos federal, estadual ou municipal através, por exemplo, da “Polícia Militar, Polícia Civil, Guardas Municipais, PROCON, Vigilância Sanitária, etc., têm todos eles poder constituído para fiscalizar, objetivamente, o cumprimento da legislação vigente, zelando para que o código de convivência social seja respeitado. Devem reagir para restaurar o estado de normalidade, quando as ações preventivas de manutenção da ordem forem insuficientes”, tem-se aí o exercício do poder de polícia.⁵¹

4.5 DO PORTE DE ARMA

As Guardas Municipais, para que continuem atuando dentro da esfera da legalidade, como força municipal da Segurança Pública, no que tange ao porte de arma, os

⁴⁸ MARCINEIRO, 2005, p. 58.

⁴⁹ BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Código tributário nacional**: lei federal 5.172 de 25 de outubro de 1966. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 7 maio 2010.

⁵⁰ MARCINEIRO, op. cit., p. 59.

⁵¹ Ibid., p. 75.

mesmos terão que se afeioar ao estatuído pela Lei Federal n. 10.826/03 (Estatuto do Desarmamento), que dispõe em seu Capítulo I, sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas (SINARM), senão vejamos:

Art. 2º Ao Sinarm compete:

[...]

III – cadastrar as autorizações de porte de arma de fogo e as renovações expedidas pela Polícia Federal;

[...]

XI – informar às Secretarias de Segurança Pública dos Estados e do Distrito Federal os registros e autorizações de porte de armas de fogo nos respectivos territórios, bem como manter o cadastro atualizado para consulta.

[...].⁵²

Em seu Capítulo III, o art. 6º expressa:

Art. 6º É proibido o porte de arma de fogo em todo o território nacional, salvo para os casos previstos em legislação própria e para:

[...]

II - os integrantes de órgãos referidos nos incisos do caput do art. 144 da Constituição Federal;

III - os integrantes das guardas municipais das capitais dos Estados e dos Municípios com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, nas condições estabelecidas no regulamento desta Lei;

IV - os integrantes das guardas municipais dos Municípios com mais de 50.000 (cinquenta mil) e menos de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, quando em serviço; (Redação dada pela Lei nº 10.867, de 2004).

[...].⁵³

O Decreto Federal n. 5.123/04, em sua Subseção V, “Das Guardas Municipais”, expressa as seguintes necessidades:

Art. 40. Cabe ao Ministério da Justiça, por intermédio da Polícia Federal, diretamente ou mediante convênio com os órgãos de segurança pública dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, nos termos do § 3º do art. 6º da Lei no 10.826, de 2003: (Redação dada pelo Decreto nº 6.715, de 2008).

I - conceder autorização para o funcionamento dos cursos de formação de guardas municipais;

II - fixar o currículo dos cursos de formação;

III - conceder Porte de Arma de Fogo;

IV - fiscalizar os cursos mencionados no inciso II; e

V - fiscalizar e controlar o armamento e a munição utilizados.

Parágrafo único. As competências previstas nos incisos I e II deste artigo não serão objeto de convênio.

Art. 41. Compete ao Comando do Exército autorizar a aquisição de armas de fogo e de munições para as Guardas Municipais.

Art. 42. O Porte de Arma de Fogo aos profissionais citados nos incisos III e IV, do art. 6º, da Lei no 10.826, de 2003, será concedido desde que comprovada a realização de treinamento técnico de, no mínimo, sessenta horas para armas de repetição e cem horas para arma semi-automática.

⁵² BRASIL. **Lei Federal n. 10.826/03**: estatuto do desarmamento. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.826.htm>. Acesso em: 20 abr. 2010.

⁵³ Ibid.

§ 1º O treinamento de que trata o caput desse artigo deverá ter, no mínimo, sessenta e cinco por cento de conteúdo prático.

§ 2º O curso de formação dos profissionais das Guardas Municipais deverá conter técnicas de tiro defensivo e defesa pessoal.

§ 3º Os profissionais da Guarda Municipal deverão ser submetidos a estágio de qualificação profissional por, no mínimo, oitenta horas ao ano.

§ 4º Não será concedido aos profissionais das Guardas Municipais Porte de Arma de Fogo de calibre restrito, privativos das forças policiais e forças armadas.

Art. 43. O profissional da Guarda Municipal com Porte de Arma de Fogo deverá ser submetido, a cada dois anos, a teste de capacidade psicológica e, sempre que estiver envolvido em evento de disparo de arma de fogo em via pública, com ou sem vítimas, deverá apresentar relatório circunstanciado, ao Comando da Guarda Civil e ao Órgão Corregedor para justificar o motivo da utilização da arma.

Art. 44. A Polícia Federal poderá conceder Porte de Arma de Fogo, nos termos no §3º do art. 6º, da Lei no 10.826, de 2003, às Guardas Municipais dos municípios que tenham criado **corregedoria própria e autônoma**, para a apuração de infrações disciplinares atribuídas aos servidores integrantes do Quadro da Guarda Municipal.

Parágrafo único. A concessão a que se refere o caput dependerá, também, da existência de **Ouvidoria**, como órgão permanente, autônomo e independente, com competência para fiscalizar, investigar, auditar e propor políticas de qualificação das atividades desenvolvidas pelos integrantes das Guardas Municipais.⁵⁴ (grifamos).

Sendo assim, conforme legislação transcrita acima, é clarividente que os componentes das Guardas Municipais poderão fazer o uso de arma de fogo, desde que preenchidos os requisitos dos art. 6º, III e IV da Lei Federal n. 10.826/03 e bem como os requisitos do art. 44, Decreto 5.123/04, onde declara a necessidade de criação de uma corregedoria e de uma ouvidoria.

Contudo, a tabela abaixo extraída do relatório SENASP, traz um demonstrativo da atuação da Guarda Municipal Armada e não armada no Brasil:

Tabela 1 - Distribuição das Guardas Municipais que atuam armadas por região geográficas (Brasil-2003).

Regiões Geográficas	A guarda atua armada				Total
	Sim		Não		
	N. Abs	Perc (%)	N. Abs	Perc (%)	
Norte	1	16,7	5	83,3	6
Nordeste	6	25,0	18	75,0	24
Sudeste	67	49,6	68	50,4	135
Sul	8	38,1	13	61,9	21
centro_oeste	1	25,0	3	75,0	4
TOTAL	83	43,7	107	56,3	190

Fonte: Brasil (2010).

⁵⁴ BRASIL. **Decreto nº 5.123, de 1º de julho de 2004**: regulamenta a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, que dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas - SINARM e define crimes. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/D5123.htm>. Acesso em: 20 abr. 2010.

Assim sendo, podemos verificar que 47,7% dos Guardas existentes no Brasil atua armada, um número bastante expressivo.

Tabela 2- Contexto de Utilização de armas de fogo pelas Guardas Municipais (Brasil-2003).

Situações	Contextos Guarda Municipal Atua Armada				Total
	Atua armada		Não atua armada		
	N. Abs	Perc (%)	N. Abs	Perc (%)	
Ambientes públicos internos	63	75,9	20	24,1	83
Defesa do patrimônio	80	96,4	3	3,6	83
Atividade ostensiva de segurança em	79	95,2	4	4,8	83
Patrulhamento motorizado em apoio às ações da polícia	71	85,5	12	14,5	83

Fonte: BRASIL (2010).

Assim percebemos que além de usar armas, as Guardas Municipais atuam em diversas situações, inclusive em apoio às ações de polícia (85,5%) armadas.

4.6 O PAPEL DA GUARDA MUNICIPAL NO SISTEMA DA SEGURANÇA PÚBLICA

A segurança pública está em processo de evolução no Brasil, assim como a sociedade.

O papel da Guarda Municipal, dentro do Sistema de Segurança Pública, está elencado no art. 144 da Lei Maior, como já citado anteriormente, que trata das instituições que fazem parte do Sistema da Segurança Pública, sendo que, o § 8º em especial, oportuniza “a faculdade do município em criar a Guarda Municipal”. Para tanto, como visto, a competência do Município é bastante ampla, legitimada na autonomia de legislar sobre interesse local. A Guarda Municipal pela própria consequência de estarem seus componentes uniformizados, armados e com poder de polícia, de torna-se cada vez mais uma realidade em atuação nas diversas áreas de intervenção e contribuição.

Na tabela a seguir extraída, do relatório descritivo do perfil organizacional das Guardas Municipais, elaborado pela SENASP, conseguimos verificar os objetivos contemplados na criação da Guarda Municipal, vejamos:

Tabela 3 - Objetivos Contemplados na Criação das Guardas Municipais (Brasil-2003).

Objetivos	Objetivos Contemplados na Criação das Guardas	
	N. Abs	Perc (%)
Implementação de ações de prevenção e comunitárias	123	64,1
Fiscalização de normas e posturas municipais	128	66,7
Segurança escolar	161	83,9
Fiscalização de trânsito	102	53,1
Segurança patrimonial de bens públicos	188	97,9
Segurança armada	65	33,9
Força de controle e repressão de atividades ilegais	54	28,1
Constituição de uma força policial	65	33,9
Compromisso do plano de governo municipal	93	48,4
Intensificação de segurança pública	128	66,7
Orientação e informação ao turista	93	48,4
Prestação de serviços mediante convênios	40	20,8

Fonte: Brasil (2010).

Os números são significantes, o que justifica a ação principal da Guarda Municipal. Os dados em percentuais evidenciam isso, senão vejamos: A segurança patrimonial (97,9%) como a maior atuação da Guarda e percebemos que a atuação na segurança escolar (83,9%), intensificação de segurança pública (66,7%), fiscalização de normas e posturas municipais (66,7%), implementação de ações de prevenção e comunitárias (64,1%) e fiscalização de trânsito (53,1%), são as que mais concentram atuações e objetivos para criação da Guardas. Distante o que pretendemos demonstrar ao final deste estudo, mas por consequência, a articulação com outras instituições se torna uma realidade local pela proximidade e objetivos afins. Acompanhamos tabela seguinte:

Tabela 4 - Grau de articulação entre Guardas Municipais e órgãos e instituições (Brasil-2003).

Instituições	Articulação das Guardas Municipais com Outras Instituições											
	Ótimo		Bom		Regular		Ruim		Péssimo		Inexistente	
	N. Abs	(%)	N. Abs	(%)	N. Abs	(%)	N. Abs	(%)	N. Abs	(%)	N. Abs	(%)
IML ou DML	15	8,57	40	22,86	13	7,43	1	0,57	0	-	106	60,57
Polícia Civil	79	41,80	89	47,09	16	8,47	3	1,59	0	-	2	1,06
Polícia Militar	85	44,97	91	48,15	9	4,76	1	0,53	1	0,53	2	1,06
Hospitais	72	38,30	91	48,40	14	7,45	0	-	0	-	11	5,85
Ministério Público	50	27,62	86	47,51	13	7,18	1	0,55	0	-	31	17,13
Poder judiciário	64	34,41	81	43,55	14	7,53	0	-	0	-	27	14,52
ONGs que atuam na área de violência doméstica e de gênero	24	13,41	40	22,35	17	9,50	1	0,56	1	0,56	96	53,63
Polícia Federal	21	12,07	33	18,97	13	7,47	3	1,72	0	-	104	59,77
Defensoria pública	42	23,33	55	30,56	17	9,44	2	1,11	0	-	64	35,56
Vara de infância e juventude	53	28,49	74	39,78	15	8,06	0	-	0	-	44	23,66
Vara da família	40	22,73	54	30,68	15	8,52	0	-	0	-	67	38,07
Conselho tutelar	95	50,53	66	35,11	15	7,98	0	-	1	0,53	11	5,85
Conselhos comunitários	59	32,60	78	43,09	14	7,73	0	-	0	-	30	16,57
Polícia Rodoviária Federal	25	14,45	39	22,54	13	7,51	3	1,73	0	-	93	53,76
Órgão públicos municipais da área social e urbana	94	51,65	65	35,71	12	6,59	2	1,10	0	-	9	4,95

Fonte: Brasil (2010).

É diante desta articulação e visando uma ampliação de competência que, tramita no legislativo em Brasília um número elevado de projetos que reconhecem o papel das Guardas Municipais, sendo a principal a Proposta de Emenda Constitucional (PEC 534/02) nos seguintes termos, altera o texto da constituição federal, vigorando da seguinte forma:

Art.144 [...]

[...]

§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de suas populações, de seus bens, serviços, instalações e logradouros públicos municipais, conforme dispuser lei federal. [...].⁵⁵ (grifamos).

Atividade esta já é contemplada, sendo uma consequência do trabalho/função da Guarda Municipal hoje. A legislação já autoriza, firmando tal atribuição/modificação, como uma força local ainda mais consolidada, próxima do cidadão.

Por fim, sabemos a tamanha importância das Guardas Municipais em se integrar com a comunidade. A tabela nos mostra este propósito em nível nacional:

⁵⁵ BRASIL. **Ementa:** altera o art. 144 da constituição federal, para dispor sobre as competências da guarda municipal e criação da guarda nacional. 2 maio 2002. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=50573>. Acesso em: 10 maio 2010.

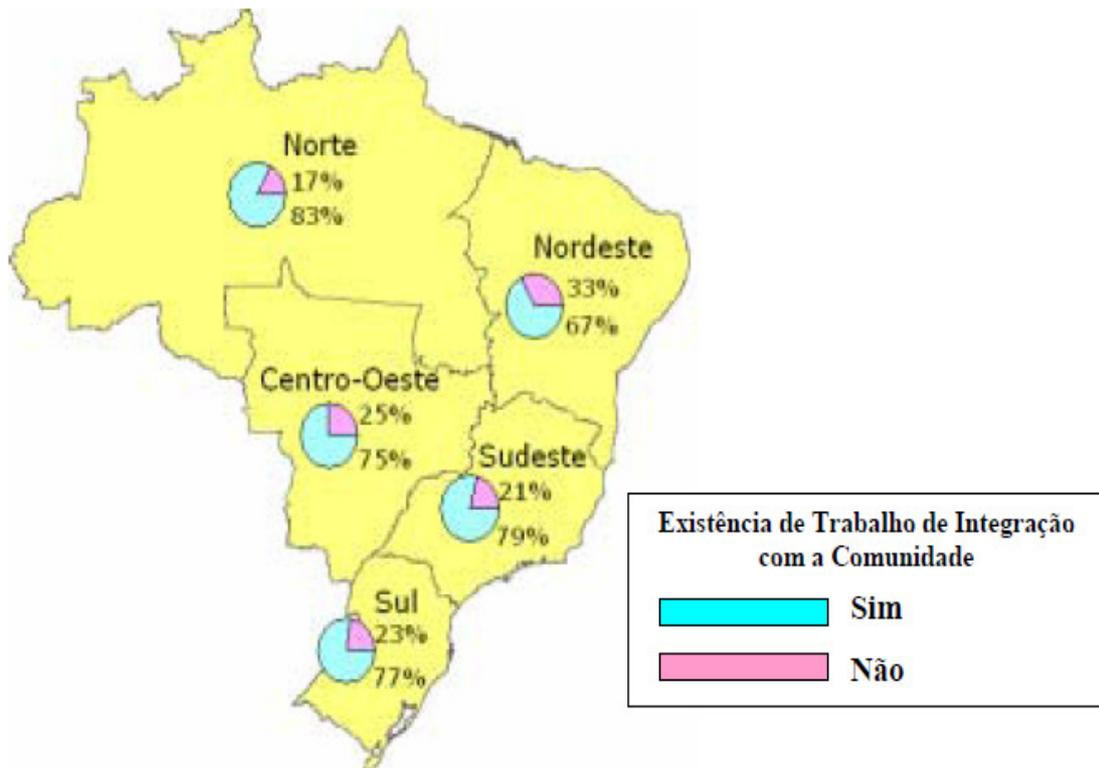


Figura 2 - Existência de trabalho de integração da Guardas Municipais com a comunidade por região geográfica (Brasil-2003).
Fonte: Brasil (2010).

Sendo assim, os 77% por exemplo na região Sul do Brasil, justificam o papel da Guarda Municipal, firmando assim como uma força local.

Vistos estas considerações, passamos a apresentar nossas conclusões acerca do presente trabalho.

5 CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como objetivo geral analisar a legitimidade de atuação da Guarda Municipal como ente do Sistema de Segurança Pública na esfera municipal.

É crescente o interesse da população no tema em foco. O aumento da criminalidade, a insegurança no trânsito, são, entre outros problemas sociais, os que mais ocupam os noticiários locais e nacionais. A consciência dos direitos torna o cidadão-contribuinte exigente com relação à prestação dos serviços públicos e atento à utilização das verbas públicas.

Neste cenário, o Poder Público Municipal se conscientiza de que a segurança pública é responsabilidade não só do Estado mas sim de todas as esferas administrativas Federal, Estadual e Municipal, cada um nos limites de suas competências. Assim sendo, nosso estudo parte da prerrogativa do município em criar as Guardas Municipais.

Visando alcançar o objetivo proposto e para melhor compreensão do tema, foi necessário fazer uma análise dos conceitos que norteiam o Sistema de Segurança Pública, bem como da terminologia dentro da Constituição Federal e Estadual de Santa Catarina.

No estudo, se fez necessária uma análise detalhada dos entes do Sistema de Segurança Pública, definindo a missão de cada polícia que compõe este sistema, conforme o art. 144, da CF/88. Sendo assim, foi dentro da história, da competência e da situação atual de cada instituição, que foi possível vislumbrar suas reais e atuais participações no sistema como um todo e a legitimidade de sua atuação.

A Guarda Municipal foi inserida na história e realidade nacional, estadual e posteriormente na cidade de Tubarão-SC, notando-se o crescimento e a importância da mesma.

Em relação à competência foi possível constatar o imenso campo de atuação da Guarda Municipal. Conclui-se que uma interpretação apressada sobre o art. 144, §8º limitaria a importância que a Guarda Municipal pode oferecer a sua sociedade, ficando sua atividade restrita à proteção a bens, serviços e instalações; como aduz o artigo.

Buscando justificar esse leque de atuação dentro da legislação, concluímos que ela se dá na Lei maior, art. 30, I que expressa sobre a autonomia do município em legislar sobre assunto de interesse local.

Diante da faculdade de criação da Guarda Municipal e a necessidade demonstrada pela população por mais segurança, somando ao baixo efetivo policial para efetuar o trabalho de prevenção, “antes que o fato ocorra”, é que os prefeitos justificam sua criação, contribuindo com esta parcela de responsabilidade frente à Segurança Pública.

Firmado na legislação, concluímos que restrições antes dadas por esferas policiais e até mesmo em julgados, que restringiam a atuação da Guarda Municipal e também pelo Agente de Trânsito, quanto à fiscalização do trânsito pela esfera municipal, não têm motivação em alegarem a inconstitucionalidade; sobretudo com o advento do Código de Trânsito Brasileiro, Lei 9.503/97, art. 24, que confere diversas atribuições aos órgãos e entidades executivas de trânsito dos municípios, onde tal discussão vem sendo superada e conseqüentemente reconhecida a contribuição dada frente a demanda no setor.

Entre as competências dos atos das Guardas Municipais, o estudo demonstrou o conceito de poder de polícia, afirmando o referido “poder” que a Guarda Municipal detém. Desmistificando assim a limitação dada pela própria expressão, justifica-se que o simples fato do Poder Público, seja no âmbito federal, estadual ou municipal, fiscalizar algum setor da atividade social, estará ele no exercício do Poder de Polícia.

Diante da ampliação de atribuições, mostramos na legislação, autorização firmada ao Guarda Municipal quanto ao porte de arma, sendo indispensável ao ente intimamente ligado as questões da segurança nos dias atuais.

Caso um crime ocorra na presença do guarda municipal, e o mesmo não agir, estaria ele omitindo-se, podendo ser responsabilizado já que deveria agir e, assim, exercer o poder de polícia, sendo a Guarda Municipal ente uniformizado, armado e preparado como força municipal.

Esperamos que esse trabalho possa contribuir para valorizar ainda mais estes profissionais, pois, é só conhecendo a instituição, que podemos julgar. Interpretações estreitas não são bem acolhidas, diante de olhos atentos de uma sociedade carente por segurança.

Concluímos nosso trabalho, ilustrando através de dados obtidos no relatório descritivo sobre o perfil organizacional das Guardas Municipais, a importância, a legitimação, a função e a articulação com o sistema no todo.

Assim sendo, a questão da segurança deve ser compartilhada. A atuação dos municípios deve assumir um papel complementar e não alternativo à atuação de outras esferas

de governo. Se de fato a Segurança Pública é dever de todos, o sucesso das ações nesse campo deve ser resultado de uma coalizão de forças e articulação concreta entre instâncias de poder. Tal efeito, no entanto, não pode se traduzir num discurso que celebre aspirações utópicas ou inoperância administrativa, mas, sim, em políticas que compartilhem atribuições, respeitem competências e que, conseqüentemente, possam explorar e usufruir das suas potencialidades.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Luiz Otavio de Oliveira. **Direito e segurança pública, a juridicidade operacional da polícia**. Brasília: Consulex, 2003.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1981.

BONAVIDES, Paulo. **Direito constitucional**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1988.

BRASIL. **Código de trânsito brasileiro, § 2º do art. 1º**: lei n. 9.503. Brasília, set. 1997.

_____. Conselho Nacional de Trânsito - CONTRAN. **Política nacional de trânsito: resolução nº 166/2004**. Disponível em: <<http://www.denatran.gov.br/download/Resolucoes/resolucao166>>. Acesso em: 20 abr. 2010.

_____. Constituição (1988). **Constituição da república federativa do Brasil**. Brasília, DF. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/.../constituicao.htm>. Acesso em: 10 abr. 2010.

_____. **Decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983**. Aprova o regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares (R-200). Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto/D88777>>. Acesso em: 20 abr. 2010.

_____. **Decreto nº 5.123, de 1º de julho de 2004**: regulamenta a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, que dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas - SINARM e define crimes. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/D5123.htm>. Acesso em: 20 abr. 2010.

_____. **Decreto-Lei n. 3.689, de 03 de outubro de 1941**: código de processo penal. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Decreto-Lei/Del3689.htm>>. Acesso em: 13 abr. 2010.

_____. **Ementa**: altera o art. 144 da constituição federal, para dispor sobre as competências da guarda municipal e criação da guarda nacional. 2 maio 2002. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=50573>. Acesso em: 10 maio 2010.

_____. **Lei Federal n. 10.826/03**: estatuto do desarmamento. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.826.htm>. Acesso em: 20 abr. 2010.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro De 2002**: código civil. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/2002/L10406>>. Acesso em: 13 abr. 2010.

_____. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP/Departamento de Pesquisa. **Relatório descritivo**: pesquisa perfil organizacional das guardas municipais 2004. Brasília, nov. 2005. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/main.asp>>. Acesso em: 20 abr. 2010.

_____. Polícia Federal. **História**. Disponível em: <<http://www.pf.gov.br/institucional/historia/>>. Acesso em: 20 abr. 2010.

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Código de trânsito brasileiro. Lei federal 9.503 de 23 de setembro de 1997**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 20 abril 2010.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Código tributário nacional**: lei federal 5.172 de 25 de outubro de 1966. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 7 maio 2010.

_____. Polícia Rodoviária Federal. **Missão**. Disponível em: <<http://www.dprf.gov.br/missao>>. Acesso em: 20 abr. 2010.

CÂMARA, Paulo Sette. **Defesa social e segurança pública**. Belém do Pará, 1999, Disponível em <<http://www.forumseguranca.org.br/artigos/defesa-social-e-seguranca-publica>>. Acesso em: 18 abr. 2010.

CARVALHO, Claudio Frederico de. **A guarda municipal e a constituição federal/publicado em 14/01/2010**. Disponível em: <<http://www.gmf.sc.gov.br>>. Acesso em: 20 abr. 2010.

CAVALLARI, Durval Ayrton. **Manual prático de direito constitucional**. São Paulo: Iglu, 1998.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de direito administrativo**: de acordo com a constituição vigente. Rio de Janeiro: Forense 2002.

CUSTODIO FILHO, Ubirajara. A emenda constitucional 19/98 e o princípio da eficiência na administração pública. **Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política**, São Paulo, n. 27, p. 210-217, P. 214, abr./jul. 1999.

DIAS NETO, Theodomiro. **Policiamento comunitário e controle sobre a polícia: a experiência Norte Americana**. São Paulo: IBCCrim, 2000.

GIULIAN, Jorge da Silva. **Unificação policial estadual no Brasil: uma visão dos limites e possibilidades**. Leme: Albuquerque, 2002.

JORNAL NOTISUL. **Guarda municipal de Tubarão: lei que autoriza armamento é aprovada**. (Caderno Geral). Disponível em: <http://www.notisul.com.br/conteudo.php?conteudo_cod=23385&tipo=e&editoria_cod=4&colunista_cod>. Acesso em: 11 maio 2010.

LAZZARINI, Álvaro. **Estudos de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

LEDUR, Nelton Henrique Monteiro. O auto de prisão em flagrante delito lavrado por oficiais da polícia militar. **Revista de Assuntos Técnicos de Polícia Militar**, Porto Alegre, ano 26, n. 63, p. 50, jan./abr. 2008.

MARCINEIRO, Nazareno. **Introdução ao estudo da segurança pública: livro didático**. Tubarão: Unisul Virtual, 2005.

MARCINEIRO, Nazareno; PACHECO, Giovanni Cardoso. **Polícia comunitária: evoluindo para a polícia do século XXI**, ed. Santa Catarina: Florianópolis: Insular, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 26. ed. atual. por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2001.

_____. **Direito municipal brasileiro**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Prestação de serviços públicos e administração indireta**. 2. ed. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1979.

MENDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 10. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2006.

MOREIRA NETO, Diogo Figueredo. **Curso de direito administrativo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1976.

OLIVEIRA, Eduardo José Félix de. **Polícia comunitária: uma estratégia para integração polícia e comunidade**. Florianópolis: PMSC, 1998.

POLÍCIA MILITAR DE SANTA CATARINA. Diretoria de Instrução e Ensino (DIE). **Instrução da polícia militar módulo VII, policiamento ostensivo**. Florianópolis, 1998.

PREFEITURA MUNICIPAL DE TUBARÃO. **Guarda municipal**. Disponível em: <<http://www.tubarao.sc.gov.br/secretarias/seguranca-e-transito/guarda-municipal>>. Acesso em: 25abr. 2010.

RESENDE, Sérgio. **TJ permite multas da Guarda Municipal**. 13 jan. 2010. Disponível em: <<http://www.tjmg.jus.br/anexos/nt/noticia.jsp?codigoNoticia=16703>>. Acesso em: 14 abr. 2010.

SANTA CATARINA. **Constituição estadual do estado de Santa Catarina**. Disponível em: <www.tre-sc.gov.br/.../constituicao-do-estado-de-santa-catarina/index.html>. Acesso em: 10 abr. 2010.

_____. Polícia Civil do Estado de Santa Catarina. **História**. Disponível em: <<http://www.policiacivil.sc.gov.br/beta/Default.asp?ver=historia>>. Acesso em: 20 abr. 2010.

_____. Polícia Militar do Estado de Santa Catarina. **História**. Disponível em: <<http://www.pm.sc.gov.br/website/redir.php?site=40&act=1&id=4&url=4>>. Acesso em: 20 abr. 2010.

SANTOS, Maria Rosinaura de Oliveira. **O perfil constitucional do auditor fiscal do trabalho**. Brasília: SINAIT, 2003.

SANTOS, Roseniura. Guarda municipal cidade Varginha - MG. **Fundamento constitucional do art. 144 § 8º da Magna Carta, exercício do poder de polícia de trânsito como competência da guarda municipal**. Disponível em: <<http://www.gmvarginha.com.br>>. Acesso em: 20 abr. 2010.

SILVA, De Plácido e. Segurança pública. **Revista Eletrônica de Ciências**. Art. 20, jul. 2003. Disponível em: <<http://www.cdcc.c.usp.br>>. Acesso em: 18 abr. 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

SINDICATO DOS METROVIÁRIOS DE PERNAMBUCO –PE. **História da polícia ferroviária federal**. Disponível em: <<http://www.sindmetrope.org.br/historia>>. Acesso em: 20 abr. 2010.

SOIBELMAN, Leib. **Enciclopédia do advogado**. 5. ed. Rio de Janeiro: Thex Editora, 1994.

TAETS, Adriana Rezende Faria. **Dia nacional da guarda municipal - 10 de outubro**. São Paulo, SP. 23 jun. 2008. Disponível em: <<http://www2.forumseguranca.org.br/node/22192>>. Acesso em: 18 abr. 2010.

TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional**. 10. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 1993.

WIKIPÉDIA. **Conceito de segurança**. Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Seguran%C3%A7a>>. Acesso em: 10 abr. 2010.

_____. **Conceito de segurança pública**. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Seguran%C3%A7a_p%C3%BAblica>. Acesso em: 10 abr. 2010.

_____. **Polícia ferroviária federal**. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Pol%C3%ADcia_Ferrovi%C3%A1ria_Federal>. Acesso em: 20 abr. 2010.