

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública – CRISP
Curso de Especialização em Estudos de Criminalidade e Segurança Pública

A GUARDA MUNICIPAL E O PODER DE POLÍCIA:
As guardas municipais e a atribuição para fiscalização e aplicação de multas
de trânsito

JOÃO ALEXANDRE DE SOUZA FERREIRA

Belo Horizonte
2015

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública – CRISP
Curso de Especialização em Estudos de Criminalidade e Segurança Pública

A GUARDA MUNICIPAL E O PODER DE POLÍCIA:

**As guardas municipais e a atribuição para fiscalização e aplicação de multas
de trânsito**

JOÃO ALEXANDRE DE SOUZA FERREIRA

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais, como parte dos requisitos para obtenção do título de Especialista em Estudos de Criminalidade e Segurança Pública.

Orientador: Prof.: Bráulio Figueiredo Alves da Silva.

Belo Horizonte
2015

DEDICATÓRIA

Este trabalho é dedicado aos meus filhos Pablo e Geovanna e a minha noiva Andreza pelo apoio, incentivo, carinho e dedicação permitindo assim a sua realização.

Dedico também a minha mãe, que apesar das nossas desavenças tem papel fundamental na minha formação.

RESUMO

No presente trabalho buscou-se conceituar o Poder de Polícia da Administração Pública e a atribuição da Guarda Municipal no trânsito e aplicação de multa como medida disciplinadora, levantando hipóteses a serem respondidas no decorrer da pesquisa. Através de pesquisa bibliográfica objetivou-se analisar as correntes doutrinárias que tratam da legalidade das Guardas Municipais se valerem do Poder de Polícia de Trânsito. A princípio, faz-se necessário um estudo histórico desta instituição, sua origem e criação, o conceito do poder de polícia, seus fundamentos, finalidade e limites, a figura do agente de trânsito na órbita municipal. Outra questão relevante é a autonomia municipal em relação ao interesse local e sua posição como ente federado. Também é necessário o entendimento jurisprudencial a cerca da atuação das guardas municipais no trânsito, análise das normas constitucionais e infraconstitucionais, os posicionamentos jurisprudenciais favoráveis e os contrários.

Palavras-chave: Guarda Municipal, poder de polícia, Fiscalização de trânsito, aplicação de multas.

ABSTRACT

In this study we sought to conceptualize the Police Power of Public Administration and the assignment of the Municipal Guard in traffic and application of a fine as a disciplinary measure, raising hypotheses to be answered during the research. Through literature review aimed to analyze the doctrinal currents dealing with the legality of the Municipal Guards avail themselves of the Traffic Police Power. At first, a historical study it is necessary this institution, its origin and creation, the concept of police power, its foundations, purpose and limits, traffic agent figure in the municipal orbit. Another relevant issue is the municipal autonomy from the local interest and its position as a federal entity. You also need the jurisprudential understanding about the actions of the municipal guards in traffic, analysis of constitutional and infra-constitutional norms, the jurisprudential positions favorable and contrary.

Key-words: Municipal Guard, police power, traffic surveillance, fines.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIações

Art.	- Artigo
CC	- Código Civil
CETRA	- Conselho Estadual de Trânsito
CF	- Constituição Federal
CONTRA	- Conselho Nacional de Trânsito
CTB	- Código de Trânsito Brasileiro
CTN	- Código Tributário Nacional
GM	- Guarda Municipal
JARI	- Junta Administrativa de Recursos de Infrações
RE	- Recurso Extraordinário
SNT	- Sistema Nacional de Trânsito
TJMG	- Tribunal de Justiça de Minas Gerais
TJSP	- Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
1.1 Objetivos	7
1.1.1 Objetivo geral	7
1.1.2 Objetivos específicos.....	7
1.2 Metodologia	8
1.3 Justificativa	8
2 REFERENCIAL TEÓRICO	9
2.1 A Guarda Municipal no Brasil	10
2.1.1 Guarda Municipal, origem e criação	10
2.2 O poder de polícia	13
2.2.1 Conceito do Poder de Polícia	14
2.2.2 Fundamentos do Poder de Polícia	16
2.2.3 Finalidade do Poder de Polícia.....	17
2.2.4 Limites do Poder de Polícia.....	18
2.3 O exercício do poder de polícia através de seu agente	19
2.3.1 Agente de Trânsito	19
2.4 Autonomia Municipal	20
2.4.1 Autonomia e competência Municipal no Trânsito	21
2.5 A Guarda Municipal e sua atuação no trânsito por meio do seu poder de polícia	23
2.6 O entendimento jurisprudencial acerca da atuação das guardas municipais no trânsito	25
2.6.1 Posicionamentos jurisprudenciais favoráveis	26
2.6.2 Posicionamentos jurisprudenciais contrários.....	29
2.6.3 Aprovação da Lei 13.022/14.....	34
3 CONCLUSÃO	35
REFERÊNCIAS	37

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa teve como objetivo discutir o exercício do poder de polícia administrativa pelas Guardas Municipais e sua atribuição para atuação na fiscalização e aplicação de multas de trânsito. Neste aspecto, faz-se necessário, estudos nas áreas do Direito Constitucional e Administrativo, analisando de forma conjunta as demais normas infraconstitucionais e entendimentos teóricos e jurisprudenciais acerca do tema.

Para uma compreensão do real sentido do poder de polícia do Estado no Município e sua aplicação através da instituição Guarda Municipal, exige uma breve análise histórica desta instituição.

Embora tal discussão seja de extrema complexidade, o presente trabalho é apenas um norte para futuras pesquisas na área do Direito Constitucional e do Direito administrativo.

No exercício do poder de polícia, teria a Guarda Municipal atribuição para fiscalizar, orientar e aplicar multas de trânsito aos munícipes que cometem infrações?

1.1 Objetivos

1.1.1 Objetivo geral

O presente trabalho tem como objetivo pesquisar nos ramos do direito constitucional, direito administrativo e demais normas infraconstitucionais se a atuação da guarda municipal nos quesitos fiscalização, orientação e aplicação de multas de trânsito é ou não constitucional, uma vez que tal situação ainda é objeto de discussão e não está pacificado nos institutos jurídicos brasileiros.

1.1.2 Objetivos específicos

- Dissertar sobre da origem Guarda Municipal no Brasil;

- Dissertar sobre o poder de Polícia e sua efetivação;
- Descrever sobre o exercício do poder de polícia através de seus agentes;
- Dissertar sobre o interesse local do Município;
- Dissertar sobre a Guarda Municipal, objetivo, atuação e atribuição;

1.2 Metodologia

O método utilizado para desenvolvimento dessa monografia foi o qualitativo, por meio do levantamento da história da instituição e a análise de conteúdo de dispositivos legais e de documentação teórica acerca da instituição Guarda Municipal. Trata-se fundamentalmente de uma pesquisa bibliográfica.

1.3 Justificativa

No meio acadêmico, além da obtenção do grau de especialista em Estudos de Criminalidade e Segurança Pública, a presente monografia tem como finalidade identificar questionamentos e levantar material para futuro aprofundamento sobre o tema.

Já no contexto social o que se busca é a adequação e as limitações ao exercício do poder de polícia pelas guardas municipais, na defesa dos legítimos interesses do ente federado municipal.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O município é hoje um dos entes federativos mais importantes, pois é nele que tudo acontece. É a célula de todo o conjunto do sistema federativo, sua importância foi confirmada com a Constituição Federal de 1988, quando conferiu ao município a autonomia político-administrativa, conforme preceituam os arts. 1º, 18, e 34, VII, c, todos da Constituição Federal.

Art.1º - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I- a soberania;

II- a cidadania;

III- a dignidade da pessoa humana;

IV- os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V- o pluralismo.

Art.18.-A organização político-administrativa da Republica 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. (BRASIL, 1988)

Bonavides ressalta que:

(...) não conhecemos uma única forma de união federativa Contemporânea onde o princípio da autonomia municipal tenha alcançado grau de caracterização política e jurídico tão alto e expressivo quanto aquele que conta da definição constitucional do novo modelo implantado no País com a carta de 1988. (BONAVIDES, 2008, p. 347)

Corroborando a mesma ideia, Moraes afirma que:

A constituição Federal consagrou o Município como entidade federativa indispensável ao nosso sistema federativo, integrando-o na organização político-administrativa e garantindo-lhe plena autonomia, como na análise dos arts. 1º, 18, 29, 30 e 34, VII, c, todos da Constituição Federal (...).

(...) A autonomia municipal, da mesma forma que a dos Estados-membros, configura-se pela trílice capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração.

Dessa forma, o município auto-organiza-se através de lei Orgânica Municipal e, posteriormente, por meio da edição direta de seu prefeito, Vice-prefeito e vereadores, sem qualquer ingerência dos Governos Federal e Estadual; e, finalmente, auto-administra-se, no exercício de suas competências administrativas, tributárias e legislativas, diretamente conferidas pela Constituição Federal. (MORAES, 2005, p.254).

Conforme exposto, não resta dúvida de que o município tem sua autonomia prescrita em lei. Em se tratando de interesse local, a lei também não exclui o direito de autonomia do município conforme art.30 da CF. Por meio de uma pesquisa empírica, verifica-se que o trânsito hoje é um complexo tanto Estadual como Municipal, o atual código de trânsito brasileiro prevê uma clara divisão de responsabilidades e uma sólida parceria entre órgãos federais, estaduais e municipais. Os municípios, em particular, tiveram sua esfera de atribuição substancialmente ampliada no tratamento das questões de trânsito.

Compete agora aos órgãos executivos municipais de trânsito exercer suas atribuições, tais, como: o planejamento, o projeto, a operação e a fiscalização de trânsito, todos previstos no art. 24 do CTB, não apenas no perímetro urbano, mas também nas estradas municipais.

A prefeitura do município passou a desempenhar tarefas de sinalização, fiscalização, aplicação de penalidades e educação de trânsito. Para isso, os municípios precisam criar um órgão municipal executivo de trânsito com estrutura para desenvolver atividades de engenharia de tráfego, fiscalização de trânsito, educação e controle de trânsito e controle e estatística, conforme art.16 do CTB.

A constituição Federal em seu art.144,§8º faculta aos municípios a criação do corpo de guarda municipal, para a proteção de seus bens, serviços e instalações, e estas instituições passaram a apoiar também outras instituições de poder. Não havendo uma conceituação específica de serviço, fica a cargo da guarda municipal a atuação no trânsito através do poder de policia administrativa, atuação esta que é questionada no atual sistema jurídico, por não haver lei complementar ou entendimento teórico e jurisprudencial a respeito das reais atividades das Guardas Municipais.

2.1 A Guarda Municipal no Brasil

2.1.1 Guarda Municipal, origem e criação

As pesquisas feitas demonstram não haver precisão quanto ao real surgimento da Guarda Municipal no Brasil, sendo que em alguns casos acaba por se confundir com a própria história da Polícia Militar.

No entanto, vale salientar que ao renunciar o trono, Dom Pedro I, deixa seu filho, Dom Pedro II encarregado dos destinos do Estado. Neste período de mudanças radicais, através da Regência Trina Provisória, em 14 de junho de 1831 é efetivamente criada uma Guarda com esta denominação em cada Distrito de Paz às Guardas Municipais, divididas em esquadras.

Em 18 de agosto de 1831, após a lei que tratava da tutela do imperador e de suas Augustas irmã 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 agregado com a terminologia Permanente, subordinado ao Ministro da Justiça e ao Comando da Guarda Nacional (MAGALHÃES, 2008, p349).

A atuação da Guarda Municipal desde a sua criação foi motivo de destaque, conforme Ex-Regente, Feijó, citado por Magalhães, (2008) afirmando que:

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 a organização, 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 tranquilidade de que goza esta corte (FEIJO, 1982).

A história revela que as Ordenações Filipinas deram os primeiros passos para a criação e desenvolvimento de Polícia Urbana no Brasil; estes serviços eram exercidos pelos moradores, sendo organizados por quadras ou quarteirões e controlados primeiro pelos Alcaldes e mais tarde pelos Juizes de terra. (CARVALHO, 2011).

Consta ainda, especificamente no livro I das Ordenações Filipinas, em seu Título LXXIII, a figura dos Quadrilheiros que estavam presentes em vilas, cidades e lugares para prender os malfeitores. Porém, essa Polícia foi caindo em desuso, sendo os quadrilheiros substituídos progressivamente por Guardas Municipais, Corpo de Milícias e Serviços de Ordenanças, sendo que na legislação

Brasileira a partir de 31 de março de 1742, nunca mais se ouviu falar dos Quadrilheiros. (CARVALHO, 2011).

No que se refere à Guarda Municipal, um decreto de 13 de maio de 1809 criou a divisão militar da Guarda Real no Rio de Janeiro, Decreto este que homologou a existência da Guarda Municipal, formada por 218 guardas com armas e trajas idênticos ao da Guarda Real portuguesa. (CARVALHO, 2011)

Após um período de mudanças em virtude da abdicação de D. Pedro I, o Brasil passou a ser governado por uma Regência provisória e posteriormente pela Regência Trina. Neste momento conturbado, em 7 de abril de 1831, as tropas formadas pela Guarda Real de Polícia se insurgiram contra o sistema. Neste período a Regência Provisória, a 14 de junho de 1831, por meio de Decreto Imperial criou o Corpo de Guarda Municipais na corte, sendo feito o mesmo nas demais províncias. (CARVALHO, 2011)

Assim, foi organizado em cada Distrito de Paz um Corpo de Guardas Municipais, estando os mesmos divididos em esquadras. (CARVALHO, 2011).

Art. 13". Cada um dos guardas municipais prestará perante o Comandante de sua esquadra, este perante o Comandante do corpo, e este perante o Juiz de Paz do seu distrito, o seguinte juramento:

Juro sustentar a Constituição, e as Leis, e ser obediente às autoridades constituídas, cumprindo as ordens legais que me forem comunicadas para segurança publica e particular, fazendo os esforços, que me forem possíveis, para separar tumultos, terminar rixas, e prender criminosos em flagrante; participando, como me incumbe imediatamente que chegarem ao meu conhecimento, todos os factos criminosos, ou projetos de perpetração de crime. (BRASIL, lei do império 1831).

Torres relata que:

No Brasil, a primeira instituição policial paga pelo erário foi o Regimento de Cavalaria Regular da Capitania de Minas Gerais, organizado em 9 de junho de 1775, ao qual pertenceu o Alferes Joaquim José da Silva Xavier, o TIRADENTES, que nela alistou-se em 1780 e em 1781 foi nomeado comandante do destacamento dos Dragões, na patrulha do "Caminho Novo", estrada que servia como rota de escoamento da produção mineradora da capitania mineira ao porto do Rio de Janeiro. Essa corporação é considerada como 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. (TORRES, 2006)

As pesquisas não deixam clara a origem exata da criação das instituições, além do que, surgem dúvidas, por exemplo, se há ou não diferença entre Guarda Municipal, Guarda Real e Guarda Civil, pois todas se misturam em meio ao contexto histórico. Porém, as pesquisas demonstram que a rebeldia da Guarda Real trouxe à tona no dia 14 de junho de 1831 a criação da Guarda Municipal em cada Distrito, dividida em esquadras.

2.2 O poder de polícia

Para uma melhor compreensão do tema, deve-se buscar o entendimento do real sentido do que é o poder de polícia na administração pública. Di Pietro assim definiu:

Pelo conceito clássico, ligado à concepção liberal do século XVIII, o poder de polícia compreendia a atividade Estatal que limitava o exercício dos direitos individuais em benefício da segurança.

Pelo conceito moderno, adotado no direito brasileiro, o poder de polícia é a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público.

Esse interesse público diz respeito aos mais variados setores da sociedade, tais como segurança, moral, saúde, meio ambiente, defesa do consumidor, patrimônio cultural, propriedade. Daí a divisão da polícia administrativa em vários ramos: polícia de segurança, da floresta, das águas, de trânsito, sanitária e etc. (DI PIETRO, 2005, p.109 e 111).

A origem do vocábulo polícia é do grego, politeia, usado para designar todas as atividades da cidade-estado (polis), não tendo qualquer vinculação com o sentido atual da expressão (DI PIETRO, 2005).

O poder de polícia, no sentido amplo, é aquele em que o Estado, através de sua autoridade, usa este poder em prol da coletividade, para condicionar a liberdade individual do cidadão que o quer exercer de forma plena (MELLO, 2008).

Conforme Cavalcanti, citado por Di Pietro, (2005):

Diz que o poder de polícia “constitui um meio de assegurar os direitos individuais porventura ameaçados pelo exercício ilimitado, sem disciplina normativa dos direitos individuais por parte de todos”.

E acrescenta que se trata de “limitação à liberdade individual, mas tem por fim assegurar esta própria liberdade e os direitos essenciais ao homem” (DI PIETRO, 2005, p 108).

Em sua história, o poder de polícia surge pelas mãos do Monarca, sendo este quem detinha todos os poderes da ordem Civil, sendo assim, prendia, matava e sequestrava os bens dos cidadãos com base em seu poder e, além disso, se levantava contra todos os opositores da considerada boa ordem moral e religiosa.

Conforme Falla, citado por Di Pietro (2005):

Posteriormente, em fins do século XV, o jus polittiae volta a designar, na Alemanha, toda a atividade do Estado, compreendendo poderes amplos de que dispunha o príncipe, de ingerência na vida privada dos cidadãos, incluído sua vida religiosa e espiritual, sempre sob o pretexto de alcançar a segurança e o bem-estar coletivo. No entanto, logo se estabeleceu uma distinção entre a polícia e a justiça; a primeira compreendida norma baixadas pelo príncipe, relativas à administração, e eram aplicadas pelos juizes. Esse direito de polícia do príncipe foi sofrendo restrições em seu conteúdo, deixando de alcançar, paulatinamente, primeiro as atividades eclesiásticas, depois as militares e financeiras, chegando a um momento em que se reduziam as normas relativas à atividade interna da administração. Posteriormente, ainda, passou-se a ligar a polícia à ideia de coação; nesse momento começou-se a distinguir a atividade de polícia das demais atividades administrativas, hoje chamados serviço público e fomento. (DI PIETRO, 2005. p 109).

Com isso, o poder de polícia vem de encontro à liberdade individual, mas não para restringi-la por completo, e sim colocar um equilíbrio na liberdade individual excessiva que fere a liberdade coletiva. Assim a administração pública passa a manter um convívio social adequado no âmbito do seu território.

2.2.1 Conceito do Poder de Polícia

O poder de polícia não pode ser exercido livremente, deve está ligado ao um dever, ou seja, deve está ligado a sua finalidade.

Meirelles explica que o poder de polícia teve inicio com a necessidade de se proteger os habitantes das cidades romanas (polis), palavra esta que, deu

origem ao termo *politia*, do qual nasceu à palavra “*polícia*” (MEIRELLES, 2005, p.130).

Mello diz que a expressão “*poder de Polícia*” remete ao Estado de *polícia*, que antecedeu ao Estado de direito, e que, naquele, havia o poder natural do príncipe que tudo poderia na condição de delegatário de poderes divino (MELLO, 2008, p. 810).

Para Meirelles, o poder de *polícia* é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e o gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado. (MEIRELLES. 2005, p.127).

Di Pietro define como a “(...) atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público” (DI PIETRO, 2005, p.111).

Mello, citado por Di Pietro (2005), dá dois conceitos:

1. Em sentido amplo, corresponde à “atividade estatal de condicionar a liberdade e a propriedade ajustando-as aos interesses coletivos”; abrange atos do legislativo e do executivo;
2. Em sentido restrito, abrange “as intervenções, quer gerais e abstratas, como os regulamentos, quer concretas e específicas (tais como as autorizações, as licenças, as injunções) do poder Executivo, destinadas a alcançar o mesmo fim de prevenir e obstar ao desenvolvimento de atividades particulares contrastantes com os interesses sociais”; compreende apenas atos do poder Executivo (DI PIETRO, 2005, p.112).

O conceito legal de poder de *polícia* está previsto no Código Tributário Nacional, da seguinte forma:

Art.78. Considera-se poder de *polícia* a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando o 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 tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de *polícia* quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder. (BRASIL, CTN, 1966).

Como se nota, o poder de Polícia é acima de tudo uma prerrogativa da Administração Pública, porém não poderá ser exercido de forma arbitrária, ao bel prazer de seus Órgãos ou agentes. Deve-se buscar o respaldo em Lei.

2.2.2 Fundamentos do Poder de Polícia

O Poder de Polícia tem como fundamento a predominância do interesse público sobre o particular, porém este interesse deve estar pautado em leis para não gerar assim descrédito na administração pública.

Na visão de Mello (2008)

O poder expressável através da atividade de polícia administrativa é o que resulta de sua qualidade de executora das leis administrativas. É a contraface de seu dever de dar execução a estas leis. Para cumpri-lo não pode se passar de exercer autoridade — nos termos destas mesmas leis — indistintamente sobre todos os cidadãos que estejam sujeitos ao império destas leis. Daí a “supremacia geral” que lhe cabe.

O poder, pois, que a administração exerce ao desempenhar seus encargos de polícia administrativos repousa nesta, assim chamada, “supremacia geral”, que, no fundo, não é senão a própria supremacia das leis em geral, concretizadas através de atos da administração (MELLO, 2008.p.810).

Também Di Pietro (2005):

O fundamento do poder de polícia é o princípio da predominância do interesse público sobre o particular, que dá à administração posição de supremacia sobre os administrados (DI PIETRO, 2005 p.109).

E, corroborando, Medauar (2008):

Em muitos estudos sobre o poder de polícia menciona-se como seu fundamento e finalidade a defesa da ordem pública.

(...) na verdade, a chamada ordem pública, com fundamento do exercício do poder de polícia, na sua concepção atual, identifica-se com o interesse público e diz respeito à custódia de qualquer tipo de bem ou interesse de todos ante o indivíduo ou grupo restrito de indivíduos (MEDAUAR, 2008, p.335).

Como se nota, para que exista uma harmonia nos interesses entre indivíduos e coletividade, a Administração Pública impôs a supremacia sobre o

administrado, na intenção de proteger os bens públicos, através de atos pautados em leis. Gerando assim, o convívio social.

Visando proteger os interesses da sociedade, o objetivo do poder de polícia está voltado a todo bem, direito ou atividade.

Acerca do objeto do poder de polícia Gasparini descreve que:

O objeto é, à vista do que dissemos a liberdade e a propriedade dos administrados, sem alcançar os respectivos direitos. Aquelas, no que respeita ao seu exercício; esta no que se relaciona com o uso, gozo e disposição (GASPARINI, 2004, p.124).

Meirelles (2005) define:

O objeto do poder de polícia é todo bem, direito ou atividade individual que possa afetar a coletividade ou pôr em risco a segurança nacional, exigido, por isso mesmo, regulamentação, controle e contenção pelo poder público. (MEIRELLES, 2005, p. 124).

Em hipótese alguma pode a Administração Pública se abdicar do seu dever, dever este exercido em prol da sociedade. Dessa forma, a cada restrição de direito individual é correlato equivalente poder de polícia que zela pelo interesse da coletividade.

2.2.3 Finalidade do Poder de Polícia

O poder de polícia não pode ser exercido de forma arbitrária, caso isso ocorra, poderá ser caracterizado como desvio de finalidade. Não pode ir além do necessário que visa proteger.

Assim assiná-la Di Pietro (2005):

(...) a sua finalidade não é destruir os direitos individuais, mas, ao contrário, assegurar o seu exercício, condicionando-o ao bem-estar social; só poderá reduzi-lo quando em conflito com interesses maiores da coletividade e na medida estritamente necessária à consecução dos fins estatais (DI PIETRO, 2005, p.116).

Sobre a finalidade do poder de polícia, Gasparini diz que “Destina-se a polícia administrativa a prevenir o surgimento (quando ainda não aconteceu) de

atividade particular nocivas aos interesses sociais ou público ou a obstar (paralisar, impedir) seu desenvolvimento. Estes seu fim” (GASPARINI, 2004, p.125).

Corroborando o pensamento acima descrito, Meirelles (2005) afirma que:

A finalidade do poder de polícia, como já assinalamos, precedentemente, é a proteção ao interesse público no seu sentido mais amplo. Nesse interesse superior da comunidade entram não só os valores materiais como, também, o patrimônio moral e espiritual do povo, expresso na tradição, nas instituições e nas aspirações nacionais da maioria que sustenta o regime político adotado e consagrado na Constituição e na ordem jurídica vigente. (MEIRELLES, 2005, p. 134)

A finalidade do poder de Polícia deve estar em comum acordo com o interesse da coletividade, sendo de caráter preventivo ou coercitivo, na busca por sua efetivação pautada sempre em lei. Ainda que desagrade um grupo ou classe, deve-se levar em conta o interesse social ou público em geral.

2.2.4 Limites do Poder de Polícia

O limite do poder de polícia é na sua essência o respeito aos direitos fundamentais, aqueles previstos no texto Constitucional. Em meio à disciplina e restrições, estes limites são expostos quando há o reconhecimento por parte do poder de polícia a estes direitos fundamentais.

Neste contexto, Di Pietro (2005) afirma que:

Como todo ato administrativo, a medida de polícia, ainda que seja discricionária, sempre esbarra em algumas limitações impostas pela lei, quanto à competência e à forma, aos fins e mesmo com relação aos motivos ou ao objeto; quanto aos dois últimos, ainda que a administração disponha de certa dose de discricionariedade, esta deve ser exercida nos limites traçados pela lei. (DI PIETRO, 2005, p.116).

Compartilhando do mesmo pensamento, Medauar (2008):

Existe lei disciplinadora do direito fundamental. Neste caso, o poder de polícia é limitado pelos preceitos da lei, não se admitindo prescrição mais rigorosamente que a da lei: as restrições da lei devem ser interpretadas de modo restrito, isto é, no sentido mais favorável ao exercício do direito. (MEDAUAR, 2008, p.338).

Sobre os limites e abusos da Administração Pública, Mello (2008) observa que:

A utilização de meios coativos por parte da administração, conforme o indicado é uma necessidade imposta em nome da defesa dos interesses públicos. Tem, portanto, na área de polícia, como em qualquer outro setor de atuação de administração, um limite conatural ao seu exercício. Este limite é o atingimento da finalidade legal em vista da qual foi instituída a medida de polícia (MELLO, 2008, p.830).

Sendo o poder de polícia uma atividade da Administração Pública, deve, acima de tudo, ser respaldado em leis e princípios, onde aqueles que insistirem no abuso do seu poder deveram responder em juízo, devendo a administração indenizar os prejudicados.

2.3 O exercício do poder de polícia através de seu agente

O Código de Trânsito Brasileiro o CTB, em seu art.280 no §4, prevê quem é o agente capaz para atuar no Trânsito, sendo necessária à discriminação deste que de fato possui a atribuição do Trânsito através da competência do seu ente federado.

2.3.1 Agente de Trânsito

Essa categoria de agente está prevista no (CTB) Código de Trânsito Brasileiro, especificamente no art.280,§4º, que dispõe:

Art. 280. Ocorrendo infração prevista na legislação de trânsito, lavrar-se-á auto de infração, do qual constará:

[...]

§ 4º O agente da autoridade de trânsito competente para lavrar o auto de infração poderá ser servidor civil, estatutário ou celetista ou, ainda, policial militar designado pela autoridade de trânsito com jurisdição sobre a via no âmbito de sua competência. (BRASIL, CTB, 1997).

Sendo que os agentes civis podem ser policiais federais, atuam nas rodovias federais, e são regidos por estatuto dos servidores federais e, dentro da competência municipal, tem-se os agentes de regime estatutário, Guardas Municipais e os celetistas, Agentes de Trânsitos Municipais, ambos devem ser

concurados. Há ainda, a fiscalização exercida por policiais militares, enquanto agentes militares.

Qualquer que seja a figura do agente para exercer a fiscalização do trânsito deverá este exercê-lo por meio de concurso público.

2.4 Autonomia Municipal

Percebe-se que, de maneira inovadora, a Constituição Federal de 1988 considerou os municípios como entes componentes da estrutura federativa (arts. 1º e 18), assim conferindo-lhes competência (art.30) e discriminando-lhes rendas (art.156). Anteriormente eram tidos apenas como componentes dos Estados, pois eram estes que decidiam a sua organização (Neves, 2012).

Neste sentido, Bonavides afirma que:

Não conhecemos uma única forma de união federativa contemporânea onde o princípio da autonomia municipal tenha alcançado grau de caracterização política e jurídica tão alto e expressivo quanto aquele que consta da definição constitucional do novo modelo implantado no País com a Carta de 1988”, a qual impõe aos aplicadores de princípios e regras constitucionais uma visão hermenêutica muito mais larga tocante à defesa e sustentação daquela garantia (BONAVIDES, 2008, p. 347).

Esta autonomia em face dos demais entes da federação se dá tanto na capacidade de auto-organização, quanto na capacidade de autogestão, como preceitua o Art. 30, inciso I - Art. 30- Compete aos Municípios: I - “legislar sobre assuntos de interesse local”.

Nesse sentido, Meirelles (2006) esclarece que:

(...) o 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. (MEIRELLES, 2006.p.136).

Meirelles (2006) define o conceito de autonomia “é prerrogativa política outorgada pela Constituição a entidades internas (Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) para compor seu governo e prover sua Administração segundo o ordenamento jurídico vigente.” (MEIRELLES, 2006, p.19).

Como se nota, a autonomia do município é mais do que prerrogativa jurídicas é, acima de tudo princípio constitucional, conforme art.37, VII, alínea “c”, esta autonomia é expressa por sua tríplice capacidade de auto-organização: capacidade da criação de lei Orgânica Municipal e de lei municipal. Autogoverno: eleições diretas de seus prefeitos e vereadores. E autoadministração: competência administrativa, tributária e legislativa, conferidas pela Constituição Federal.

2.4.1 Autonomia e competência Municipal no Trânsito

Para uma melhor compreensão a respeito do tema é de suma importância, classificar o conceito de competência.

De acordo com Da Silva:

Competência é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade, órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. Competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções. (Da Silva, 2009, p.479).
[...]neste sentido, pode-se dizer que, a competência situa-se no poder de atuar, fazer leis, promover políticas e administrar recursos dentro do campo de ação que envolve toda esfera de cada um dos entes da federação: União, Estados, Municípios e Distrito Federal. (Da Silva, 2009),

A autonomia municipal em relação ao trânsito veio por meio da lei 9.503/97, que instituiu o Código de Trânsito Brasileiro, (CTB), inserindo através do seu Art. 5º o município no Sistema Nacional de Trânsito, (SNT):

Art. 5º- O Sistema Nacional de Trânsito é o conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que tem por finalidade o exercício das atividades de planejamento, administração, normatização, pesquisa, registro e licenciamento de veículos, formação, habilitação e reciclagem de condutores, educação, engenharia, operação do sistema viário, policiamento, fiscalização, julgamento de infrações e de recursos e aplicação de penalidades. (Brasil, CTB, 1997).

Deve-se observar que, o que determina a competência dos Municípios é o interesse local a ser satisfeito, interesse este de caráter predominante e não exclusivo do Município em relação aos interesses da União e dos Estados. O sistema de repartição de competência predominante no nosso ordenamento jurídico brasileiro segue o critério da predominância do interesse, justificando desta forma que as matérias pertinentes aos interesses nacionais ficam atribuídas ao órgão

executivo central, enquanto aos Estados e Municípios são reservadas as matérias relativas aos interesses regionais ou locais.

No que diz respeito ao trânsito, fica evidente que se trata de interesse pertinente aos três entes federados.

Sobre esta questão Meirelles (2006) assim se expressa:

Acresce, ainda, notar a existência de matérias que se sujeitam simultaneamente à regulamentação pelas três ordens estatais, dada sua repercussão no âmbito federal, estadual e municipal. Exemplos típicos dessa categoria são o trânsito e a saúde pública, sobre os quais dispõe a União (regras gerais: Código Nacional de Trânsito, Código Nacional de Saúde Pública), os Estados (regulamentação: Regulamento Geral do Trânsito, Código Sanitário Estadual) e o município (serviços locais: estacionamento, circulação, sinalização etc.; regulamentos sanitários municipais). Isto porque sobre cada faceta do assunto há um interesse predominante de uma das três entidades governamentais (MEIRELLES, 2006, p.137).

Meirelles (2006) também esclarece a questão da repartição de competência entre os entes federados no que tange ao trânsito:

De um modo geral, pode-se dizer que cabe a União legislar sobre os assuntos nacionais de trânsito e transporte, ao Estado-membro compete regular e prover os aspectos regionais e a circulação intermunicipal em seu território, e ao município cabe à ordenação do trânsito urbano, que é de seu interesse local (CF, art.30, I e V). (MEIRELLES, 2006, p.454).

Para que o Município exerça sua competência no trânsito através de seus órgãos executivos, esses deverão se integrar no SNT (Sistema Nacional de Trânsito), pois é prerrogativa prescrita no CTB, em seu §2º, do art.24, o qual também trata que competências serão exercidas pelos mesmos.

Art. 24. Compete aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição:
§ 2º Para exercer as competências estabelecidas neste artigo, os Municípios deverão integrar-se ao Sistema Nacional de Trânsito, conforme previsto no artigo 333 deste Código. (Brasil, CTB, 1997).

Já o art.333 do CTB dispõe sobre as condições para a integração do município ao SNT (Sistema Nacional de Trânsito):

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. (Brasil, CTB, 1997).

Estas virtudes estendidas aos municípios, tanto no plano constitucional, quanto infraconstitucional, tem a clara intenção de alcançar a efetiva aplicação de um dos princípios primordiais da Administração Pública, o da eficiência, que ainda segundo Meirelles (2006) consiste em:

Exigir que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros (MEIRELLES, 2006, p.90).

Por ser o município o ente mais próximo do dia a dia da sociedade, percebe-se que, além de ser o mais cobrado e fiscalizado, é o que teoricamente tem condições de dar respostas mais rápidas e efetivas aos problemas que atingem diretamente os munícipes. No que diz respeito à fiscalização e aplicação de multas de trânsito, é evidente que este ente tem total legitimidade, por seus agentes, de buscar uma utilização mais racional das vias públicas, reduzindo, consideravelmente, o número de acidentes e aumentando a qualidade de vida de seus moradores, que sofrem diretamente os efeitos violentos do preenchimento desordenado de tais espaços.

2.5 A Guarda Municipal e sua atuação no trânsito por meio do seu poder de polícia

A Guarda Municipal possui legitimidade para o exercício do poder de polícia administrativo amparado no § 8º do artigo 144, que autorizou sua criação, nos seguintes termos: “§8º. Os municípios poderão constituir Guardas Municipais

destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei”.

Convém esclarecer alguns pontos obscuros deste artigo. Entende-se que, o sentido da expressão “serviço” possui uma conotação subjetiva, ou seja, que engloba diversas ações da Guarda Municipal na administração pública direta. Já por instalações, entende-se pela parte física, ou seja, os imóveis onde ocorrerá a prestação de serviço da Guarda Municipal nas dependências da Administração, a dúvida surge em relação aos bens, pois quais seriam passíveis de proteção pela Guarda Municipal? Na busca por esse esclarecimento, tem-se definição no artigo 99 do Código Civil:

Art. 99”. São bens públicos:

I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades. ’

Parágrafo único. Não dispendo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado. (BRASIL, CC, 2002).

Conforme a lei, a atuação das Guardas Municipais na proteção dos bens está pautada no dispositivo constitucional que autorizou a sua criação e que não faz menção a nenhuma restrição da extensão de suas atividades sobre os bens de uso comum do povo, onde se inserem as ruas e logradouros públicos. Conforme se prova, atuação diária das Guardas Municipais que, não só efetivamente fiscalizam e também auxiliam vários órgãos no exercício do poder de polícia em atividades como a proteção do meio ambiente, apreensão de mercadorias comercializadas irregularmente nas ruas, fiscalização de ocupações de áreas públicas.

Para Meirelles (2006) fiscalização:

É outro meio de atuação do poder de polícia sobre as atividades e bens sujeitos ao controle administrativo. Essa fiscalização restringe-se à verificação da normalidade do uso do bem ou do exercício da atividade policiada em face das normas legais e regulamentares que os regem. Deparando irregularidade ou ilegalidade reprimível pela Administração, o órgão fiscalizador deverá advertir verbalmente o infrator ou lavrar desde logo o auto de infração, cominando-lhe a penalidade cabível, sempre com

oportunidade de defesa no processo administrativo correspondente, sob pena de nulidade da sanção [...] (MEIRELLES, 2006, p.157).

O CTB além de expressamente autorizar o município a fiscalizar e aplicar multas, também traz no artigo 280 §4º que não existe restrição alguma à atuação dos agentes da Guarda Municipal no trânsito, sendo que até o momento não foi arguida qualquer inconstitucionalidade do disposto no art.24,§4, conforme abaixo:

§4º. O agente da autoridade de trânsito competente para lavrar o auto de infração poderá ser servidor civil, estatutário ou celetista ou, ainda, policial militar designado pela autoridade de trânsito com jurisdição sobre a via no âmbito de sua competência. (BRASIL, CTB, 1966)

Com se vê, não existe a princípio nenhuma atuação ou atuação ilegal por parte dos agentes da Guarda Municipal. Neste sentido, é o posicionamento de Silva (2009).

A introdução da GM na fiscalização do trânsito e na aplicação de penalidade aos violadores de suas normas é medida de grande acerto. Não é possível que os guardas, postados nas esquinas, assistam impassíveis às infrações e maluquices dos motoristas imprudentes e irresponsáveis, porque não têm permissão de agir. Isto contraria até mesmo o senso comum. (SILVA, 2009).

A exposição acima não deixa dúvida em relação ao poder de atuação e fiscalização por meio de aplicação de multas de trânsito no âmbito do município, onde pode ser exercido pelos Agentes da Guarda Municipais, desde que previsto em lei devidamente aprovada na Câmara e posteriormente sancionada pelo Prefeito Municipal.

2.6 O entendimento jurisprudencial acerca da atuação das guardas municipais no trânsito

Esse capítulo se dedica à análise dos posicionamentos jurisprudenciais favoráveis e contrários à atuação da Guarda Municipal no trânsito. Sem regulamentação o § 8º do art.144 da Constituição Federal de 1988 coloca a Guarda Municipal em situação de difícil. Não tardaram questionamentos sobre as reais

atribuições das Guardas Municipais, principalmente em relação à legitimidade para fiscalização e aplicação de multas de trânsito, o que tem gerado polemica no Poder Judiciário.

2.6.1 Posicionamentos jurisprudenciais favoráveis

O Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 191363 se manifestou favorável a atuação do município no controle e fiscalização dos espaços públicos na defesa dos interesses locais, pela aplicação do art. 30, inciso I da CF:

EMENTA: - CONSTITUCIONAL. MUNICÍPIO: COMPETÊNCIA: IMPOSIÇÃO DE MULTAS: VEÍCULOS ESTACIONADOS SOBRE CALÇADAS, MEIOS-FIOS, PASSEIOS, CANTEIROS E ÁREAS AJARDINADAS. Lei nº 10.328/87, do Município de São Paulo, SP. I. - Competência do Município para proibir o estacionamento de veículos sobre calçadas, meios-fios, passeios, canteiros e áreas ajardinadas, impondo multas aos infratores. Lei nº 10.328/87, do Município de São Paulo, SP. Exercício de competência própria " CF/67, art. 15, II, CF/88, art. 30, I " que reflete exercício do poder de polícia do Município. II. - Agravo não provido.

Especificamente em relação à aplicação de multas de trânsito e a competência Guarda Municipal, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro se manifestou no julgamento Processo No: 0074350-15.2004.8.19.0001.

EMENTA: - ADMINISTRATIVO. GUARDA MUNICIPAL. APLICAÇÃO DE MULTA DE TRÂNSITO. POSSIBILIDADE. Pretensão anulatória de multa de trânsito aplicada pela Guarda Municipal, do Rio de Janeiro, com conseqüente baixa do registro no prontuário. Julgamento de improcedência. Guarda Municipal cuja criação, sob o regime de direito privado, se destina, dentre outras atividades, à prestação de serviços públicos, conceito jurídico que insere a atividade de trânsito e as faculdades implícitas de fiscalizar e aplicar sanções. Exegese do par. 8, do art. 144, da CF c/c 173, todos da CRFB. Precedentes do Órgão Especial, deste Sodalício de Justiça. Sentença que neste sentido apontou incensurável, desprovidamento ao recurso que pretendia sua reversão. Unânime.

No mesmo sentido o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) julgou a Apelação No: 853156.5/5:

MULTA DE TRÂNSITO - AÇÃO ANULATÓRIA - Interposição com o objetivo de invalidar multa de trânsito alegando a ilegitimidade dos Guardas Civis Municipais para a aplicação de multas – Legitimidade configurada - a Guarda Municipal pode ser autoridade responsável pela fiscalização do trânsito - ação improcedente – recurso improvido.

O mesmo TJSP assim se manifestou na apelação com revisão N° 854.763-5/2:

AÇÃO ANULATÓRIA - INFRAÇÃO DE TRÂNSITO -GUARDA MUNICIPAL DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DORIO PRETO - APLICAÇÃO DE MULTA DE TRÂNSITO - Competência para fiscalização do trânsito local e imposição de multa - Competência prevista no Código de Trânsito Brasileiro, bem como nas normas Municipais de São José do Rio Preto- Sentença de improcedência mantida – Revogação da assistência judiciária gratuita outrora concedida- Recurso não provido.

Vale ressaltar que as decisões acima colacionadas se posicionaram no sentido de que a atuação da Guarda Municipal no trânsito encontra legitimidade tanto constitucional, amparada pelo §8º do art. 144 da Carta Magna, quanto infraconstitucional com fulcro no Código de Trânsito Brasileiro. Neste momento, visando aprofundar a discussão, colaciona-se recente julgamento do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais em Ação Direta de Inconstitucionalidade (Representação de Inconstitucionalidade) N° 1.0000.08.479114-4/000(1) datada de 13 de Janeiro de 2010.

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI E DECRETO MUNICIPAIS. GUARDA MUNICIPAL. PODER DE ATUAÇÃO. POLICIAMENTO DO TRÂNSITO E IMPOSIÇÃO DE SANÇÃO PECUNIÁRIA AOS INFRATORES. POSSIBILIDADE. REPRESENTAÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. 1. Em consonância com o posicionamento adotado pelo Supremo Tribunal Federal, o Município detém competência para coibir o estacionamento em locais proibidos, inclusive com competência para impor multas, ou seja, sanção pecuniária de caráter administrativo. 2. Não basta só a fiscalização: uma fiscalização sem sanção não significa nada; do contrário. Ela nem precisaria existir. 3. Desta forma, a aprovação do projeto de Lei pelo legislativo local, sancionado pelo Prefeito Municipal, vem apenas atender a uma realidade do Município de Belo Horizonte. 4. Representação julgada improcedente.

Oportuno demonstrar que na decisão analisada, os posicionamentos favoráveis a atuação da Guarda Municipal argumentam, além do amparo previsto do art. 30, inciso I da CF, uma interpretação mais extensa do conceito de bens públicos para além da questão patrimonial, como exposto no voto do Desembargador Caetano Levi Lopes:

Não há dúvida de que a Guarda Municipal pode ser instituída ou constituída, como está redigido na norma constitucional, para proteção dos bens, serviços e instalações municipais. Ora, o art. 99 do vigente Código Civil

dispõe claramente que os bens públicos são de uso comum do povo, de uso especial ou dominicais. Nem a Constituição Estadual, nem a Constituição da República fazem restrição à natureza do bem quando se refere à Guarda Municipal. Não diz, por exemplo, que a Guarda Municipal foi criada para proteger bens de uso especial ou dominical, diz apenas bens, portanto, abrangendo, entendo também os bens públicos de uso comum do povo.

E logo depois conclui:

Está expresso no art. 99, inciso I, do Código Civil, as ruas, praças, avenidas e congêneres; vias de circulação são bens de uso comum do povo, bens que podemos utilizar na condição de pedestre, mas, também, na condição de motorista. Quando eu, motorista, circulo com o meu veículo numa rua, estou utilizando um bem de uso comum do povo municipal. Se circular numa rodovia estadual, estou utilizando um bem de uso comum estadual e se for rodovia federal, estou utilizando um bem de uso comum do povo de propriedade da União.

Ainda no mesmo julgado, o Desembargador Roney Oliveira posicionou-se também favoravelmente à atuação da Guarda Municipal, asseverando que tal atribuição se coaduna com o critério de repartição de competências adotado na Constituição Federal:

A matéria referente ao trânsito e tráfego de veículos automotores pelas vias terrestres admite tríplex regulamentação - federal estadual e municipal". À União incumbe traçar as regras gerais e as diretrizes de trânsito e transporte (art. 22, inciso XI, CF), o que não afasta a competência concorrente dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em estabelecer e implantar uma política educacional para a segurança do trânsito (art. 23, inciso XII, CF). "Assim, ao Estado-membro compete legislar sobre questões secundárias, pertinentes ao interesse regional, ao passo que ao Município compete cuidar das questões atinentes à organização de trânsito e tráfego de interesse local (art. 30, inciso I, CF)".

Colaciona-se interessante passagem do voto do Desembargador Geraldo Augusto, na qual o magistrado faz digressão acerca do exercício do poder de polícia, visando contrapor o posicionamento do nobre relator que proferiu voto no sentido de declarar parcialmente a inconstitucionalidade da lei que regulamentou as atividades da Guarda Municipal, utilizando a técnica da interpretação sem redução de texto, afastando a interpretação que permite à Guarda Municipal a atuação e aplicação de infrações administrativas, permitindo somente a organização do serviço público do trânsito local:

Ora, a questão tratada na Lei Municipal, e regulamentada pelo Decreto em discussão refere-se especificamente ao poder de atuar na fiscalização, no controle e na orientação do trânsito e do tráfego, não podendo ser afastada a possibilidade de autuação e aplicação de multas pelas infrações administrativas verificadas, sob pena de se tornar inane o Poder de Polícia, que tem atributos específicos e peculiares ao seu exercício, como a discricionariedade, a auto-executoriedade e a coercibilidade, esta última, sem a qual não teria qualquer força.

E mais adiante completa o raciocínio:

As sanções impostas e executadas pela administração além de compatíveis com as exigências do interesse público/social são inerentes ao poder de polícia; é de interesse local e não se distancia das normas expedidas pela União e Estado; pelo contrário, encontram-se em sintonia e lhes garante a desejada eficácia”.

Por fim, conclui-se que os posicionamentos jurisprudenciais favoráveis ao exercício pela Guarda Municipal da fiscalização e do controle do trânsito, além de utilizarem uma interpretação do ordenamento constitucional sistêmica e mais adequada às necessidades reais da sociedade, encontram no CTB total amparo ao pleno desempenho das atribuições pertinentes ao trânsito por parte do município e de seus agentes.

2.6.2 Posicionamentos jurisprudenciais contrários

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo no julgamento da apelação com revisão Nº 994.09.237403-7, se posicionou contrariamente à legitimidade da fiscalização de trânsito exercida pela Guarda Municipal:

Ementa - APELAÇÃO - AÇÃO DECLARATORIA – Pretensão à anulação das multas de trânsito aplicadas por Guarda Municipal - Cabimento - Atribuições da Guarda Municipal previstas no artigo 144, § 8º, da Constituição Federal - Rol taxativo que não permite incursões em atividades próprias de outros órgãos – Impossibilidade de exercício das funções de agente de trânsito - Exegese, outrossim, da Deliberação nº 1/2005 do CETRAN - Precedentes jurisprudenciais – Verba honorária majorada nos termos do artigo 20, §§ 3º e 4º, do CPC - Sentença parcialmente reformada para tal finalidade - Recurso do autor parcialmente provido e recurso voluntário da Fazenda Municipal desprovido.

Tal posicionamento se manteve na decisão da apelação Nº 990100409344:

Ementa - ANULATÓRIA- Pretensão à nulidade de auto de infração de trânsito, bem como de todas as penalidades e consequência dele advindo, tais como pontuação e multa impostas, lavradas por Guarda Civil Municipais - Decreto Municipal nº 13.105/2006, que regulamentou o inciso II do artigo 2º da Lei Complementar nº 177/2003, que trata das atribuições da Guarda Municipal na disciplina do trânsito nas vias e logradouros municipais, declarado inconstitucional através da ADIN nº 175.020-0/4 da Comarca de SÃO PAULO, julgada em 30.09.2009, pelo Órgão Especial desta Corte - Sentença de improcedência reformada. Recurso provido.

Há de se esclarecer, porém, que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo reverteu às decisões desfavoráveis e unificou seu entendimento no sentido de permitir às Guardas Municipais atuarem como agentes da autoridade de trânsito, o que se vê pelas seguintes ementas:

MULTAS - TRÂNSITO - Município que se insurge contra Deliberação do Cetran de S. Paulo, que considerou nulas as autuações lavradas por Guardas Municipais investidos nas funções de agentes de fiscalização de trânsito - Município que tem, entretanto, competência para disciplinar o sistema via no, sinalizá-lo e fiscalizar a circulação de veículos e animais (CF, art. 30 e CBT, art. 24) - Polícia administrativa que pode ser exercida por qualquer agente municipal (CBT, § 4º do art. 280) - Agente Estadual que, de outra parte, não tem autoridade para interferir na administração municipal - Segurança concedida - Recurso provido (Apelação Cível com Revisão nº 584.030.5/5-00).

CONSTITUCIONAL. TRÂNSITO. GUARDA MUNICIPAL. 1. A partir da Lei Federal nº 9.503/97 os Municípios estão legitimados à fiscalização do trânsito urbano e das estradas municipais por intermédio de seus próprios agentes públicos. 2. O art. 144, §8º, da CF deve levar em conta tal atribuição, conferida pela União no exercício de atividade privativa, permitindo interpretação conforme, dentro da razoabilidade, de que a fiscalização está inserida na expressão "serviços" ali contida, de forma a legitimar-se o exercício de tal atribuição pela Guarda Municipal. Recursos improvidos (Apelação Cível com Revisão nº 613.847-5/8).

MANDADO DE SEGURANÇA. GUARDA MUNICIPAL - ATRIBUIÇÃO - ATUAÇÃO - O Guarda Municipal, como todo e qualquer servidor do município, pode lavrar autos de infração de trânsito, pois a previsão constitucional de suas atribuições típicas de segurança pública tem por única finalidade distingui-las das funções típicas das demais polícias - Recurso provido (Apelação Cível com Revisão nº 594.088.5/7).

O Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso do Sul, assim decidiu no julgamento da apelação cível: AC 15881 MS 2005.015881-8:

Ementa - AÇÃO DE ANULAÇÃO DE ATO JURÍDICO - APELAÇÃO CÍVEL - MULTAS DE TRÂNSITO - AUTO DE INFRAÇÃO LAVRADO PELA GUARDA MUNICIPAL - AUTORIDADE INCOMPETENTE - NULO DE PLENO DIREITO - RECURSO PROVIDO. A GUARDA MUNICIPAL TEM POR FINALIDADE, ÚNICA E EXCLUSIVA, DE ACORDO COM O ART. 144, 8º, CF, ASSEGURAR A INCOLUMIDADE DO PATRIMÔNIO MUNICIPAL QUE ENVOLVER BENS DE USO COMUM DO POVO, BENS DE USO

ESPECIAL E BENS PATRIMONIAIS, RAZÃO PELA QUAL NÃO CONSTITUI A AUTORIDADE COMPETENTE NO QUE DIZ RESPEITO À FISCALIZAÇÃO E APLICAÇÃO DE MULTAS DECORRENTES DE INFRAÇÕES PREVISTAS NO CÓDIGO NACIONAL DE TRÂNSITO.

No mesmo sentido se manifestou o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro na apelação cível Nº 0001842-82.2007.8.19.0028 (2009.001.09731):

EMENTA - AÇÃO DE DECLARAÇÃO DE NULIDADE DE MULTA DE TRÂNSITO APLICADA PELA GUARDA MUNICIPAL DO MUNICÍPIO DE MACAÉ EM 08/04/04. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA. RECURSOS DOS RÉUS, MUNICÍPIO DE MACAÉ EMACAÉ TRÂNSITO E TRANSPORTES – MACTRAN. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE AD CAUSAM ARGUIDA PELO MUNICÍPIO DE MACAÉ. REJEIÇÃO. O AUTO INFRACIONAL DE TRÂNSITO QUE SE PRETENDE DESCONSTITUIR FOI LAVRADO EM 2004, PELA GUARDA MUNICIPAL DE MACAÉ QUANDO ENTÃO O ÓRGÃO ESPECIAL DESTE TRIBUNAL JÁ HAVIA JULGADO EM PARTE PROCEDENTE A REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE Nº70/2001 E DECLARANDO INCONSTITUCIONAIS OS ARTIGOS 3º, INCISOS I E V, “a” E “b”; ARTIGO 8º, III, QUANTO A EXPRESSÃO “MULTAS DE TRÂNSITO” E V;E ARTIGO 14, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI COMPLEMENTAR Nº24/2001, QUE DELEGAVA À GUARDA MUNICIPAL AS FUNÇÕES E FISCALIZAÇÃO DE TRÂNSITO, DO MUNICÍPIO DE MACAÉ, E PORTANTO PARTE LEGÍTIMA PARA FIGURAR NO POLO PASSIVO DA PRETENSÃO, MESMO QUE A ÉPOCA A GUARDA MUNICIPAL CRIADA TIVESSE PERSONALIDADE JURÍCIA PRÓPRIA. O FATO DE HAVER O MUNICÍPIO POSTERIORMENTE EDITADO A 2. LEI COMPLEMENTAR 059/2005 INSTITUINDO A “AUTARQUIA MUNICIPAL DE MACAÉ TRÂNSITO E TRANSPORTES”, EM NADA ALTERA O JULGADO. RECURSOS CONHECIDOS E DESPROVIDOS. PRELIMINAR REJEITADA

Nota-se que todas as decisões ora colacionadas fazem uma interpretação restritiva das atribuições da Guarda Municipal, entendendo que Constituição Federal limitou a atuação de tais corporações à esfera eminentemente patrimonial.

Para fins de contraponto argumentativo, apresentam-se neste momento os entendimentos vencidos no julgamento da já citada Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais.

O Desembargador relator Alvimar de Ávila, na sua explanação, arguiu que os dispositivos impugnados não previam a possibilidade de autuação ou imposição e arrecadação de multas decorrentes de infração de trânsito, entendendo que somente seria legítima a atuação da Guarda Municipal de Belo Horizonte na orientação e apoio ao controle dos serviços públicos, proferindo seu voto no sentido de afastar a interpretação que permitisse qualquer entendimento diverso deste.

O Desembargador 1º revisor Alexandre Victor de Carvalho trouxe no seu voto parecer da consultoria jurídica do Ministério das Cidades, que concluiu pela incompetência da Guarda Municipal para atuar no trânsito:

PARECER CONJUR/MCIDADES Nº 1409/2006 GUARDA MUNICIPAL - COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL: As Guardas Municipais são desprovidas de competência para atuar no campo da segurança pública, não podendo, pois, ser investidas de atribuições de natureza policial e de fiscalização do trânsito. Sua atuação se restringe à proteção dos bens, serviços e instalações do ente municipal

A inserção do município no contexto da segurança pública foi por restrita. Com efeito, atribuiu-lhe o constituinte, no parágrafo 8º, do art. 144, o poder de constituir Guardas Municipais, mas cuidou em fechar o parêntese, estabelecendo que as atribuições destas, no campo material, ficariam limitadas a proteção dos bens, serviços e instalações da municipalidade, na forma da lei. O texto constitucional remeteu a matéria ao legislador ordinário, daria vida plena ao comando da norma. Mas a lei disporia apenas sobre os modos de execução e demais fatores relacionados as nuances administrativas, nunca ampliando o campo de atuação, para acrescentar competência que o constituinte não estabeleceu, como, por exemplo, inserido o município, por intermédio da sua Guarda Municipal, no contexto da segurança pública. É claro que poderiam a União, os Estados e os Municípios cuidar da segurança pública, conciliando os seus atribuições de acordo com o interesse verificado. Tal sistemática, alias, é noticiada no direito comparado, consistindo em prática recorrente em diversos países. Isto, por certo, nesses tempos de exacerbada violência urbanas, receberia aplausos da sociedade brasileira...

.... Poderíamos muito bem ter uma polícia federal, estadual e municipal. Entretanto, definitivamente, esta não foi a vontade do constituinte. A inclusão da municipalidade no sistema nacional de trânsito, por intermédio dos seus órgãos e entidades executivas de trânsito, nos termos dos arts. 5º e 7º, da Lei nº 9.503/1997 (Código Brasileiro de Trânsito), apenas autoriza o município a atuar na condição de coadjuvante junto aos verdadeiros detentores da competência no cenário da segurança pública, nas atividades relacionadas ao trânsito.

"As Guardas Municipais só podem existir se destinadas a proteção dos bens, serviços e instalações de municípios. Não lhes cabem, portanto, os serviços de polícia ostensiva, de preservação da ordem pública, de polícia judiciária e de apuração das infrações penais, essa competências foram essencialmente atribuídas a polícia militar e a polícia civil" (TJPS - Acr 288.556-3- Indaiatuba -7ªC. Crim - Rel. Dês. Celso Limongi - J. 22.02.2000 - JURIS SINTASE, verbete 13044322). Por último, se não compete à Guarda Municipal atuar na fiscalização de trânsito, incluindo o procedimento relativo a atuação de condutores, pelos mesmos fundamentos também não detém legitimidade para firmar convênio com os órgãos de trânsito para tal fim. Ante o exposto, manifesta-se esta consultoria jurídica, sob a baliza do disposto no conteúdo do art. 144 da Constituição Federal, no sentido de que falece a Guarda Municipal competência para atuar na fiscalização de trânsito, incluindo o procedimento relativo à aplicabilidade de multas, também não detendo legitimidade para firmar convenio com os órgãos de trânsito objetivando tal fim. À consideração superior, com sugestão de restituição ao DENATRAN. CLEMILTON DA SILVA BARROS Advogado da União. De acordo. Restituam-se os autos, como proposto, ao Departamento Nacional de Trânsito. Ministério das Cidades, em 30 de novembro de 2006. "ANA LUISA FIGUEIREDO DE CARVALHO Consultora jurídica".

Vale destacar ainda alguns pontos do voto do desembargador Armando Freire, que traz vasta argumentação contrária ao desempenho das funções de agente de trânsito pela Guarda Municipal:

Considero, com a devida vênia, inconstitucional a interpretação ampliada das normas contidas na Lei Municipal 9.319/07 e no Decreto nº 12.615/07 e que está sendo ora impugnada pelo Ministério Público. Interpretação essa que, de certa forma, vem transcendendo contornos criados pelo Sistema Nacional de Trânsito (e tráfego), mesmo diante da delimitada competência da Guarda Municipal (“proteção de seus bens, serviços e instalações”). Vale dizer, por conta de possível interpretação das aludidas normas, a competência legislativa do Município sobre assuntos de interesse local e a competência administrativa da Guarda Municipal para promover a proteção de seus bens, serviços e instalações não se atêm aos limites imaginados pelo constituinte”.

Mais adiante, o magistrado defendendo seu posicionamento cita a Constituição do Estado de Minas Gerais:

Consoante o artigo 142, I, da Constituição Mineira, o policiamento de trânsito em geral e a atuação de condutores competem à Polícia Militar:
Art. 142. A Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar, forças públicas estaduais, são órgãos permanentes, organizados com base na hierarquia e na disciplina militares e comandados, preferencialmente, por oficial da ativa, do último posto, competindo: I - à Polícia Militar, a polícia ostensiva de prevenção criminal, de segurança, de trânsito urbano e rodoviário, de florestas e de mananciais e as atividades relacionadas com a preservação e a restauração da ordem pública, além da garantia do exercício do poder de polícia dos órgãos e entidades públicos, especialmente das áreas fazendária, sanitária, de proteção ambiental, de uso e ocupação do solo e de patrimônio cultural;

E encerra suas observações com críticas às interpretações extensivas do texto constitucional:

Data vênia, observo que existe a tentativa de, via hermenêutica, inserir a proteção de bens, serviços e instalações do Município (que, por si só, já se revela como assunto de interesse local), em contexto que a norma geral criou como sendo o Sistema Nacional de Trânsito, que é o conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e cuja finalidade é o exercício das atividades, dentre outros, de policiamento, fiscalização e aplicação de penalidades. A Guarda Municipal não está arrolada como órgão integrante do Sistema Nacional de Trânsito e o fato de ser incumbida da proteção de bens, serviços e instalações não a credencia a tanto.

Pelo análise dos posicionamentos contrários à ampliação das funções da Guarda Municipal, percebe-se que os favoráveis a esse entendimento adotam a

interpretação constitucional taxativa em relação às funções da Guarda Municipal, além de observarem que os dispositivos infraconstitucionais relativos ao trânsito, em momento algum elencam a Guarda Municipal como competente para o exercício de tais atribuições.

Percebe-se por meio das pesquisas jurisprudenciais feitas na elaboração deste trabalho que apesar de não existir uma uniformização de entendimento em relação à competência das Guardas Municipais na aplicação de multas de trânsito, há uma tendência refletida tanto na unificação deste entendimento por parte do TJSP, quanto da decisão do TJMG em relação à Guarda Municipal de Belo Horizonte, de entender plenamente possível o exercício de tal atribuição.

2.6.3 Aprovação da Lei 13.022/14

Em 08 de Agosto de 2014 foi sancionada pela Presidente Dilma Rousseff a Lei 13.022 que institui normas gerais para as guardas municipais e regulamenta o § 8º do art. 144 da CR/88, o que poderá a vir uniformizar o entendimento teórico e jurisprudencial sobre o referido tema.

3 CONCLUSÃO

Em relação à Guarda Municipal, observa-se que, ao momento de sua criação, esta sempre se mostrou pronta e obediente ao Sistema. Foi no decorrer da história subordinada a diversas classes hierárquicas, tais como: Ministro da justiça, oficiais de tropas, oficiais de justiça e juízes de terra. Em todas estas suas fases sempre procurou preservar a paz, a ordem e o sossego onde se fez necessário. Nos dias atuais fica patente o mesmo espírito de corpo. Em suas ações no trânsito os Guarda Municipais têm demonstrado eficácia e bom senso por meio de seu poder de polícia.

Consagrado no texto constitucional, especificamente no art.30, o interesse local do município em relação ao trânsito se manifesta por meio da lei 9503/97, Código de Trânsito Brasileiro, em seu art.5º onde se vê claramente a inserção do município como ente federado para atuação no trânsito por meio de seus agentes. Observa-se que o interesse local é predominante e não exclusivo, o que coloca o município em situação regular com o sistema de repartição de competência do interesse, ou seja, não existe na atuação do município qualquer forma de abuso ou usurpação de competência.

Sendo assim, para que o Município exerça efetivamente suas competências previstas no art.24 do CTB, deverá integrar-se ao SNT (Sistema Nacional de Trânsito), e, dentro de sua estrutura, a cinco setores diretamente ligados ao trânsito, os quais são: Engenharia de Tráfego, Fiscalização de Trânsito, Educação de Trânsito e Controle e Análise de Estatística, e o JARI (Junta Administrativa de Recursos de Infrações) no seu âmbito de circunscrição.

A realidade, por meio da mídia nos municípios referentes ao trânsito, tem mostrado que a Polícia Militar efetivamente não atua de maneira satisfatória no exercício da fiscalização e controle das vias públicas municipais, em decorrência do aumento da criminalidade urbana e a conseqüente priorização do policiamento repressivo criminal. Além disso, fica clara a inexistência da suposta e alegada usurpação de competência por parte das Guardas Municipais, por ser admitida a tríplex regulamentação da matéria por parte das entidades federadas (União, Estados e Municípios).

Pelas pesquisas realizadas na confecção deste trabalho, percebe-se que a tentativa de se dar uma interpretação constitucional literal e isolada acerca das atribuições da Guarda Municipal nitidamente fere o princípio da autonomia na gestão, organização e manutenção dos serviços públicos locais, cujo interesse não é exclusivo do município, mas é predominantemente de seu interesse por afetar diretamente a sua população.

Conclui-se que, embora não exista entendimento jurisprudencial uniforme, há uma tendência tanto do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, quanto pela recente decisão de Ação Direta de Inconstitucionalidade proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais em relação à Guarda Municipal de Belo Horizonte, de que os tribunais brasileiros comecem a adotar uma interpretação sistemática do dispositivo constitucional, que autorizou a criação da Guarda Municipal. A importância do serviço de fiscalização do trânsito justifica a atuação direta do município nesta atividade, em atendimento aos princípios da Administração pública tais como: razoabilidade e eficiência na prestação dos serviços públicos. Conclui-se que a atuação desta instituição no trânsito se mostra legítima e obrigatória, por estar também em jogo, na caótica situação do atual trânsito brasileiro de veículos e pessoas pelas vias públicas um direito fundamental conforme Art. 5º da Constituição Federal, o direito à vida.

Em 08 de Agosto de 2014 foi sancionada pela Presidente Dilma Rousseff a Lei 13.022 que institui normas gerais para as guardas municipais e regulamenta o § 8º do art. 144 da CF/88, o que poderá a vir uniformizar o entendimento teórico e jurisprudencial sobre o referido tema.

REFERÊNCIAS

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1988.

BRASIL. **Lei nº 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm>. Acesso em: 14 mai. 2015.

BRASIL. **Lei nº 5.172**, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Denominado Código Tributário Nacional (CTN) pelo art. 7º do Ato Complementar nº 36, de 13.3.1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm>. Acesso em: 15 mai. 2015.

BRASIL. **Lei nº 9.503**, de 23 de setembro de 1997. institui o Código de Trânsito Brasileiro. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9503.htm>. Acesso em: 15 mai. 2015.

BRASIL. **Lei 13.022** de 08 de Agosto de 2014. Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais, e institui normas gerais e disciplina o § 8º do art. 144 da Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/.../Lei/L13022.htm>. Acesso em: 09 de Setembro de 2014.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito constitucional: teoria do estado e da constituição : direito constitucional positivo**. 19. ed., rev., atual. e ampl. Belo Horizonte, Del Rey, 2011.

DA SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo, Malheiros, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 18ª. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 9ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2004.

HARGER, Marcelo. **Curso de Direito Administrativo**. 1ª Ed Rio de Janeiro. Forense, 2007.

MAGALHÃES, Geraldo Ângelo. **Concepções da Profissão e das Políticas de Segurança Pública Urbana**. Contribuindo para a Segurança Pública Municipal, Preservando seus Bens e a Segurança de seus Municípios - Formação de Guarda Municipal. Fundação Guimarães Rosa. Santa Luzia-MG, 2008.

MEDAUAR, Odete, **Direito Administrativo Moderno**. 12ª Ed. rev. atual. e ampl. São Paulo. Revista dos Tribunais, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 31ª Ed. São Paulo, Malheiros, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 16ª. Ed. São Paulo, Malheiros, 2006;

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 25ª Ed. São Paulo, Malheiros, 2008.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 18ª ed. São Paulo: Atlas, 2005.

NEVES, Gustavo Bregalda. **Vade Mecum Esquemas de Estudo**. 4ª Ed. São Paulo, Rideel, 2012.

SILVA, Antônio Álvares da. A Guarda e a multa. **Jornal Hoje em Dia**, Belo Horizonte, 29 set. 2009. Disponível em: <http://www.trt3.jus.br/download/artigos/pdf/157_guarda_multa.pdf>. Acesso em: 05 de Jun. 2015.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e tributário**. 13ª ed. Rio de Janeiro, Renovar, 2006.