

UNIVERSIDADE DO EXTREMO SUL CATARINENSE - UNESC

CURSO DE DIREITO

NICOLE VIANA OLIVEIRA

**TAXA DE SEGURANÇA PREVENTIVA PREVISTA NA LEI N. 7.541/88 DE SANTA
CATARINA: A QUESTÃO DA CONSTITUCIONALIDADE À LUZ DA
JURISPRUDÊNCIA DO STF, DO STJ E DOS TRIBUNAIS ESTADUAIS DA
REGIÃO SUL DO PAÍS**

CRICIÚMA

2015

NICOLE VIANA OLIVEIRA

**TAXA DE SEGURANÇA PREVENTIVA PREVISTA NA LEI N. 7.541/88 DE SANTA
CATARINA: A QUESTÃO DA CONSTITUCIONALIDADE À LUZ DA
JURISPRUDÊNCIA DO STF, DO STJ E DOS TRIBUNAIS ESTADUAIS DA
REGIÃO SUL DO PAÍS**

Monografia de Conclusão de Curso
apresentada para a obtenção do grau de
Bacharel no Curso de Direito da Universidade
do Extremo Sul Catarinense, UNESC.

Orientador: Prof. Esp. João Carlos Medeiros
Rodrigues Júnior.

CRICIÚMA

2015

NICOLE VIANA OLIVEIRA

TAXA DE SEGURANÇA PREVENTIVA PREVISTA NA LEI N. 7.541/88 DE SANTA CATARINA: A QUESTÃO DA CONSTITUCIONALIDADE À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO STF, DO STJ E DOS TRIBUNAIS ESTADUAIS DA REGIÃO SUL DO PAÍS

Monografia de Conclusão de Curso apresentada para a obtenção do Grau de Bacharel no Curso de Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense, UNESC.

Criciúma, 02 de Julho de 2015.

BANCA EXAMINADORA

Prof. João Carlos Medeiros Rodrigues Júnior – Especialista - (UNESC) - Orientador

Prof. Valter Cimolin – Mestre - (UNESC)

Prof. Fernando Pagani Possamai - Mestre - (UNESC)

À minha família, especialmente aos meus pais, que durante toda jornada acadêmica acreditaram em mim e me forneceram o apoio necessário para que esse objetivo fosse alcançado. A eles que estão sempre ao meu lado, não medindo esforços para me ajudar, sempre me transmitindo a importância da educação, fornecendo o apoio e a segurança necessários para a conclusão desse curso.

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, agradeço ao meu orientador, Prof. João Carlos, pessoa exemplar que depositou em mim sua credibilidade e seus ensinamentos, dedicando-se incansavelmente à orientação e acreditando no meu potencial. Obrigada pelo tempo despendido com as orientações. Considero-me privilegiada por ter tido a oportunidade de aprender ao seu lado, mestre que muito admiro, transmitiu-me conhecimentos jurídicos, mas também verdadeiras lições de vida que para sempre levarei comigo. Minha sincera gratidão.

À minha família querida, sempre presente ao meu lado, não importando quais fossem as circunstâncias. Especialmente, agradeço imensamente ao meu pai, Laênio, sem o qual esse sonho jamais teria se concretizado. Sou eternamente grata por todos os ensinamentos que me foram repassados, pelo incentivo e por sempre acreditar em mim. Não há palavras que descrevam ou possam mensurar o meu sentimento de gratidão. Obrigada por não medir esforços para a realização desse objetivo.

Igualmente, à minha mãe, Marli, que diariamente esteve comigo nessa jornada, acompanhando-me e destilando sua sabedoria sobre as situações por mim vivenciadas durante minha formação acadêmica. De forma carinhosa, agradeço também à minha irmã, Natália, pelo apoio e paciência a mim concedidos durante a jornada acadêmica.

Aos meus amigos, obrigada por tornarem a jornada mais suave, por estarem sempre ao meu lado, fornecendo o apoio necessário. De forma especial, agradeço às amigas que construí ao longo da graduação, Ana Paula, Natalia, Camila e Ingrid, verdadeiras amigadas que levarei para sempre comigo.

Por fim, meus sinceros agradecimentos ao meu namorado, Gabriel, que esteve sempre ao meu lado, prestando apoio e compreensão, mesmo nos momentos mais difíceis dessa caminhada. É primeiro de tudo um amigo, a quem sou infinitamente grata.

“Por vezes sentimos que aquilo que fazemos não é senão uma gota de água no mar. Mas o mar seria menor se lhe faltasse uma gota”.

(Madre Tereza de Calcutá)

RESUMO

O presente trabalho teve como escopo examinar a constitucionalidade da Taxa de Segurança Preventiva, instituída no Estado de Santa Catarina pela Lei n. 7.541/88 tendo por fim sustentar a atividade de segurança pública prestada pela Polícia Militar em eventos promovidos por particulares. Para tanto, tornou-se imperioso pesquisar acerca do serviço público de segurança pública, abordando-se os principais aspectos dos serviços públicos no ordenamento jurídico brasileiro, principalmente seu conceito e seus princípios; posteriormente, estudou-se o direito fundamental à segurança pública na CRFB e o poder de polícia, fechando-se o primeiro capítulo com uma visão geral da estrutura que possui o serviço público de segurança pública no Brasil. Na sequência, focou-se na Polícia Militar de Santa Catarina, elencando-se seus aspectos históricos, institucionais e as competências que lhes são atribuídas. Por fim, cuidou o último capítulo de traçar os pontos principais da Lei n. 7.541/88, analisando-se suas disposições; em seguida, teceu-se considerações acerca das espécies tributárias taxa e imposto do ponto de vista legal e doutrinário; finalmente, no último ponto do trabalho, realizou-se pesquisa jurisprudencial no Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça e nos tribunais da região sul do país, buscando-se demonstrar se a Taxa de Segurança Preventiva é maculada de inconstitucionalidade. Para atingir esse intento, utilizou-se de método dedutivo, em pesquisa do tipo teórica e jurisprudencial, qualitativa, com emprego de técnica bibliográfica, doutrinária e documental legal, utilizando livros, artigos científicos e a legislação brasileira. A pesquisa revela que a Taxa de Segurança Preventiva se reveste de inconstitucionalidade segundo a majoritária jurisprudência analisada, tendo em vista que não preenche os requisitos estipulados por lei.

Palavras-chave: Taxa de segurança preventiva. Serviço público. Segurança pública. Polícia Militar. Constitucionalidade.

ABSTRACT

This work was scope to examine the constitutionality of the preventive security fee, established in the state of Santa Catarina by Law n. 7541/88 has finally support public safety activity provided by the military police in events organized by individuals. Therefore, it became imperative to research about the public security public service by addressing the main aspects of public services in the brazilian legal system, especially its concept and its principles; later he studied the fundamental right to public security in the CRFB and the police power, closing the first chapter with an overview of the structure that has the public service of public security in brazil. As a result, he focused on the military police of Santa Catarina, listing up their historical, institutional and skills allocated to them. Finally, the last chapter took care to trace the main points of the Law n. 7541/88 by analyzing its provisions; then wove up considerations about the tax rate and tax species of legal and doctrinal point of view; finally, the last point of the work, jurisprudential research took place in the supreme court, superior court and in the courts of the south of the country, seeking to demonstrate the preventive security fee is tainted unconstitutional. To achieve this purpose, we used deductive method, in search of theoretical type and case law, qualitative, with the use of technical literature, doctrinal and legal documents, using books, scientific articles and brazilian law. The survey reveals that the preventive security fee is of unconstitutional according to the majority analyzed jurisprudence, considering that does not meet the requirements stipulated by law.

Keywords: Preventive security fee. Public service. Public Safety. Military Police. Constitutionality.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

§	Parágrafo
ADIN	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ART.	Artigo
CE	Constituição do Estado de Santa Catarina
CECCON	Centro de Apoio Operacional de Controle de Constitucionalidade
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CTN	Código Tributário Nacional
DES.	Desembargador
e. TJRS	Egrégio Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul
e. TJSC	Egrégio Tribunal de Justiça de Santa Catarina
INC.	Inciso
MIN.	Ministro
REL.	Relator
STF	Supremo Tribunal Federal
TJDFT	Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios
TJRS	Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul
TJSC	Tribunal de Justiça de Santa Catarina
TSP	Taxa de Segurança Preventiva

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 O SERVIÇO PÚBLICO DE SEGURANÇA PÚBLICA	16
2.1 SERVIÇOS PÚBLICOS	16
2.2 SEGURANÇA PÚBLICA	24
2.2.1 Constituição da República Federativa do Brasil de 1988	27
2.2.1.1 Organização do serviço público de segurança pública	28
2.3 O PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA	32
2.3.1 Conceito de poder de polícia	33
2.3.2 Finalidade do poder de polícia	35
2.3.3 Características do poder de polícia	36
2.3.4 Competência do poder de polícia	38
2.3.5 Regime jurídico do poder de polícia	39
3 A POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SANTA CATARINA	422
3.1 HISTÓRICO DAS POLÍCIAS MILITARES	42
3.1.1 Histórico da polícia no mundo	42
3.1.2 Histórico da Polícia no Brasil	44
3.1.3 Polícia Militar de Santa Catarina	48
3.2 COMPETÊNCIAS DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SANTA CATARINA	51
3.2.1 Força Nacional de Segurança Pública	56
4 ENTENDIMENTOS JURISPRUDENCIAIS ACERCA DA (IN) CONSTITUCIONALIDADE DA TAXA DE SEGURANÇA PREVENTIVA	58
4.1 DA TAXA DE SEGURANÇA PREVENTIVA - LEI N. 7.541/88	58
4.2 ESPÉCIES TRIBUTÁRIAS	61
4.2.1 Da Taxa	62
4.2.2 Do Imposto	65
4.3 A QUESTÃO NOS TRIBUNAIS	67
4.3.1 Tribunal de Justiça de Santa Catarina	68
4.3.2 Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul	80
4.3.3 Supremo Tribunal Federal	86
5 CONCLUSÃO	92
REFERÊNCIAS	95

1 INTRODUÇÃO

A presente monografia tem por objetivo verificar a questão da constitucionalidade da atuação da Polícia Militar do Estado de Santa Catarina em eventos promovidos por particulares mediante a cobrança de taxa, espécie tributária prevista na CRFB e no CTN, os quais autorizam a instituição de tal tributo em casos determinados no ordenamento jurídico brasileiro.

No Estado de Santa Catarina existe a Lei n. 7.541/88, a qual institui taxas estaduais e prevê o procedimento legal a ser seguido para a regular cobrança do tributo, regulamentando, também, seus valores e sua destinação. Dentre elas, tem-se a previsão da Taxa de Segurança Preventiva, por meio da qual a Polícia Militar realiza a segurança em eventos de caráter particular mediante o pagamento da taxa por parte do promotor do evento. Portanto, é com base na mencionada lei que a Organização Policial Militar catarinense presta serviço de segurança nos eventos privados que se encontram discriminados na lei em vigor.

É discutível, no entanto, se a cobrança da referida taxa é revestida de plena constitucionalidade, visto que, conforme preceitua a CRFB, os entes da federação apenas podem instituir taxas em duas situações: em razão da prestação de serviço público específico e divisível, efetivamente prestados ao contribuinte ou postos à disposição ou pelo exercício do poder de polícia. Assim, se a taxa criada por lei não se enquadrar nos requisitos prescritos pela norma constitucional, estará revestida de inconstitucionalidade material.

Sendo assim, busca-se identificar no presente trabalho se existem óbices constitucionais e também infraconstitucionais acerca da aludida cobrança tendo por base de pesquisa a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o Superior Tribunal de Justiça e os Tribunais de Justiça estaduais da região sul do país.

Para a realização da pesquisa, será necessário abordar aspectos históricos da Polícia, verificando-se como se originou essa instituição e os caminhos por ela percorridos para se chegar aos moldes atuais. Além disso, tornar-se-á indispensável também pesquisar acerca das competências atribuídas pelo ordenamento jurídico às Polícias Militares, delineando-se cada atribuição que lhes compete tendo em vista as legislações pátrias em vigor.

Entendeu-se se tratar de relevante tema, uma vez que se aborda as áreas do direito administrativo, constitucional e tributário, campos sensíveis do direito por

cuidar de interesses coletivos e envolver uma questão social. Isso porque, o tema escolhido trata do direito fundamental à segurança pública, amplamente positivado na CRFB e dotado de singular importância, merecendo especial atenção os debates que o envolvem. Por tais razões, considera-se valoroso e contributivo ao meio acadêmico a escolha do presente trabalho de pesquisa.

O presente trabalho será organizado em capítulos, sendo desenvolvido da seguinte forma:

O primeiro capítulo versa acerca do serviço público de segurança pública e restou dividido em três tópicos para sua melhor organização. No primeiro tópico, cuidar-se-á de pesquisar a respeito dos serviços públicos de maneira genérica, tratando-se de seus principais aspectos, sua conceituação e os princípios que os norteiam. O segundo tópico abordará o direito à segurança pública no ordenamento jurídico brasileiro, discorrendo-se acerca do tratamento dado ao tema nas seis constituições federais brasileiras e, ao final, na Constituição Federal de 1988, trazendo-se, ainda nesse tópico, como se dá a organização da segurança pública no Brasil. Por fim, no terceiro tópico, discorrer-se-á a respeito do poder de polícia, elencando-se o conceito, as principais características e o regime jurídico desse poder conferido à Administração.

O segundo capítulo tratará acerca da Polícia Militar do Estado Santa Catarina e foi dividido em dois tópicos. O primeiro tópico irá abordar os aspectos históricos da Polícia Militar, tratando de sua evolução histórica no mundo, no Brasil e, por fim, no Estado de Santa Catarina, chegando-se, ao final, à conceituação da Polícia Militar nos moldes atuais. Posteriormente, no segundo tópico, será explanado a respeito das competências atribuídas à Polícia Militar, citando-se as funções que lhes são atinentes de acordo com a legislação.

Por fim, o terceiro capítulo foi dividido em três tópicos, sendo que no primeiro deles será explanado a respeito da Taxa de Segurança Preventiva, disciplinada pela Lei n. 7.541 de 30 de dezembro de 1988, a qual dá sustentáculo à atuação da Polícia Militar em eventos particulares no Estado de Santa Catarina, regulamentando o procedimento a ser realizado.

No segundo tópico, cuidar-se-á acerca das espécies tributárias taxa e imposto, tratando-se dos principais aspectos de cada uma, abordando-se a previsão legal e constitucional. Finalmente, tratar-se-á no terceiro tópico sobre a questão da constitucionalidade da Taxa de Segurança Preventiva nos tribunais, subdividindo-se

o presente tópico em três partes visando à organização do trabalho, sendo que no primeiro subtópico serão analisados julgados do TJSC, no segundo a análise se dá no TJRS e, por último, a pesquisa finda com a análise dos julgados no STF.

2 O SERVIÇO PÚBLICO DE SEGURANÇA PÚBLICA

Neste capítulo abordar-se-á o conceito de serviço público, seus principais aspectos e os princípios que informam essa atividade da Administração Pública. Após, focando-se ao tema, será tratado acerca do direito à segurança pública, citando-se, inicialmente, a história do direito à segurança pública nas constituições brasileiras e o modo pelo qual é abordado na Carta Magna atual. Por fim, será tratado sobre o poder de polícia neste capítulo, tecendo-se as principais características deste poder administrativo, o seu conceito e o regime jurídico, elencado principalmente na forma de princípios.

2.1 SERVIÇOS PÚBLICOS

Dentre as várias atividades prestadas pelo Estado, apresentar-se-á neste trabalho a atividade administrativa denominada serviço público. Inicialmente, será apresentado o conceito de serviço público na concepção de renomados autores no âmbito do Direito Administrativo. Para Justen Filho (2014, p. 727):

Serviço Público é uma atividade pública administrativa de satisfação concreta de necessidades individuais ou transindividuais, materiais ou imateriais, vinculadas diretamente a um direito fundamental, insuscetíveis de satisfação adequada mediante os mecanismos da livre iniciativa privada, destinada a pessoas indeterminadas, qualificada legislativamente e executada sob regime de direito público.

Nas palavras de Carvalho Filho (2013, p. 325) serviço público é “Toda atividade prestada pelo Estado ou por seus delegados, basicamente sob regime de direito público, com vistas à satisfação de necessidades essenciais e secundárias da coletividade”.

Ainda, para Mello (2013, p. 689) serviço público é definido da seguinte forma:

Serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público – portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais - instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo.

Observando-se os conceitos supramencionados construídos por doutrinadores da seara do Direito Administrativo, é possível elencar algumas características fundamentais para a formação do conceito de serviço público.

Preliminarmente, tem-se que a titularidade da prestação do serviço público é do Estado, inobstante haja a delegação ao particular de serviços que o ente estatal não preste diretamente. Contudo, isso não desnatura o serviço público, conforme ensina Justen Filho (2014, p. 727):

A natureza funcional da atividade de serviço público e a indisponibilidade dos direitos fundamentais acarreta usualmente a atribuição da titularidade do serviço público ao Estado. Mas é possível a delegação do serviço público à prestação por particulares. Isso não desnatura a existência de um serviço público, o qual será executado por particulares delegados do Estado.

Nesse sentido, encontra-se positivado na CRFB: “Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”. (BRASIL, 2015, “g”)

Ainda, defendendo o disposto pela Constituição, Carvalho Filho (2013, p. 325) expõe:

Visando a um interesse público, os serviços públicos se incluem como um dos objetivos do Estado. É por isso que são eles criados e regulamentados pelo Poder Público, a quem também incumbe a fiscalização. É claro que as relações sociais e econômicas modernas permitem que o Estado delegue a particulares a execução de certos serviços públicos. No entanto, essa delegação não descaracteriza o serviço como público, vez que o Estado sempre se reserva o poder jurídico de regulamentar, alterar e controlar o serviço. Não é por outra razão que a Constituição atual dispõe no sentido de que é ao Poder Público que incube a prestação dos serviços públicos (art. 175).

Em suma, com base nos autores supracitados, não há dúvidas de que a titularidade do serviço público pertence ao Poder Público, ainda que este possa delegar a particulares a sua execução. Isso significa dizer que os serviços públicos concedidos à iniciativa privada não perdem a sua natureza pública: à iniciativa privada é delegado o seu mero exercício, permanecendo o serviço sob a titularidade estatal exclusiva.

Ademais, para que se reconheça a existência de um serviço público, deve existir um elo imediato entre o serviço público e a satisfação de direitos fundamentais (JUSTEN FILHO, 2014, p. 729). Nessa perspectiva, verifica-se que os

serviços públicos se apresentam como uma ferramenta direta e indispensável para a efetivação dos direitos prestacionais. Em outras palavras, os serviços públicos servem para concretizar direitos fundamentais. Segundo Justen Filho (2014, p. 729):

[...] o serviço público é o desenvolvimento de atividades de fornecimento de utilidades necessárias, de modo direto e imediato, à satisfação dos direitos fundamentais. Isso significa que o serviço público é o meio de assegurar a existência digna do ser humano. É o serviço de atendimento a necessidades fundamentais e essenciais para a sobrevivência material e psicológica dos indivíduos.

Nesse norte, conforme previsto na CRFB, a dignidade da pessoa humana é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, que é garantida a todos os indivíduos.

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

[...]

III - a dignidade da pessoa humana; [...] (BRASIL, 2015, “g”).

Assim, no Estado brasileiro, tem-se a dignidade da pessoa humana como princípio basilar da constituição e de todo o ordenamento jurídico. Nas palavras de Justen Filho (2014, p. 179): “Toda a ordem constitucional se vincula à dignidade humana, que traduz a concepção de que o ser humano não é um instrumento, em qualquer dos sentidos que a palavra apresente, mas um sujeito de direitos”.

Para que seja garantida a dignidade humana a todos os indivíduos, sem qualquer distinção, o constituinte criou o serviço público, visando atender as necessidades dos cidadãos brasileiros. É por esta razão que se pode dizer que a concretização dos direitos fundamentais se encontra estreitamente relacionada com a dignidade da pessoa humana e é de suma importância para a formulação conceitual do serviço público.

Em síntese, para ser considerado serviço público, a atividade deve promover os direitos fundamentais, estes previstos na Constituição Federal, de modo a garantir a dignidade da pessoa humana. Isso ocorre quando o Estado garante ao indivíduo serviços de natureza básica, como o acesso à saúde, educação e segurança pública, direitos estes garantidos constitucionalmente e executados pelo Poder Público por meio de serviço público, visando garantir aos indivíduos condições dignas à vida humana, de modo a satisfazer direitos fundamentais.

Ainda nesse aspecto finalístico do serviço público, ou seja, na busca pela conceituação de serviço público com base na finalidade para a qual foi criado, substancial mencionar a importância do interesse público existente na prestação do serviço público, o qual deve estar pautado nos atos da administração pública, uma vez que é com base no interesse público que o gestor fundamenta toda a atuação estatal e, principalmente, os serviços públicos.

Isso se justifica em razão do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, o qual não está expresso na CRFB, mas é reconhecido na doutrina e na jurisprudência (CARVALHO FILHO, 2013, p. 33). Nesse sentido, com relação ao interesse público:

As atividades administrativas são desenvolvidas pelo Estado para benefício da coletividade. Mesmo quando age em vista de algum interesse estatal imediato, o fim último de sua atuação deve ser voltado para o interesse público. E se, como visto, não estiver presente esse objetivo, a atuação estará inquinada de desvio de finalidade.

Desse modo, não é o indivíduo em si o destinatário da atividade administrativa, mas sim o grupo social num todo. Saindo da era do individualismo exacerbado, o Estado passou a caracterizar-se como o *Welfare State* (Estado/bem-estar), dedicado a atender ao interesse público. Logicamente, as relações sociais vão ensejar, em determinados momentos, um conflito entre o interesse público e o interesse privado, mas, ocorrendo esse conflito, há de prevalecer o interesse público. (CARVALHO FILHO, 2013, p. 33)

Sobre o tema: “A primazia do interesse público sobre o privado é inerente à atuação estatal e domina-a, na medida em que a existência do Estado justifica-se pela busca do interesse geral, ou seja, da coletividade [...]”. (MEIRELLES, 2013, p. 110)

Sendo assim, o interesse público se apresenta como finalidade do serviço público, na medida em que ao Estado é atribuída a busca pelo interesse coletivo na realização de seus atos. O serviço público deve ser pautado pelo interesse da coletividade.

O Estado é o gestor dos interesses da coletividade, devendo objetivar a garantia de comodidades aos indivíduos, de modo que os serviços públicos alcancem o interesse público. (CARVALHO FILHO, 2013, p. 326)

Elementar indicar, por fim, o regime jurídico que dá sustentáculo aos serviços públicos, o qual se consubstancia na forma de princípios fundamentais.

Princípios são pressupostos de normas legislativas que estabelecem fundamentos normativos para interpretação e aplicação do direito. Segundo Ávila (2005, p. 70 e 78), princípios são:

[...] normas imediatamente finalísticas, primariamente prospectivas e com pretensão de complementaridade e de parcialidade, para cuja aplicação se demanda uma avaliação da correlação entre o estado de coisas a ser provido e os efeitos decorrentes da conduta havida como necessária a sua promoção. [...] por serem normas imediatamente finalísticas, estabelecem um estado ideal de coisas a ser buscado, que diz respeito a outras do mesmo sistema, notadamente das regras. Sendo assim, os princípios são normas importantes para a compreensão do sentido das regras.

Os princípios regedores dos serviços públicos não são apontados de maneira uníssona na doutrina, mas pode-se dizer que não há grandes divergências entre os autores. Destacam-se alguns, os quais serão apresentados neste trabalho.

Preliminarmente, oportuno trazer à baila o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, o qual norteia todo o direito administrativo e fundamenta a atuação do gestor público.

[...] tanto no concernente à sua organização quanto no relativo ao seu funcionamento, o norte obrigatório de quaisquer decisões atinentes aos serviços serão as conveniências da coletividade; jamais os interesses secundários do Estado ou os dos que hajam sido investidos no direito de prestá-los [...] (MELLO, 2013, p. 641).

Segundo este princípio, o interesse público deve prevalecer sobre o interesse privado, visto que o Estado deve defender os interesses da coletividade, sendo esta uma de suas finalidades.

Para Carvalho Filho (2013, p. 33):

As atividades administrativas são desenvolvidas pelo Estado para benefício da coletividade. Mesmo quando age em vista de algum interesse estatal imediato, o fim último de sua atuação deve ser voltado para o interesse público. E se, como visto, não estiver presente esse objetivo, a atuação estará inquinada de desvio de finalidade. Desse modo, não é o indivíduo em si o destinatário da atividade administrativa, mas sim o grupo social num todo.

Assim, entende-se que, de acordo com este princípio, havendo um conflito de interesses, deve sempre prevalecer o interesse público.

Outro princípio consagrado pela doutrina é o da motivação. A atuação da Administração Pública deve ser pautada por este princípio, pois suas decisões devem estar sempre devidamente fundamentadas. É citado por Mello como “o dever

de fundamentar com largueza todas as decisões atinentes ao serviço”. (2013, p. 641)

Na concepção de Di Pietro (2014, p. 82):

O princípio da motivação exige que a Administração Pública indique os fundamentos de fato e de direito das suas decisões. [...] A sua obrigatoriedade se justifica em qualquer tipo de ato, porque se trata de formalidade necessária para permitir o controle de legalidade dos atos administrativos.

Desta feita, com base nesse princípio o gestor público deve agir apontando os fundamentos que motivaram a sua decisão.

O princípio da continuidade também se destaca, sendo citado por diversos doutrinadores do Direito Administrativo. Justen Filho (2014, p. 740) assim pontua:

A continuidade significa que a atividade de serviço público deverá desenvolver-se regularmente, sem interrupções. Dela derivam inúmeras consequências jurídicas, entre as quais a impossibilidade de suspensão dos serviços por parte da Administração ou do delegatário e a responsabilização civil do prestador do serviço em caso em falha.

Para Carvalho Filho (2013, p. 335):

Esse princípio indica que os serviços públicos não devem sofrer interrupção, ou seja, sua prestação deve ser contínua para evitar que a paralisação provoque, como às vezes ocorre, colapso nas múltiplas atividades particulares. A continuidade deve estimular o Estado ao aperfeiçoamento e à extensão do serviço, recorrendo, quando necessário, às modernas tecnologias, adequadas à adaptação da atividade às novas exigências sociais.

Na visão de Mello (2013, p. 641), o princípio da continuidade significa que os serviços públicos não podem ser interrompidos e que é direito dos administrados que isso não ocorra.

Importante trazer a distinção entre serviços públicos essenciais e serviços públicos não essenciais.

Quanto à essencialidade, podem ser: essenciais e não essenciais. São essenciais os assim considerados por lei ou os que pela própria natureza são tidos como de necessidade pública, e, em princípio, de execução privativa da Administração Pública. São exemplos os serviços de segurança nacional, de segurança pública e os judiciários. [...] São não essenciais os assim considerados por lei ou os que, pela própria natureza, são havidos de utilidade pública, cuja execução é facultada aos particulares. Se preferir, são os que não são de execução privativa da Administração Pública, por

exemplo, os serviços funerários. Os essenciais, em princípio, não podem ser executados por terceiros. O mesmo não ocorre com os não essenciais, cuja execução não só pode como, em alguns casos, é até permitida e desejada. (GASPARINI, 2012, p. 354)

Assim, vê-se que os serviços públicos essenciais são aqueles que não podem deixar de ser prestados pelo Estado.

Nesse norte, constata-se que o princípio da continuidade apresenta grande relevância, tendo em vista que visa não prejudicar o atendimento à população na prestação dos serviços públicos, pois se tratam de serviços essenciais à dignidade humana. Este princípio fundamenta, em síntese, que a atuação da máquina estatal deve ser contínua, em razão de que o Poder Público desempenha funções essenciais ao bem comum.

Ligado ao princípio da continuidade está o princípio da eficiência, o qual determina que o Estado deve prestar os serviços públicos pautado pela eficiência, de modo que se atualize na busca pelo aprimoramento dos serviços, com a menor taxa de gastos possíveis (CARVALHO FILHO, 2013, p. 339).

Para Moraes (1999, p. 30):

[...] princípio da eficiência é o que impõe à administração pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, rimando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social.

Para Meirelles (2013, p. 102): “O princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional”.

Ser eficiente, portanto, no âmbito dos serviços públicos, é prestar serviços úteis e transparentes, de modo a satisfazer as necessidades humanas. É, ademais, tornar os serviços mais baratos e, desta forma, mais acessíveis aos administrados, evitando que haja desperdícios de dinheiro público. Em síntese, este princípio busca os melhores resultados advindos da atuação da Administração Pública.

O princípio da igualdade garante aos usuários dos serviços públicos tratamento igualitário e impessoal na prestação do serviço, desde que estejam contempladas as condições legais para tanto (DI PIETRO, 2014, p. 114).

Segundo Justen Filho (2014, p. 741): “A igualdade envolve o tratamento não discriminatório e universal para todos os usuários. Não se pode restringir o acesso aos benefícios do serviço público para os sujeitos que se encontrem em igualdade de condições”.

Logo, os serviços públicos devem ser prestados na maior amplitude possível, objetivando alcançar a todos indistintamente.

Justen Filho (2014, p. 742) elenca, ainda, o princípio da mutabilidade. Nas suas palavras:

A mutabilidade significa a adaptação permanente e contínua das condições jurídicas e técnicas pertinentes à atividade, de modo a incorporar avanços e aperfeiçoamentos. A modificação das necessidades e o surgimento de novas soluções deve refletir-se no modo de desempenho do serviço público. A Administração Pública tem o dever de atualizar a prestação do serviço, tomando em vista as modificações técnicas, jurídicas e econômicas supervenientes. Uma das decorrências reside na ausência de direito adquirido dos prestadores do serviço e dos usuários à manutenção das condições anteriores ou originais.

Mello também apresenta esse princípio, nomeando-o de princípio da adaptabilidade, o qual, para o autor, é a atualização e modernização do Poder Público, nos moldes de suas possibilidades (2013, p. 641).

Nesse diapasão, verifica-se que esse princípio confere à Administração Pública a possibilidade de ela alterar de forma unilateral as condições jurídicas e técnicas da atividade que se está prestando, objetivando adaptar os serviços públicos ao interesse coletivo. Busca-se com esse princípio a evolução dos serviços públicos em seu funcionamento, objetivando-se atender à satisfação da sociedade como um todo.

Por fim, há o princípio da modicidade das tarifas, que é considerado substancial na atuação do gestor público. Para Mello (2013, p. 641):

[...] se o Estado atribui tão assinalado relevo à atividade a que conferiu tal qualificação, por considerá-lo importante para o conjunto de membros do corpo social, seria rematado dislate que os integrantes desta coletividade a que se destinam devessem, para desfrutá-lo, pagar importâncias que os onerassem excessivamente e, pior que isto, que os marginalizassem.

Nas palavras de Justen Filho (2014, p. 744):

A modicidade tarifária significa a menor tarifa possível, em vista dos custos necessários à oferta do serviço adequado. [...] Não terá cabimento conceber

um serviço tão sofisticado que o custo torne inviável aos usuários fruir dos benefícios. Indaga-se se é possível invocar a modicidade tarifária para impor o subsídio ao valor da tarifa. A resposta é positiva. A essencialidade do serviço em vista dos direitos fundamentais poderá acarretar a necessidade de tarifas insuficientes para remunerar o custo do serviço. A modicidade significa, então, não apenas a menor tarifa possível sob o prisma econômico, mas também o seu dimensionamento, de modo a assegurar o acesso dos usuários a serviços essenciais.

Esse princípio determina que os serviços públicos devem ser prestados a preços módicos e razoáveis, pois o acesso ao serviço deve ser facilitado ao administrado.

Portanto, os princípios compõem o regime jurídico dos serviços públicos, sendo que neste trabalho apresentou-se aqueles que mais se destacam no entendimento doutrinário.

2.2 SEGURANÇA PÚBLICA

Dentre as atividades da Administração Pública previstas pela Constituição Federal como obrigações do Poder Público destaca-se o serviço público de segurança pública.

Analisando-se historicamente o direito à segurança pública nas constituições federais do Brasil, pode-se dizer que a história constitucional possui muitas menções difusas sobre esse tema. Contudo, o que se denota é que até a CRFB não havia capítulo próprio ou previsão constitucional de forma específica tratando desse importante tema, como agora se tem.

Inicialmente, tratar-se-á de forma sucinta acerca da evolução do direito à segurança pública no ordenamento constitucional brasileiro ao longo da história, identificando-se como esse tema foi abordado em cada uma das sete constituições federais brasileiras.

A primeira Carta Política do Brasil, a Constituição do Império, promulgada em 25 de março de 1824, em seu título 8º, denominado “Das Disposições Geraes, e Garantias dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros”, referia-se à segurança de forma individual. Desta feita, o artigo 179 possuía a seguinte redação: “A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte [...]”. (BRASIL, 2015, “a”)

No mesmo sentido abordou a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891 a respeito deste tema, que restou promulgada em 24 de fevereiro de 1891, a qual, dentro do Título IV, “Dos Cidadãos Brasileiros”, continha na “Seção II” a “Declaração de Direitos”, cujo artigo 72 possuía a seguinte redação: “A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...]”. (BRASIL, 2015, “b”)

Como se pode observar, houve uma mudança no tratamento da matéria em análise entre as duas primeiras constituições federais do Brasil, de modo que a Constituição Federal de 1891 passou a incluir os estrangeiros residentes no país como titulares dos mesmos direitos dos cidadãos brasileiros.

Em 16 de julho de 1934 foi promulgada pela Assembleia Nacional Constituinte a nova Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil que viria a ser a que menos durou em toda a história brasileira. Da mesma forma que a Constituição de 1891, a Constituição de 1934 também previu a segurança como direito individual aos cidadãos brasileiros e aos estrangeiros aqui residentes. Tal qual a Constituição anterior, havia uma declaração de direitos e garantias individuais, constante do Capítulo II do Título III. O artigo 113 descrevia da seguinte forma: “A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...]”. (BRASIL, 2015, “c”)

De conteúdo muito similar, adveio a Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937, outorgada no dia 10 de novembro pelo então Presidente Getúlio Vargas, estabelecendo o regime ditatorial do Estado Novo. Não havendo divisão entre Títulos, Capítulos ou Seções, em seu artigo 122, a carta, que imediatamente antes possuía o enunciado “Dos Direitos e Garantias Individuais”, assim previa: “A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...]”. (BRASIL, 2015, “d”)

No ano de 1946 há o retorno da democracia no Brasil e com isso promulgou-se uma nova constituição em 18 de setembro de 1946. Contudo, pode-se afirmar que não houve significativas mudanças em relação à constituição anterior no que se refere ao direito à segurança. O artigo 141, no Capítulo II, “Dos Direitos e Garantias Individuais”, do Título IV, “Da Declaração de Direitos” previu da seguinte

forma: “A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...]”. (BRASIL, 2015, “e”)

A CRFB de 1967 traz verdadeira renovação acerca do direito à segurança pública no ordenamento jurídico brasileiro. Tem-se que essa Carta Política foi resultado do golpe militar ocorrido no ano de 1964, o qual instalou a ditadura militar no Brasil, de forma que consolidou as bases do regime ditatorial estabelecido. A referida Constituição Federal trouxe dois importantes dispositivos legais tratando acerca do tema segurança pública, sendo que o primeiro deles é o art. 89, previsto no Capítulo VII, denominado “Do Poder Executivo”, na Seção V, intitulada “Da Segurança Nacional”, que assim dispõe: “Toda pessoa natural ou jurídica é responsável pela segurança nacional, nos limites definidos em lei”. (BRASIL, 2015, “f”)

O segundo artigo prevendo a segurança pública como direito constitucional é o artigo 150, que integra o Capítulo IV, denominado “Dos Direitos e Garantias Individuais”, do Título II, “Da Declaração de Direitos”, contendo a seguinte redação: “A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]”. (BRASIL, 2015, “f”)

A partir das considerações construídas acima, pode-se dizer que até a CRFB de 1946 havia a positivação de um direito à segurança individualmente considerado, o qual deveria ser tutelado pelo Estado. Com o advento da CRFB de 1967, que foi fruto de um período ditatorial no Brasil, em que havia a imposição da doutrina de segurança nacional, surge a previsão de que “toda pessoa natural ou jurídica é responsável pela segurança nacional” e não mais se fala em um “direito à segurança individual”, mas sim num “direito à segurança”.

Nesse sentido, é possível afirmar que houve uma significativa evolução no sistema normativo brasileiro acerca do direito à segurança pública, uma vez que se determinou constitucionalmente a responsabilização e o comprometimento da sociedade civil com relação a este direito, passando a ser considerado como um dever de todo cidadão e não mais uma tarefa exclusiva dos órgãos policiais. Ainda, passou-se a se falar em segurança pública como um direito garantido a todos indistintamente, de forma difusa, e não mais de cunho individual.

2.2.1 Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

Em 5 de outubro de 1988 houve a promulgação da atual Constituição da República Federativa do Brasil, a qual foi a primeira constituição brasileira a tratar detidamente acerca do direito à segurança pública, versando a respeito das polícias e suas organizações.

A CRFB reservou capítulo específico para tratar acerca da segurança pública, caracterizando-a como dever do Estado e direito e responsabilidade de todos, devendo ser exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio dos órgãos de segurança pública, conforme preceitua o artigo 144 (BRASIL, 2015, “g”).

Portanto, a Carta Magna vigente não deixa dúvidas a respeito do destinatário a quem se imputa o dever de efetivar o direito fundamental à segurança pública: ao Estado, com a responsabilidade de todos.

Além deste, analisando-se os dispositivos constitucionais que contêm normas expressamente relativas ao direito fundamental à segurança pública, vê-se que se têm os seguintes:

Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança, e à propriedade, nos termos seguintes: [...]

Art. 6º - São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL, 2015, “g”)

Portanto, pode-se afirmar que o direito à segurança pública efetivamente é um direito fundamental, posto que expresso mais de uma vez na CRFB.

Acerca dos dispositivos acima transcritos positivados na CRFB atual, Lenza (2014, p. 1185) observa que:

O direito à segurança também aparece no *caput* do art. 5º. Porém, a previsão no art. 6º tem sentido diverso daquela no art. 5º. Enquanto lá está ligada à ideia de garantia individual, aqui, no art. 6º, aproxima-se do conceito de **segurança pública**, que, como dever do Estado, aparece como direito e responsabilidade de todos, sendo exercida, nos termos do art. 144, *caput*, para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. (grifo do autor)

Nesse sentido, pode-se aduzir que o termo “segurança” expresso no texto constitucional apresenta significados diversos, de modo que o artigo 5º prevê a segurança como uma garantia individual, já o artigo 6º se refere à segurança pública propriamente, enquanto direito social. Silva (2009, p. 187) também destaca tal diferença:

No artigo 5º a segurança aparece, sobretudo, como garantia individual, como vimos antes. Aqui, segurança é definida como espécie de direito social. Portanto, há de se falar de outra forma de direito. Como direito social, a segurança é especialmente a obtenção de uma convivência social que permita o gozo de direitos e o exercício de atividades sem perturbação de outrem. Vale dizer, direito à segurança, no artigo 6º, prende-se ao conceito de segurança pública (g. n.).

Em suma, a segurança pública:

[...] busca fazer pelo povo tudo aquilo que ele não consegue fazer por si só para o bem viver no território, visa garantir um código de convivência social, materializado no arcabouço legal vigente, onde estão expressas as vontades e desejos do povo, elaborada e votada pelo Poder Legislativo, cujos integrantes ali estão por terem sido eleitos representantes do povo para tal fim (MARCINEIRO, 2009, p. 20).

Em apertada síntese, esses são os dispositivos constitucionais que tratam acerca do direito fundamental à segurança pública na CRFB e a visão que se pode ter com base na doutrina de tal direito, restando claro que indubitavelmente se cuida de um direito fundamental, assim como os direitos à vida, à liberdade, à igualdade, à saúde, à educação etc.

Dada a importância atribuída pela CRFB, a segurança se trata de um dos temas fundamentais do direito. Nesse norte, o texto constitucional trouxe a previsão dos órgãos de segurança pública, confiando-os esse importante dever, caracterizando suas funções e determinando suas competências.

2.2.1.1 Organização do serviço público de segurança pública

O serviço público de segurança pública é prestado por um conjunto de órgãos, os quais são estruturados de acordo com suas atribuições previstas constitucionalmente, a fim de efetivar o direito à segurança pública.

Para Santos, a segurança pública é “o conjunto de serviços organizados pela administração pública para assegurar a ordem pública e garantir a integridade física e moral das pessoas, mediante limitações impostas à atividade pessoal”. (2006, p. 97)

Nesse sentido, o artigo 144 da CRFB elenca os órgãos responsáveis pela segurança pública no Brasil, possuindo a seguinte redação:

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. [...] (BRASIL, 2015, “g”)

Inicialmente, apresenta-se o conceito de polícia:

Polícia é vocábulo que designa o conjunto de instituições, fundadas pelo Estado, para que, segundo as prescrições legais e regulamentares estabelecidas, exerçam vigilância para que se mantenham a ordem pública, a moralidade, a saúde pública e se assegure o bem-estar coletivo, garantindo-se a propriedade e outros direitos individuais (LAZZARINI, 1999, p. 186).

A atividade policial divide-se em duas grandes áreas: administrativa e judiciária. A primeira atua de forma preventiva, visando evitar que se pratique a conduta criminosa. A polícia judiciária, por sua vez, age repressivamente, após a prática do delito (LENZA, 2014, p. 1032).

Nesse norte, é por meio dos órgãos de segurança pública acima mencionados que se efetiva o direito fundamental à segurança pública no Brasil, sendo que nos parágrafos 1º ao 6º do aludido artigo estão previstas as competências de cada um dos órgãos, que se tratará adiante.

Tratando-se dos referidos órgãos instituídos constitucionalmente de acordo com suas esferas de atribuição, tem-se que as polícias no âmbito federal correspondem à polícia federal, polícia rodoviária federal e polícia ferroviária federal.

Com relação à Polícia Federal, verifica-se que esta possui suas atribuições disciplinadas pelo §1º do artigo 144 da CRFB, *in verbis*:

§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. (BRASIL, 2015, "g")

Portanto, verifica-se que a polícia federal faz parte da polícia judiciária, exercendo a defesa dos bens e interesses da União.

Ademais, a Polícia Federal ainda acumula as funções dispostas pelas Leis n. 10.826/03 e n. 7.102/83, as quais tratam, respectivamente, acerca do Sistema Nacional de Armas e do controle sobre a segurança de estabelecimentos financeiros, determinando normas para constituição e funcionamento das empresas particulares que exploram serviços de vigilância e de transporte de valores. (HIPÓLITO; TASCA, 2012, p. 59)

De acordo com as informações constantes no endereço eletrônico da Polícia Federal (BRASIL, 2015, "p"), a sua sede se localiza em Brasília/DF, e é uma instituição composta por unidades descentralizadas (superintendências regionais) distribuídas pelos estados da federação, bem como delegacias e postos avançados em várias cidades do país.

A Polícia Rodoviária Federal, por sua vez, tem sua competência atribuída pelo § 2º do aludido dispositivo constitucional: "§ 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". (BRASIL, 2015, "g")

Nesse viés, a Polícia Rodoviária Federal não exerce funções de polícia judiciária, uma vez que se trata de exclusividade da polícia federal, consoante disposto no § 1º do artigo 144 da CRFB, acima descrito.

Segundo se extrai do endereço eletrônico da Polícia Rodoviária Federal (BRASIL, 2015, "q"), esse órgão de segurança pública possui sede em Brasília/DF, sendo estruturado em Unidades Administrativas Regionais, representadas por vinte

e duas superintendências e cinco distritos. Além disso, é constituída por Subunidades Administrativas e Unidades Operacionais por todo o Brasil.

Ademais, possui como missão institucional a garantia de segurança com cidadania nas rodovias federais e nas áreas de interesse da União. Ressalta-se que a PRF não atua em todas as estradas do país, mas somente nas rodovias federais no que se refere a atendimento e registro de acidentes de trânsito.

Por fim, a função atribuída à Polícia Ferroviária Federal está disposta no § 3º do artigo 144 da CRFB: "§ 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". (BRASIL, 2015, "g")

Entretanto, tal órgão de segurança pública ainda não foi instituído no Brasil. Na visão de Hipólito e Tasca (2012, p. 63), "sua existência nos dias atuais se limita ao texto constitucional, pelo menos até a promulgação de uma lei federal que discipline sua carreira".

Tendo em vista as peculiaridades de cada região, a polícia militar, polícia civil e o corpo de bombeiros são de competência estadual, sendo organizados e mantidos pelos Estados. Ressalva-se, contudo, que o Distrito Federal não integra essa regra, uma vez que é organizado e mantido pela União (LENZA, 2014, p. 1036).

À Polícia Civil foram atribuídas as seguintes funções: "§ 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". (BRASIL, 2015, "g")

Já a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública são competências das Polícias Militares, forças auxiliares e reservas do exército, consoante se infere dos parágrafos 5º e 6º do art. 144 da Carta Magna:

§ 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.

§ 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. (BRASIL, 2015, "g")

Há, ainda, os Corpos de Bombeiros Militares, os quais, como acima disciplinado, também ficam a cargo dos Estados da Federação. Segundo Lenza (2014, p. 1038), possuem as seguintes atribuições:

Aos corpos de bombeiros militares, também considerados forças auxiliares e reserva do Exército, além das atribuições definidas em lei (por exemplo, prevenção e extinção de incêndios, proteção, busca e salvamento de vidas humanas, prestação de socorro em casos de afogamento, inundações, desabamentos, acidentes em geral, catástrofes e calamidades públicas etc.), incube a execução de atividades de defesa civil.

Por fim, Lenza (2014, p. 1038) traz a distinção entre os militares que integram as forças armadas e as forças auxiliares e reserva do exército. Segundo ele:

[...] os primeiros estão organizados em nível federal, enquanto os membros das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares, instituições organizadas, também, com base na hierarquia e disciplina, em nível estadual, distrital ou dos Territórios.

2.3 O PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA

O Estado deve atuar regido pelo princípio da supremacia do interesse público, de modo que o interesse particular deve ser limitado, visando não obstar a realização dos objetivos públicos. Nesse sentido, Di Pietro (2014, p. 220) afirma que: “[...] a administração pública dispõe de poderes que lhe asseguram posição de supremacia sobre o particular e sem os quais ela não conseguiria atingir os seus fins”.

Nesse norte, para bem atender ao interesse público, a Administração Pública é composta de poderes administrativos. Segundo Meirelles (2013, p. 130-131):

Os *poderes administrativos* nascem com a Administração e se apresentam diversificados segundo as exigências do serviço público, o interesse da coletividade e os objetivos a que se dirigem. Dentro dessa diversidade, são classificados, consoante a liberdade da Administração para a prática de seus atos, em *poder vinculado* e *poder discricionário*; segundo visem ao ordenamento da Administração ou à punição dos que a ela se vinculam, em *poder hierárquico* e *poder disciplinar*; diante de sua finalidade normativa, em *poder regulamentar*; e, tendo em vista seus objetivos de contenção dos direitos individuais, em *poder de polícia*.

Esses poderes são inerentes à Administração de todas as entidades estatais – União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios – na

proporção e limites de suas competências institucionais, e podem ser usados isolada ou cumulativamente para a consecução do mesmo ato. Tal o que ocorre, p. ex., com o ato de polícia administrativa, que é normalmente precedido de uma regulamentação do Executivo (poder regulamentar), em que a autoridade escalona e distribui as funções dos agentes fiscalizadores (poder hierárquico), concedendo-lhes atribuições vinculadas (poder vinculado) ou discricionárias (poder discricionário), para a imposição de sanções aos infratores (poder de polícia).

Nesse contexto, considerando-se que a Administração Pública visa atender ao interesse público, é de sua incumbência evitar que o interesse particular prevaleça sobre o interesse coletivo. Para tanto, à Administração Pública restou conferido por lei a atribuição de exercer poderes administrativos, dentro os quais está o dever de exercer o controle do uso e do gozo da liberdade e da propriedade em prol do interesse coletivo. Essa limitação é alcançada pela atribuição de polícia administrativa ou, como é comumente denominado, poder de polícia. Conforme ensina o administrativista Carvalho Filho (2013, p. 76): “Quando o poder público interfere na órbita do interesse privado para salvaguardar o interesse público, restringindo direitos individuais, atua no exercício do poder de polícia”.

É por meio do poder de polícia que a Administração Pública impõe limites aos direitos dos indivíduos, uma vez que, do confronto entre o interesse público e o privado, faz-se necessário estabelecer determinadas restrições aos direitos dos particulares. Nesse sentido, para Di Pietro (2014, p. 121):

O tema relativo ao poder de polícia é um daqueles em que se colocam em confronto esses dois aspectos: de um lado, o cidadão quer exercer plenamente os seus direitos; de outro, a Administração tem por incumbência condicionar o exercício daqueles direitos ao bem-estar coletivo, e ela o faz usando de seu poder de polícia.

2.3.1 Conceito de poder de polícia

Nas palavras de Mello (2013, p. 855), pode-se definir poder de polícia administrativa da seguinte forma:

[...] a atividade da Administração Pública, expressa em atos normativos ou concretos, de condicionar, com fundamento em sua supremacia geral e na forma da lei, a liberdade e a propriedade dos indivíduos, mediante ação ora fiscalizadora, ora preventiva, ora repressiva, impondo coercitivamente aos particulares um dever de abstenção (“non facere”) a fim de conformar-lhes os comportamentos aos interesses sociais consagrados no sistema normativo.

De forma simplificada, Di Pietro assim define poder de polícia: “[...] a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público”. (2014, p. 124)

Para Justen Filho (2014, p. 585), o Poder de Polícia pode ser assim conceituado: “O poder de polícia administrativa é a competência para disciplinar o exercício da autonomia privada para a realização de direitos fundamentais e da democracia, segundo os princípios da legalidade e da proporcionalidade”.

Assim sendo, tem-se que o exercício de direitos pelo cidadão não é ilimitado. Ao contrário, deve ser compatível com o bem-estar social ou com o próprio interesse do Poder Público, não podendo constituir obstáculo à realização dos objetivos do Estado ou da sociedade. (GASPARINI, 2012, p. 178)

No direito positivo, o poder de polícia está previsto no artigo 145, inciso II, da Constituição Federal:

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

[...]

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição; [...] (BRASIL, 2015, “g”)

Ainda, o Código Tributário Nacional, em seu artigo 78, dispõe acerca de poder de polícia, trazendo o seu conceito legal:

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente 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, 2015, “j”)

Assim, a partir das definições supramencionadas, pode-se aduzir que o poder de polícia nasce no momento em que o ordenamento jurídico brasileiro confere aos administrados uma série de direitos ligados ao uso, gozo e disposição da propriedade e com o exercício da liberdade, sendo necessário o controle estatal para que não haja excessos no exercício desses direitos que possam prejudicar a

coletividade, limitando-se o exercício da autonomia privada em prol do interesse público.

2.3.2 Finalidade do poder de polícia

Analisando-se a finalidade para a qual foi criado o poder de polícia, cita-se a lição de Justen Filho (2014, p. 585):

A atividade de poder de polícia não apresenta cunho prestacional. O Estado não desenvolve uma atividade consistente em satisfazer necessidades individuais, mas busca evitar que a fruição das liberdades e dos direitos privados produza lesões a direitos, interesses e bens alheios, públicos ou privados. Em vez de fornecer o meio concreto de satisfazer uma necessidade, a atividade de poder de polícia conforma o exercício individual ou coletivo das liberdades para permitir a satisfação de necessidades alheias.

Nesse sentido, pode-se dizer que o poder de polícia se presta a produzir a efetivação de direitos fundamentais do conjunto dos integrantes da coletividade. Por meio do poder de polícia se evita que a máxima liberdade de cada indivíduo produza a redução da liberdade alheia (JUSTEN FILHO, 2014, p. 586).

Para Carvalho Filho (2013, p. 84):

[...] outra não poderia ser a finalidade dessa intervenção através do poder de polícia senão a de proteção dos interesses coletivos, o que denota estreita conotação com o próprio fundamento do poder, ou seja, se o interesse público é o fundamento inspirador dessa atuação restritiva do Estado, há de constituir alvo dela a proteção do mesmo interesse. Este tem que ser entendido em sentido amplo, para alcançar todo e qualquer aspecto, como o material, moral, cultural, ecológico etc.

Na visão de Meirelles (2013, p. 148),

[...] o objeto do poder de polícia administrativa é todo bem, direito ou atividade individual que possa afetar a coletividade ou por em risco a segurança nacional, exigindo, por isso mesmo, regulamentação, controle e contenção pelo Poder Público.

Logo, pode-se afirmar que o propósito da Administração Pública é limitar o exercício de atividades particulares nocivas aos interesses coletivos, visando à proteção do interesse público.

2.3.3 Características do poder de polícia

A doutrina pátria costuma atribuir três principais características ao poder de polícia, são elas: discricionariedade, autoexecutoriedade e coercibilidade.

Primeiramente, com relação à discricionariedade, tem-se que a administração pública ora é discricionária, ora é vinculada. Partindo-se do pressuposto de que o poder de polícia encontra respaldo na legislação, a Administração Pública está vinculada aos limites estabelecidos legalmente, exercendo, portanto, poder vinculado, posto que suas atribuições são regradas por lei. Em relação ao poder de polícia ocorre de igual forma, tendo em vista que está sujeito às regras legais ou regulamentares (JUSTEN FILHO, 2014, p. 594).

Todavia, segundo Justen Filho (2014, p. 594): “a riqueza das circunstâncias do mundo real propicia o surgimento de situações imprevistas, não contempladas expressamente na lei”. Situações tais podem ensejar certa margem de discricionariedade ao gestor público, que deverá solucionar cada caso baseado no princípio da razoabilidade.

Segundo Carvalho Filho (2013, p. 51), o gestor público deverá se pautar pelos critérios da conveniência e da oportunidade, avaliando seus atos enquanto administrador, buscando preservar o interesse público em suas decisões.

Para Di Pietro (2014, p. 126-127):

Às vezes, a lei deixa certa margem de liberdade de apreciação quanto a determinados elementos, como o motivo ou objeto, mesmo porque ao legislador não é dado prever todas as hipóteses possíveis a exigir a atuação de polícia. Assim, em grande parte dos casos concretos, a administração terá que decidir qual o melhor momento de agir, qual o meio de ação mais adequado, qual a sanção cabível diante das previstas na norma legal. Em tais circunstâncias, o poder de polícia será discricionário. Em outras hipóteses, a lei já estabelece que, diante de determinados requisitos, a Administração terá que adotar solução previamente estabelecida, sem qualquer possibilidade de opção. Nesse caso, o poder será vinculado.

Ante o exposto, pode-se inferir que o poder de polícia tanto pode ser discricionário como vinculado. Todavia, fundamental enaltecer que, ainda que o gestor público possua certa dose de discricionariedade, os atos de polícia devem ser exercidos nos limites traçados pela lei, sendo autorizado que o administrador haja de acordo com sua conveniência em certas situações às quais não haja prévia

determinação legal, desde que, ainda assim, limitado pelos princípios fundamentais do direito administrativo, em especial o da razoabilidade.

Nesse viés, leciona Justen Filho (2014, p. 594): “A ausência de previsão legislativa expressa não significa que o direito não regule as situações existentes, nem significa impossibilidade de exercício do poder de polícia”.

Em relação à autoexecutoriedade, tem-se que é a possibilidade de a administração pública tomar suas próprias decisões e executar seus atos sem a necessidade de recorrer previamente ao Poder Judiciário. Nas palavras de Carvalho Filho (2013, p. 89): “A prerrogativa de praticar atos e colocá-los em imediata execução, sem dependência à manifestação judicial, é que representa a autoexecutoriedade”.

Segundo Di Pietro: “Pelo atributo da autoexecutoriedade, a Administração compele materialmente o administrado, usando meios diretos de coação. Por exemplo, ela dissolve uma reunião, apreende mercadorias, interdita uma fábrica”. (2014, p. 127)

Carvalho Filho (2013, p. 89) faz, ainda, uma ressalva com relação a este atributo. Segundo ele, “[...] a autoexecutoriedade não deve constituir objeto de abuso de poder, de modo que deverá a prerrogativa compatibilizar-se com o princípio do devido processo legal para o fim de ser a administração obrigada a respeitar as normas legais”.

Assim, entende-se que os atos da administração pública no exercício do poder de polícia são dotados de autoexecutoriedade; entretanto, isso não significa dizer que tais atos são executados ao livre arbítrio da autoridade administrativa. Ao contrário, todo e qualquer ato prescinde de fundamentação legal.

Há, por fim, o atributo denominado coercibilidade. Segundo Carvalho Filho (2013, p. 91), “essa característica estampa o grau de imperatividade de que se revestem os atos de polícia”.

Para Di Pietro (2014, p. 128) essa característica é indissociável da autoexecutoriedade, uma vez que o poder de polícia somente é autoexecutório porque munido de força coercitiva.

Conforme Meirelles (2013, p. 153): “[...] todo ato de polícia é imperativo (obrigatório para seu destinatário), admitindo até o emprego da força pública para seu cumprimento, quando resistido pelo administrado”.

2.3.4 Competência do poder de polícia

No que diz respeito à competência para o exercício do Poder de Polícia, tem-se que a sua titularidade cabe, em regra, à entidade a qual a Constituição Federal conferiu competência para regular acerca de determinada matéria (CARVALHO FILHO, 2013, p. 78).

Segundo Meirelles (2013, p. 144-145):

[...] os assuntos de interesse nacional estão sujeitos à regulamentação e policiamento da União; as matérias de interesse regional sujeitam-se às normas e à polícia estadual; e os assuntos de interesse local subordinam-se aos regulamentos edilícios e ao policiamento administrativo municipal.

Nesse norte, tem-se que o poder de polícia está delimitado pelo caráter impositivo da lei; ou seja, é a legislação que estabelece quais órgãos detêm de competência para executá-lo e a forma como o farão. Segundo Carvalho Filho (2013, p. 79): “Será inválido o ato de polícia praticado por agente de pessoa federativa que não tenha competência constitucional para regular a matéria e, portanto, para impor a restrição”.

Conforme Justen Filho (2014, p. 594):

Em virtude do princípio da legalidade, cabe à lei dispor sobre a estrutura essencial das medidas de poder de polícia. A competência administrativa de poder de polícia pressupõe a existência de norma legal. Essa competência se configura como uma atividade infralegislativa, de natureza discricionária ou vinculada.

Ainda:

Se não houver regra específica, o princípio supletivo a ser aplicado será vincular a competência ao interesse envolvido. Assim, a competência municipal de poder de polícia envolve eventos cuja repercussão se limite ao âmbito do Município. Quando um evento ultrapassa os limites de um Município, a competência é atribuída ao Estado. Enfim, a União detém a competência para exercitar o poder de polícia relativamente aos eventos que transcendam os limites de um único Estado-membro. Nesse caso, existe um critério territorial para a fixação da competência de poder de polícia. (JUSTEN FILHO, 2014, p. 594)

Desta feita, não havendo regra que delimite a atribuição de cada ente federativo, deve ser utilizado o critério da competência territorial, pelo qual a competência é atribuída conforme os limites de cada ente federado.

2.3.5 Regime jurídico do poder de polícia

Elementar apontar, por fim, o regime jurídico que informa o poder de polícia administrativa, o qual se dá na forma de princípios fundamentais norteadores dos atos do gestor público, sustentando a atuação do administrador sob o prisma de fundamentos normativos.

Nesse sentido, podem-se assinalar três princípios que se destacam na fundamentação principiológica do poder de polícia, são eles: os princípios da legalidade, da proporcionalidade e da razoabilidade.

Segundo o princípio da legalidade, a Administração Pública somente pode fazer o que a lei permite, posto que a sua vontade decorre da lei. Portanto, a natureza da atividade de poder de polícia é infralegislativa, visto que, no exercício do ato de polícia, o administrador público está adstrito aos preceitos legais. Segundo leciona Justen Filho (2014, p. 587): “O princípio da legalidade assegura a todos que somente a lei crie deveres de agir e de abster-se. A atividade de poder de polícia administrativa não apresenta natureza inovativa, mas meramente regulamentar”.

Nas palavras de Meirelles (2013, p. 90), este princípio,

[...] significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.

Este princípio está expresso na Constituição Federal em seus artigos 5º, inciso II e 37 e norteia a administração pública de forma genérica, pois deve estar pautado em todos os atos do gestor público, inclusive na atividade de poder de polícia.

O princípio da proporcionalidade é compreendido como a necessidade de adequação entre a restrição imposta pela Administração Pública e o interesse coletivo que se objetiva. Na visão de Carvalho Filho (2013, p. 92):

O princípio da proporcionalidade deriva, de certo modo, do poder de coerção de que dispõe a Administração ao praticar atos de polícia. Realmente, não se pode conceber que a coerção seja utilizada indevidamente pelos agentes administrativos, o que ocorreria, por exemplo, se usada onde não houvesse necessidade. [...] Em virtude disso, tem a doutrina moderna mais autorizada erigido à categoria de princípio necessário à legitimidade do ato de polícia a existência de uma linha proporcional entre os *meios* e os *fins* da atividade administrativa. [...] Não havendo proporcionalidade entre a medida adotada e o fim a que se destina, incorrerá a atividade administrativa em abuso de poder e ensejará a invalidação da medida na via judicial, inclusive através de mandado de segurança.

Meirelles (2013, p. 156) ensina que:

Sacrificar um direito ou uma liberdade do indivíduo sem vantagem para a coletividade invalida o fundamento social do ato de polícia, pela desproporcionalidade da medida. Desproporcional é também o ato de polícia que aniquila a propriedade ou a atividade a pretexto de condicionar o uso do bem ou de regular a profissão. O poder de polícia autoriza limitações, restrições, condicionamentos; nunca supressão total do direito individual ou da propriedade particular, o que só poderá ser feito através de desapropriação.

Assim, pode-se afirmar que o princípio da proporcionalidade exige equilíbrio nas medidas tomadas pela Administração Pública, não podendo o gestor público aplicar meios mais enérgicos do que o necessário para o alcance do disposto na legislação, sob pena de incorrer em abuso de poder e tornar inválido o ato administrativo.

Ademais, os atos de polícia devem ser regidos pelo princípio da razoabilidade, uma vez que nada que se distancie do razoável é permitido ao agente público, mesmo quando este atua no exercício do poder discricionário. Segundo Gasparini (2012, p. 78):

A lei, ao conceder ao agente público o exercício da discricionariedade, não lhe reservou, em absoluto, qualquer poder para agir a seu gosto, ao contrário, impôs-lhe o encargo de agir tomando a melhor providência à satisfação do interesse público a ser conseguido naquele momento.

Assim sendo, por tal princípio entende-se que sempre que o gestor público se deparar com situações conflituosas, deverá buscar satisfazer o interesse da coletividade, sempre de maneira razoável ao bem comum.

No capítulo seguinte será abordado o histórico da Polícia Militar, o processo de evolução dessa instituição, seu surgimento no Brasil e no Estado de

Santa Catarina, discorrendo-se ainda sobre seus principais aspectos e competências.

3 A POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SANTA CATARINA

Tratar-se-á neste segundo capítulo acerca da evolução histórica da Polícia no Mundo e no Brasil, desde a antiguidade até os dias atuais. Posteriormente, abordar-se-á o surgimento e a evolução histórica da Polícia Militar no Estado de Santa Catarina. Ainda neste capítulo, será tratado acerca das competências atribuídas à Polícia Militar do Estado de Santa Catarina.

3.1 HISTÓRICO DAS POLÍCIAS MILITARES

3.1.1 Histórico da polícia no mundo

Desde a antiguidade o homem se preocupa com sua segurança, de seus familiares e a convivência com as demais pessoas. Essa preocupação remonta à pré-história quando o homem começava a organizar-se em grupos originando os agrupamentos sociais que passaram a formar a sociedade moderna. (MARCINEIRO; PACHECO, 2005, p. 21 e 22)

Diante disso, pode-se afirmar que a polícia teve sua origem na necessidade social de segurança.

A palavra polícia é originária da palavra grega *polis*, o núcleo básico da convivência humana, usada para descrever a constituição e organização da autoridade coletiva, que muitas vezes se alia à palavra política, relativa ao exercício dessa autoridade coletiva, o que deveria fazer com que ambas buscassem o bem da coletividade. (CARDOSO, 2009).

Entretanto, segundo Hipólito e Tasca (2012, p. 33-34), não se tem com precisão a data do surgimento das primeiras instituições policiais, visto que ao longo da história das civilizações o papel de manter a ordem nos agrupamentos existentes pertencia a diversas autoridades. O que se pode afirmar, é que as primeiras instituições policiais surgiram nos primeiros agrupamentos humanos.

Durante a era pré-histórica, o homem vivia sob a lei do mais forte. Por esta razão, o homem começou a se reunir em grupos com o intuito de se proteger. Conforme Marcineiro e Pacheco (2005, p. 22-23):

A fim de proteger-se, o homem passou a reunir-se em bandos. Ao contrário da situação de barbárie, estes grupos exigiam que determinadas regras

fossem cumpridas, a fim de que se mantivesse uma certa ordem, necessária à sobrevivência do grupo. O homem estabeleceu então, dentro do grupo social, relações de poder que garantiam o cumprimento destas regras, sendo atribuída a alguns componentes do grupo social a competência para fazer cumpri-las.

Em antigos registros egípcios e hebreus podem-se encontrar menções à atividade policial (MARCINEIRO; PACHECO, 2005, p. 23). Todavia, nas cidades-estados da Grécia antiga é que surgem as primeiras notícias de profissionais especializados, encarregados da preservação da ordem nas cidades.

É, portanto, na Grécia antiga, na época em que, no resto do mundo, os indivíduos só podem contar consigo mesmos para preservar sua segurança, que aparecem, pela primeira vez na Europa, e talvez na história da humanidade, agentes especializados, encarregados de fazer respeitar as leis da cidade utilizando de coação física e a ameaça de ações penais. Essas polícias helênicas da Antiguidade são múltiplas, pouco profissionalizadas, provavelmente pouco coordenadas entre si. Uma polícia dos mercados convive, em Atenas, com uma polícia das águas, uma polícia dos reservatórios e de cereais, uma polícia dos portos [...]. (MONET, 2001, *apud* MARCINEIRO; PACHECO, 2005, p. 35)

Assim, denota-se que a Polícia existente na Grécia antiga se confundia com as próprias instituições que governavam a cidade, haja vista que também detinham como função a responsabilidade pela administração da *polis*.

É, contudo, na civilização romana que a atividade policial se apresenta mais assemelhada aos moldes atuais. Nas palavras de Marcineiro (2009, p. 24): “Na civilização romana é que a atividade policial alcança maior semelhança com a estrutura e função dos órgãos das sociedades contemporâneas”.

No período da Idade Média, os senhores feudais, a Igreja Católica e, posteriormente, os monarcas absolutistas controlavam a sociedade da época por meio de exércitos próprios, os quais atuavam sob a orientação dessas instituições, que detinham o poder sobre o povo. Marcineiro e Pacheco (2005, p. 24) apontam que:

Durante o período da Idade Média o controle social era exercido pelos exércitos, sob orientação, em um primeiro momento, dos senhores feudais e da igreja e, posteriormente, com a queda do feudalismo e o início da Reforma, dos monarcas absolutistas. Este controle visava única e tão-somente a manutenção do poder, a defesa territorial e a intimidação do povo para que não se insurgissem contra os senhores feudais ou os monarcas, nem contra os dogmas da Santa Igreja.

Nesse norte, verifica-se que o poder existente nesta época se

concentrava eminentemente na Igreja Católica e nos senhores feudais que, com a queda do feudalismo e o início da Reforma, deram lugar aos monarcas absolutistas. Desta forma, os cidadãos que viviam neste período não tinham os seus direitos respeitados, visto que os detentores de poder da época agiam de acordo com os seus interesses, de modo que foi somente com a emancipação da burguesia que surge o embrião da Polícia atual. Conforme Marcineiro e Pacheco (2005, p. 24):

A Revolução Francesa, com os seus ideais de liberdade, fraternidade e igualdade, as ideias liberais, a teoria da separação dos poderes de Montesquieu, destroem aos poucos o Estado Absolutista, colocando em cheque a ideia do Estado-Polícia.

Assim sendo, foi somente no século XVIII com a Revolução Francesa, tendo por base a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, que houve a derrocada do antigo regime, de modo que os cidadãos passaram a ser titulares de direitos básicos, como à segurança, considerado um direito natural e imprescindível à vida das pessoas.

Pode-se afirmar, portanto, que foi no Estado Moderno que nasceu uma nova concepção de polícia. Segundo Marcineiro e Pacheco (2005, p. 25): “Em 1829, na Inglaterra, o Primeiro Ministro, Sir Robert Peel, criou a Polícia Metropolitana de Londres, considerada a primeira organização policial do mundo”.

3.1.2 Histórico da Polícia no Brasil

Inicia-se a história da Polícia no Brasil no século XIX, com a vinda da Família Real Portuguesa para o Brasil.

A história da Polícia no Brasil remonta ao século XIX, mais precisamente ao ano de 1808, com a vinda da Família Real Portuguesa para o Brasil, fugindo da invasão de Napoleão a Portugal. Ao chegar ao Brasil, D. João VI traz junto consigo a Divisão Militar da Guarda Real de Polícia, considerada como sendo o embrião da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, iniciando assim a história das Polícias no País. (MARCINEIRO; PACHECO, 2005, p. 27).

Portugal tinha a Guarda Real de Polícia e ao chegar ao Rio de Janeiro, a Família Real criou uma força policial semelhante. Nascia, assim, a Divisão Militar da Guarda Real de Polícia do Rio de Janeiro, criada em 13 de maio de 1809, sendo considerado o primeiro núcleo profissional de uma polícia de vigilância. Todavia, em

1831, por razões afetas à constante insubordinação da Guarda Real de Polícia, esta foi abolida, sendo instituída, em substituição, a Guarda Nacional. (HIPÓLITO; TASCA, 2012, p. 51)

Entretanto, nas palavras de Hipólito e Tasca (2012, p. 51), a Guarda Nacional possuía as seguintes funções: “[...] defender a Constituição e a liberdade, a independência e a integridade, esta com o auxílio do Exército nas fronteiras da nação, além de policiar a cidade, prestando a obediência a lei, preservando ou restabelecendo a ordem e a tranquilidade públicas.”

Nos anos que se seguiram ocorreu o chamado período regencial (1831 - 1840), o qual foi marcado por ser um dos períodos mais agitados da história do Brasil, pautado por inúmeros movimentos revolucionários no decorrer do tempo em que vigorou. Com o objetivo de enfrentamento às desordens inerentes a este período, os governos provinciais foram convocados a extinguir os corpos policiais então existentes, criando, em substituição, os Corpos de Guardas Municipais Permanentes no ano de 1831, por meio de Lei Regencial, em quase todos os Estados da Federação (MARCINEIRO; PACHECO, 2005, p. 27-28). Conforme o Instituto Marconi:

Estes movimentos foram considerados “perigosos” para a estabilidade do Império e para a manutenção da ordem pública e por causa desta situação, o então ministro da Justiça, padre Antônio Diogo Feijó, sugeriu que fosse criado no Rio de Janeiro (capital do Império) um Corpo de Guardas Municipais Permanentes. A ideia de Feijó foi aceita e no dia 10 de outubro de 1831 foi criado o Corpo de Guardas do Rio de Janeiro, através de um decreto regencial, que também permitia que as outras províncias brasileiras criassem suas guardas, ou seja, as suas próprias polícias. E a partir de 1831, vários estados aderiram à ideia e foram montando suas próprias polícias. (2015)

No ano de 1834, houve a edição da Lei Imperial n. 16, também denominada de *Acto Adicional*, que se constitui em uma espécie de emenda à Constituição do Império. Com base nesta lei, foram criadas nas províncias as Forças Policiais, as quais detinham “[...] a função de atender os interesses da Monarquia, evitar aglomeração de escravos, e atender os anseios da classe dominante, além de se constituírem em braço armado do poder público para execução das posturas municipais.” (MARCINEIRO; PACHECO, 2005, p. 29)

Segundo Bicudo (2000):

No final do século passado e no início deste, com a República e o modelo federativo adotado, as antigas províncias, que se constituíram em estados autônomos, trataram desde logo de organizar-se para preservar aquele modelo e a independência conquistada. Afinal, as Forças Armadas, então representadas pelo Exército e pela Marinha, eram corporações nacionais a serviço da União. Contra elas era preciso antepor dispositivos de dissuasão, capazes de dificultar ou mesmo impedir que o poder central se tornasse incontestável, anulando dessa forma a autonomia das unidades federadas. Foi assim que se constituíram pequenos exércitos estaduais chamados "Forças Públicas", "Brigadas", ou qualquer outra designação que ainda tenham.

Segundo Marcineiro e Pacheco (2005, p. 29), devido aos conflitos do período regencial e durante todo o período imperial a Força Policial passou a atuar no campo da Defesa Interna e da Segurança Nacional, agindo em conjunto com o Exército Brasileiro, quer seja repelindo as agressões externas, quer seja para defender a unidade pátria.

Cumprir destacar que o Decreto n. 1 de 15 de novembro de 1889 que instituiu a República no Brasil, responsabilizava os governos estaduais pela manutenção da ordem e segurança públicas e pela defesa e garantia da liberdade e dos direitos dos cidadãos (Art. 5º). Contudo, a Constituição da República de 24 de fevereiro de 1891 ainda era omissa em relação à organização da segurança pública no Brasil. (MARCINEIRO; PACHECO, 2005, p. 29-30)

Por volta de 1920, em razão dos constantes apoios fornecidos ao Exército Brasileiro em decorrência do elevado índice de conflitos ocorridos neste período, as Forças Públicas começaram a adotar o regulamento daquela força armada, razão pela qual as chamadas Forças Públicas passaram a ser consideradas reservas do Exército (MARCINEIRO; PACHECO, 2005, p. 30).

Com a Proclamação da República, ocorrem muitas mudanças sociais e políticas. Marcineiro e Pacheco (2005, p. 30) versam que:

A missão constitucional das Forças Públicas durante o período da República Velha variou entre a segurança pública (nos tempos de paz) e a defesa interna e territorial (durante os períodos de conflito). Pode-se observar ainda que a atribuição de legislar e regulamentar a segurança pública competia aos Estados, configurando as Forças Públicas quase como exércitos estaduais.

Um novo momento da história do país é marcado pelo período ditatorial de Vargas, no qual a população passou a rebelar-se exigindo o retorno da democracia. Nesse contexto ocorreu a Revolução Constitucionalista em São Paulo

no ano de 1932, na qual houve significativa atuação das Forças Públicas. (MARCINEIRO; PACHECO, 2005, p. 30)

Nesse íterim, o governo federal passou a se preocupar, entendendo por bem controlar as Forças Públicas estaduais porque os Estados poderiam usá-las para se insurgir contra o poder central. Em decorrência, foi firmado um acordo entre a União e os Estados e o Governo Federal passou a controlar as Forças Públicas e, no ano de 1934, elas passaram a ser a força reserva de primeira linha do Exército. (HIPÓLITO; TASCA, 2012, p. 55-56)

Foi a Constituição da República de 16 de julho de 1934 que conferiu previsão constitucional às polícias, dispondo expressamente que a competência para legislar acerca das Polícias Militares pertencia privativamente à União, bem como, em seu artigo 167, que as Forças Públicas eram consideradas reservas do Exército. Nas palavras de Marcineiro e Pacheco: “É a primeira referência constitucional (a nível federal) sobre as Polícias Militares enquanto organizações. As Forças Públicas adquiriam assim status constitucional”. (2005, p. 31)

Com a Constituição de 1946 as Forças Públicas passaram a se denominar Polícias Militares, contudo a competência para legislar continuou pertencendo à União (Art. 5º, XV, “f”). Todos os estados brasileiros adotaram o nome Polícia Militar, com exceção do Estado do Rio Grande do Sul que manteve a denominação Brigada Militar. A Carta Política de 1946 manteve a competência da União para legislar acerca das Polícias Militares e já as definia como força auxiliar e reserva do Exército, instituídas para a segurança interna e a manutenção da ordem nos Estados (Art. 183). (MARCINEIRO; PACHECO, 2005, p. 31)

Na década de 60 houve o retorno de um regime de exceção, trazendo restrições às liberdades políticas dos governadores, momento no qual os órgãos de polícia começaram a serem usados não só para a segurança pública, mas também para a segurança interna.

No início da década de 1960, mais precisamente em 1964, o país voltou a passar por momentos de turbulência política e social, que culminaram na Revolução de 31 de maio de 1964. Novamente, o país voltaria a viver em um regime de exceção, com restrição das liberdades políticas e individuais. Como em outras épocas de nossa história, esse regime caracterizou-se pela centralização e excessivo controle sobre a segurança pública, restringindo a liberdade dos governadores de organizarem os órgãos de segurança estaduais. (MARCINEIRO, 2009, p. 31).

Assim, segundo Marcineiro e Pacheco, nesta época as Polícias Militares preocupavam-se mais em dar prioridade à defesa interna e à segurança da Nação, em detrimento da segurança pública. Registra-se que a Constituição Federal de 1967 manteve as disposições da Constituição anterior no que toca à Polícias Militares (2005, p. 33).

Em 1985, com a redemocratização do país, realiza-se eleições diretas para a Presidência da República em 1989. Nesse norte, com o advento da Constituição da República de 1988 ocorrem muitas mudanças na segurança pública brasileira, instituindo-se órgãos de polícia especializados, previstos no novo texto constitucional, os quais foram tratadas no capítulo 2 deste trabalho. (MARCINEIRO; PACHECO, 2005, p. 33)

3.1.3 Polícia Militar de Santa Catarina

A história da Polícia Militar de Santa Catarina não se difere muito da história das Polícias Militares no Brasil, tratada no item anterior (MARCINEIRO; PACHECO, 2005, p. 33).

Acerca da Polícia Militar de Santa Catarina:

É a Polícia Militar de Santa Catarina uma das mais legítimas e antigas instituições nativas, cuja história é a própria história de cada pedaço da terra barriga-verde, vivendo as conquistas, o desbravamento e a ocupação dos povoados, a defesa e a guarda dos ideais de nossa gente. (SILVA, 1995, *apud* MARCINEIRO; PACHECO, 2005, p. 33)

Segundo Bastos Júnior (2006, p. 15-16), a Polícia Militar de Santa Catarina foi criada por Feliciano Nunes Pires em 5 de maio do ano de 1835 por meio da Lei Provincial n. 12. Nas palavras de Marcineiro e Pacheco (2005, p. 34):

Com base na Lei Provincial n. 16, de 12 de agosto de 1834, que delegava competência às Assembleias Provinciais para legislar sobre a polícia, a Assembleia Legislativa Provincial de Santa Catarina extinguiu os Corpos de Guarda Municipais Voluntários e criou, através da Lei Provincial n. 12, de 5 de maio de 1835, a Força Policial da Província de Santa Catarina, com jurisdição sobre a Vila de Nossa Senhora do Desterro, sendo subordinada ao Presidente da Província (Art. 1º).

Quando da sua criação, a Força Pública tinha por missão: “manter a tranquilidade pública, e em fazer effectivas as Ordens das Authoridades Policiaes,

sempre que estas a requisitarem”. (SANTA CATARINA, 2015, “I”)

Contudo, muitas mudanças ocorreram até chegar à organização e estrutura que hoje se têm. Logo no ano de 1836 é aprovado pela Assembleia Legislativa Provincial o Regulamento da Força Policial, atribuindo-lhe missão ampla e complexa, que variava desde atender a incêndios até a prisão dos infratores de posturas municipais. (MARCINEIRO; PACHECO, 2005, p. 34)

No período Imperial e na República Velha, por diversas vezes a Força Policial atuou ao lado do Exército brasileiro contendo revoltas internas e externas que eram comuns em todo o Brasil nesta época. Têm-se como exemplos disso a Guerra dos Farrapos e a Guerra do Paraguai, as quais atingiram mais diretamente a Província de Santa Catarina. Em razão desses e de outros conflitos vivenciados pela província catarinense, as Forças Públicas passaram a atuar na Defesa Interna da Nação e na Segurança Nacional. (MARCINEIRO; PACHECO, 2005, p. 35)

Posteriormente, com a Proclamação da República em 1891, a Força Pública volta a atuar na área da segurança pública. No ano de 1912, com a Guerra do Contestado, a Força Pública passa a agir novamente em conjunto com o Exército Brasileiro, na busca pela Segurança Nacional e Defesa Interna, o que dura por pouco tempo, sendo retomada a função de realizar a segurança pública em 1916. Em 1917, por meio de acordo firmado entre a União e o Estado, a Força Pública passa a ser considerada reserva do Exército. (MARCINEIRO; PACHECO, 2005, p. 35-36)

Marcineiro e Pacheco (2005, p. 36) destacam ainda que “nesta época a Força Policial não era considerada um órgão permanente e essencial à sociedade”. Somente na Constituição do Estado de 1935 ocorrem inovações tanto na organização da estrutura da instituição quanto em relação à missão. A aludida Constituição trouxe um título próprio tratando acerca da Segurança Pública, avançando em muito no tema. Havia um único artigo, no qual se podiam observar grandes mudanças, dentre elas definiu-se que a Força Pública possui como missão a manutenção da ordem e da segurança públicas, não atuando mais na Defesa Nacional. Marcineiro e Pacheco (2005, p. 37)

Pode-se observar, ainda, nas Constituições Estaduais posteriores que a evolução se deu gradativamente até que se possa comparar ao que se tem atualmente. A Constituição do Estado de 1947 menciona pela primeira vez que a hierarquia e a disciplina são características essenciais das Polícias Militares, nos

moldes das Forças Armadas.

Denota-se da Constituição Estadual seguinte, promulgada no ano de 1967, que esta trazia uma seção exclusiva tratando acerca da Polícia Militar. O art. 102 define como características da corporação: “Instituição permanente e regular, força auxiliar e reserva do Exército, organizada com base na hierarquia e na disciplina, destinada a manutenção da ordem pública e segurança interna do Estado.” Extraí-se deste dispositivo que a Polícia Militar adotou como missão a segurança interna dos Estados membros.

Nos anos que se seguiram, a história do país é marcada pela eclosão da ditadura militar, na qual a Polícia Militar, assim já denominada, passou a atuar repressivamente, pautando-se pela segurança nacional.

Por fim, Marcineiro e Pacheco lembram que, a partir de 1985 foram criadas, no quesito estrutural, novas atividades especializadas dentro da Polícia Militar, citando-se à título de exemplo a Polícia de Proteção Ambiental. (2005, p. 38)

Insta mencionar que devido ao período conturbado marcado por inúmeros conflitos, muitas mudanças ocorreram durante toda história que norteia a Polícia Militar de Santa Catarina, razão pela qual a sua nomenclatura variou juntamente com o contexto histórico. De acordo com Bastos Júnior (2006, p. 17):

A Força Policial recebeu a denominação de Companhia de Polícia, em 1854; voltou a ser Força Policial, em 1857; tornou-se Corpo de Polícia, em 1887; Corpo de Segurança, em 1894; Regimento de Segurança, em 1912; Força Pública, em 1917; novamente Força Policial, em 1936; finalmente, em 1947, recebeu sua atual denominação, Polícia Militar.

Salienta-se que as diferentes denominações atribuídas à Polícia Militar catarinense se deram em razão da grande variedade de mudanças ocorridas no processo evolutivo da instituição militar até os dias de hoje.

Atualmente, a Polícia Militar de Santa Catarina pode ser assim definida:

Hoje em dia, a Polícia Militar do Estado de Santa Catarina é uma organização estatal de direito público, órgão da administração direta do Governo do Estado, prestando serviços públicos na área de segurança pública e tendo como jurisdição a totalidade do território catarinense. Tem objetivos definidos em lei, que orientam, e que se constituem na sua razão de ser. Esses objetivos são as suas finalidades e competências, expressas na legislação específica e na legislação peculiar. (CRUZ, 2009)

3.2 COMPETÊNCIAS DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SANTA CATARINA

Em se tratando das competências das Polícias Militares, passa-se a analisar inicialmente o artigo 144 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o qual dispõe acerca da segurança pública, os órgãos de polícia e suas funções.

Segundo a previsão trazida pelo mencionado dispositivo constitucional e conforme já afirmado anteriormente no subitem 2.2.1.1 deste trabalho, os órgãos responsáveis pela segurança pública são as polícias no âmbito federal (Polícias Federal, Rodoviária Federal e Ferroviária Federal) e no âmbito estadual (Polícia Civil, Polícia Militar e Corpos de Bombeiros Militares), sendo que cada qual possui sua função delimitada pelos parágrafos 1º ao 6º do referido artigo 144.

Cabe trazer à baila apenas o que interessa ao presente trabalho, que são as competências atribuídas à Polícia Militar.

Nota-se que no *caput* do artigo 144 já são atribuídas competências às Polícias Militares. Contudo, inicialmente é salutar conhecer e entender o conceito de ordem pública para que adiante se possa compreender o papel da Polícia Militar.

Na visão de Bulos (2008, p. 1.175): "A ordem pública interna é o inverso da desordem, do caos, da desarmonia social, porque visa preservar a incolumidade da pessoa e do patrimônio".

Para Silva: "*Ordem pública* será uma situação de pacífica convivência social, isenta de ameaça de violência ou de sublevação que tenha produzido ou que supostamente possa produzir, a curto prazo, a prática de crimes". (2014, p. 789-790)

Com base no acima exposto, pode-se afirmar que preservar a ordem pública significa assegurar a situação de normalidade aos membros da sociedade por meio dos elementos segurança, tranquilidade e salubridade públicas, os quais compõem a ordem pública.

Nesse norte e observando-se o artigo supracitado, é possível concluir que é papel da Polícia Militar a preservação da ordem pública, a qual representa a boa convivência entre as pessoas, onde prevalecem o interesse público, a estabilidade das instituições e os direitos individuais e coletivos das pessoas. Pode-se afirmar, portanto, que: "A segurança pública consiste numa situação de preservação ou restabelecimento dessa convivência social que permite que todos gozem de seus direitos e exerçam suas atividades sem perturbação de outrem [...]" (SILVA, 2014, p.

790)

Também restou incluído no *caput* do referido dispositivo que todos têm o direito à segurança pública assim como são responsáveis por ela. Segundo Bulos (2008, p. 1176): [...] "a *segurança pública* não se resume a uma 'questão de polícia'. Tanto é assim que a Constituição anuncia, no art. 144, *caput*, que ela é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos."

Na visão de Cretella Júnior (1999, p. 3.416): "Quem diz dever diz *responsabilidade*. Assim, a responsabilidade pública é dever do Estado, mas é direito e responsabilidade de todos. O cidadão tem o direito a ser protegido pelo Estado, mas reciprocamente tem o *dever* de cooperar com ele".

Portanto, o legislador constitucional dividiu a responsabilidade da segurança pública, devendo ser assegurada não somente pelo Estado por meio dos órgãos acima mencionados, mas também pela colaboração de todos.

Ademais, além da ordem pública, a Polícia Militar tem como função a preservação da incolumidade das pessoas e do patrimônio, ou seja, deve manter o estado de normalidade e restaurá-lo quando tal condição for rompida. (MARCINEIRO; PACHECO, 2005, p. 46)

Observa-se que a preservação do patrimônio também é objetivo da segurança pública. Para Cretella Júnior (1999, p. 3.416-3.417): "A preservação do patrimônio, público e privado, é igualmente objetivo da segurança pública, através dos órgãos policiais enumerados no artigo. [...]"

Assim, é competência da Polícia Militar a preservação da ordem pública, tendo por atribuição impor limites à liberdade das pessoas na medida da sua necessidade, preservando-se a integridade das pessoas e do patrimônio, visando, finalmente, garantir o direito fundamental à segurança pública.

Nos parágrafos do artigo 144 encontram-se as competências atinentes aos órgãos de polícia, dentre os quais os parágrafos 5º e 6º trazem a previsão das atribuições das Polícias Militares.

Primeiramente, o parágrafo 5º confere às Polícias Militares o exercício de polícia ostensiva e a garantia da preservação da ordem pública. Pode-se afirmar, portanto, que às Polícias Militares "foi reservada a tarefa de polícia ostensiva e, como atribuição, o atinente a todas as demais polícias, mas agora de forma específica, qual seja, preservar a ordem pública". (HIPÓLITO; TASCA, 2012, p. 65)

Entende-se por polícia ostensiva:

O adjetivo 'ostensivo' refere-se à ação pública de dissuasão, característica do policial fardado e armado, reforçada pelo aparato militar utilizado, que evoca o poder de uma corporação eficientemente unificada pela hierarquia e disciplina (MOREIRA NETO, 1991, *apud* LAZZARINI, 1999, p. 104).

Segundo o Instituto Marconi:

Os PMs usam fardas. Ao vê-los você já percebe que são policiais. Em geral, usam carros bem coloridos com sirenes. É algo para chamar a atenção mesmo, para que você enxergue de longe e sinta uma sensação de segurança quando a vê passar. Além disso, espantam o criminoso das proximidades. É o que eles chamam de patrulhamento ostensivo. (2015)

Pode-se constatar, portanto, que o patrulhamento ostensivo existe para que as Polícias Militares exerçam a função de polícia ostensiva.

O parágrafo 6º do artigo 144 versa que as Polícias Militares se subordinam ao Governador do Estado, do Distrito Federal e dos Territórios. Contudo, aduz o mencionado dispositivo que as Polícias Militares também possuem a função de forças auxiliares e reservas do Exército, podendo ser convocadas pelo Exército nas hipóteses em que, por iniciativa de qualquer dos poderes da União, for requisitada a atuação das Forças Armadas.

Assim, à luz da CRFB, pode-se concluir que as Polícias Militares são órgãos de segurança pública, instituídos para garantir a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio, bem como para exercer com exclusividade a polícia ostensiva, funcionando, também, como força auxiliar e reservas do Exército.

Ainda em nível federal, há o Decreto-Lei n. 667/69 que reorganizou as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares, sendo regulamentado pelo Decreto n. 88.777/83. Segundo esse Decreto-Lei, são competências das Polícias Militares:

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

- a) executar com exclusividade, ressalvas as missões peculiares das Forças Armadas, o **policciamento ostensivo**, fardado, planejado pela autoridade competente, a fim de assegurar o cumprimento da lei, a **manutenção da ordem pública** e o exercício dos poderes constituídos;
- b) atuar de maneira preventiva, como força de dissuasão, em locais ou áreas específicas, onde se presuma ser possível a perturbação da ordem;
- c) atuar de maneira repressiva, em caso de perturbação da ordem,

precedendo o eventual emprego das Forças Armadas;
 d) atender à convocação, inclusive mobilização, do Governo Federal em caso de guerra externa ou para prevenir ou reprimir grave perturbação da ordem ou ameaça de sua irrupção, subordinando-se à Força Terrestre para emprego em suas atribuições específicas de polícia militar e como participante da Defesa Interna e da Defesa Territorial;
 e) além dos casos previstos na letra anterior, a Polícia Militar poderá ser convocada, em seu conjunto, a fim de assegurar à Corporação o nível necessário de adestramento e disciplina ou ainda para garantir o cumprimento das disposições deste Decreto-lei, na forma que dispuser o regulamento específico. (grifei) (BRASIL, 2015, “i”)

Segundo Hipólito e Tasca (2012, p. 66), o Decreto-Lei n. 667/69 atualmente se encontra regulamentado pelo Regulamento para as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (R-200), aprovado pelo Decreto n. 88.777/83 e que traz em seus dispositivos, além da competência, a definição de termos. Contudo, lembram Hipólito e Tasca que:

Por terem sido editadas anteriormente à Constituição em vigor, as citadas normas ainda trazem em seu texto expressões não alteradas, como policiamento ostensivo e manutenção da ordem pública ao invés de polícia ostensiva e preservação da ordem pública, trazendo em seus conceitos também uma visão limitada da dimensão das atividades da Polícia Militar. (2012, p. 67)

Na esfera estadual, cita-se a Constituição do Estado de Santa Catarina de 1989, a qual traz em seus artigos 105 e 107 as previsões acerca da segurança pública, bem como as competências atribuídas às Polícias Militares do Estado de Santa Catarina, *in verbis*:

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:

[...]

II - Polícia Militar.

[...]

Parágrafo único. 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.

[...]

Art. 107. À Polícia Militar, órgão permanente, força auxiliar, reserva do exército, organizada com base na hierarquia e 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.
- § 1º A Polícia Militar:
- I - é comandada por oficial da ativa do último posto da corporação; e
 - II - disporá de quadro de pessoal civil para a execução de atividades administrativas, auxiliares de apoio e de manutenção.
- § 2º Os cargos não previstos nos quadros de organização da corporação poderão ser exercidos pelo pessoal da Polícia Militar, por nomeação do Governador do Estado. (SANTA CATARINA, 2015, "a").

Observando-se os artigos supracitados, constata-se que de maneira geral eles reiteram as competências da Polícia Militar disciplinadas pela CRFB. Contudo, o artigo 105 apresenta a previsão da segurança pública estadual, instituindo os órgãos por ela responsáveis. Já o artigo 107 trata das competências privativas da Polícia Militar de Santa Catarina, trazendo de forma mais detalhada as funções que a Polícia Militar de Santa Catarina deve exercer em território catarinense.

A Lei n. 6.217 de 10 de fevereiro de 1983 organiza a Polícia Militar de Santa Catarina trazendo sua finalidade e determinando sua competência.

Art. 1º. A Polícia Militar do Estado de Santa Catarina, considerada força auxiliar, reserva do Exército, organizada com base na hierarquia e na disciplina em conformidade com as disposições do Decreto-Lei no 667, de 2 de julho de 1969, modificado pelo Decreto-Lei no 1.072, de dezembro de 1969, tem por finalidade a **manutenção da ordem pública** na área do Estado.

Art. 2º. Compete à Polícia Militar:

- I – executar, com exclusividade, ressalvadas as missões peculiares das Forças Armadas, o **policimento ostensivo**, a fim de assegurar o cumprimento da lei, a **manutenção da ordem pública** e o exercício dos poderes constituídos;
- II – atuar de maneira preventiva, como força de dissuasão, em locais ou áreas específicas, onde se presume ser possível a perturbação da ordem;
- III – atuar de maneira repressiva, em caso de perturbação da ordem precedendo o eventual emprego das Forças Armadas; [...] (grifei) (SANTA CATARINA, 2015, "c").

Pode-se inferir que o artigo 1º da Lei n. 6.217/1983 é muito similar ao artigo 3º do Decreto-Lei 667/1969. Entretanto, o artigo 1º da Lei Estadual é específico à Polícia Militar de Santa Catarina.

Por fim, a Lei n. 6.218 de 10 de fevereiro de 1983 dispõe acerca do Estatuto dos Policiais Militares do Estado de Santa Catarina, onde estão elencadas suas funções, obrigações e deveres.

Art. 2o. A Polícia Militar, subordinada operacionalmente ao Secretário de Segurança e Informações, é uma instituição permanente, organizada com base na hierarquia e disciplina, destinada à **manutenção da ordem pública**, na área do Estado, sendo considerada força auxiliar, reserva do Exército.

[...]

Art. 4o. O serviço policial-militar consiste no exercício de atividades inerentes à Polícia Militar e compreende todos os encargos previstos na legislação específica, relacionados com a **manutenção da ordem pública**.

[...]

Art. 28. São manifestações essenciais do valor policial-militar:

I – O sentimento de servir à comunidade, traduzido pela vontade inabalável de cumprir o dever policial-militar e **pelo integral devotamento à manutenção da ordem pública mesmo com risco da própria vida**;

[...]

Art. 29. O sentimento do dever, o pundonor do policial-militar e decoro da classe impõe a cada um dos integrantes da Polícia Militar, conduta moral e profissional irrepreensível, com a observância dos seguintes preceitos de ética policial-militar:

[...]

IV – Cumprir e fazer cumprir as leis, os regulamentos, as instruções e as ordens das autoridades competentes;

[...]

Art. 32. Os deveres policiais-militares emanam de um conjunto de vínculos racionais e morais, que ligam o policial-militar ao Estado e ao serviço, compreendendo essencialmente:

[...]

V – Rigoroso cumprimento das obrigações e ordens; [...] (grifei) (SANTA CATARINA, 2015, “d”).

Assim, denota-se que a manutenção da ordem pública é função atribuída às Polícias Militares de Santa Catarina.

3.2.1 Força Nacional de Segurança Pública

Por meio do Decreto n. 5.289/04 foi criado o programa de cooperação federativa denominado Força Nacional de Segurança Pública. Segundo se extrai do endereço eletrônico do Ministério da Justiça:

A Força Nacional de Segurança Pública (FNSP) foi criada em 2004 para atender às necessidades emergenciais dos estados, em questões onde se fizerem necessárias a interferência maior do poder público ou for detectada a urgência de reforço na área de segurança. Ela é formada pelos melhores policiais e bombeiros dos grupos de elite dos Estados, que passam por um rigoroso treinamento no Batalhão de Pronta Resposta (BPR), em Brasília, que vai de especialização em crises até direitos humanos. (BRASIL, 2015, “r”)

Primeiramente, convém esclarecer o significado dos grupos de elite dos

Estados acima mencionados. Segundo se infere do portal eletrônico do Instituto Marconi:

Conforme a população aumenta e, principalmente, conforme a criminalidade aumenta, a polícia vai acompanhando as mudanças e se adaptando a elas, criando novas divisões e, especialmente, as polícias especializadas. Assim nasceu, em todo o Brasil, as polícias de Elite, como o Bope (Batalhão de Operações Especiais), COE (Comando de Operações Especiais), Gate (Grupo de Ações Táticas Especiais) e outras, que hoje existem em todos os comandos da PM em todo país.

São policiais especiais para tratar de crimes e casos especiais, como combate ao tráfico, casos de assaltos com reféns e desativação de bombas. [...] (2015)

Infere-se do endereço eletrônico do Ministério da Justiça (BRASIL, 2015, “r”), que a Força Nacional de Segurança Pública é composta pelo Grupo de Profissionais de Elite da Segurança Pública dos Estados, integrada por policiais civis, militares, bombeiros e peritos que mais se destacam em suas instituições de origem.

Ainda, o Grupo é comandado pelo Ministério da Justiça, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública, bem como através do Departamento de Força Nacional de Segurança Pública, tendo como atribuição atuar em distúrbios sociais ou em situações excepcionais nos Estados que solicitam a atuação da Força Nacional a fim de conter desordens pontuais.

Há algumas exigências, tais como possuir no mínimo cinco anos de experiência e ter uma faixa etária entre vinte e cinco e quarenta anos, além de não possuir qualquer tipo de impedimento judicial e ter disponibilidade de noventa dias de convocação nas diversas operações desempenhadas.

Em conformidade com o Decreto acima mencionado, a Força Nacional possui as seguintes funções:

Art. 2º A Força Nacional de Segurança Pública atuará em atividades destinadas à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, nas hipóteses previstas neste Decreto e no ato formal de adesão dos Estados e do Distrito Federal.

Art. 2º-A. A atuação dos servidores civis nas atividades desenvolvidas no âmbito da Força Nacional de Segurança Pública, conforme previsto nos arts. 3º e 5º da Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007, compreende:

I - auxílio às ações de polícia judiciária estadual na função de investigação de infração penal, para a elucidação das causas, circunstâncias, motivos, autoria e materialidade;

II - auxílio às ações de inteligência relacionadas às atividades destinadas à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio;

III - realização de atividades periciais e de identificação civil e criminal destinadas a colher e resguardar indícios ou provas da ocorrência de fatos ou de infração penal;
 IV - auxílio na ocorrência de catástrofes ou desastres coletivos, inclusive para reconhecimento de vitimados;
 V - apoio a ações que visem à proteção de indivíduos, grupos e órgãos da sociedade que promovam e protejam os direitos humanos e as liberdades fundamentais; e
 VI - apoio às atividades de conservação e policiamento ambiental. (BRASIL, 2015, “s”)

Assim, pode-se afirmar que também é função das Polícias Militares a atuação na Força Nacional de Segurança Pública, mediante os requisitos acima explanados, sendo que recebem treinamento especial para tanto.

No terceiro e último capítulo do presente trabalho, será tratado acerca da taxa de segurança preventiva da Polícia Militar de Santa Catarina, a qual é disciplinada por meio da Lei n. 7.541/88, versando a respeito de seus aspectos legais e sua finalidade normativa.

Por fim, tratar-se-á acerca das espécies tributárias taxa e imposto, apresentando-se, ao final, os entendimentos jurisprudenciais pesquisados a respeito do tema.

4 ENTENDIMENTOS JURISPRUDENCIAIS ACERCA DA (IN) CONSTITUCIONALIDADE DA TAXA DE SEGURANÇA PREVENTIVA

4.1 DA TAXA DE SEGURANÇA PREVENTIVA - LEI N. 7.541/88

A Lei Estadual n. 7.541/88 dispõe sobre as taxas estaduais existentes em Santa Catarina, instituindo taxas e regulando a sua cobrança e destinação. Dentre as taxas criadas pela aludida lei, tem-se a Taxa de Segurança Preventiva, que possui como fato gerador a prestação efetiva pela Polícia Militar de serviço público de segurança pública em eventos realizados por particulares.

Art. 1º Ficam instituídas as seguintes taxas:

I - taxas de serviços gerais;

II - taxa judiciária;

[...]

IV - taxa de prevenção contra sinistros;

[...]

VI - taxa de fiscalização de sorteios;

VII - taxa de segurança preventiva. (grifei) (SANTA CATARINA, 2015, “b”)

Assim, por ser um órgão de segurança pública, a Polícia Militar promove a segurança em eventos, mesmo sendo privados. Isso porque, quando se tratam de eventos de grande porte, que reúnem um grande número de pessoas, é grande a probabilidade de ocorrerem conflitos, sendo solicitada a presença da Polícia Militar.

Contudo, com base na mencionada lei, é necessária uma contraprestação dos serviços fornecidos, haja vista se tratar de eventos restritos a pagantes. Por esta razão, é cobrada a taxa de segurança preventiva do promotor do evento particular, tendo em vista o exercício de serviço público de segurança levado a efeito pela Polícia Militar, de acordo com o artigo 29 da Lei estadual n. 7.541/88. Ainda, infere-se desse dispositivo legal o fato gerador da taxa, consubstanciado na prestação efetiva de serviço de prevenção, *in verbis*:

Art. 29. A Taxa de Segurança Preventiva tem como fato gerador a prestação efetiva, pela Polícia Militar, através de seus órgãos subordinados, de serviço público de segurança preventiva em eventos de caráter particular.

Parágrafo único. A taxa prevista neste artigo será recolhida antes da prestação do serviço. (SANTA CATARINA, 2015, "b")

Na seara do Direito Tributário, pode-se afirmar que é possível realizar a cobrança de taxas ante a existência da prestação de serviços públicos específicos e divisíveis, em conformidade com o artigo 145 da CRFB, bem como com o artigo 125 da Constituição Estadual de Santa Catarina.

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

[...]

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição; [...]. (BRASIL, 2015, "g")

Art. 125. O Estado de Santa Catarina e seus Municípios tem competência para instituir os seguintes tributos:

[...]

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição; [...]. (SANTA CATARINA, 2015, "a")

Assim, infere-se da referida lei que, embora encontre-se inserida no âmbito da segurança pública, na qual a prestação do serviço é desenvolvida a toda a coletividade, o legislador entendeu que não há prestação de forma genérica,

sendo possível distinguir quem dela usufrui, visto que o serviço de segurança é desenvolvido em local particular, restrito a pagantes.

Nesse sentido, segundo Moraes (2006, p. 1837):

Diferentemente dos impostos, a característica essencial das taxas é a existência de uma atividade estatal específica e divisível, ou seja, há a necessidade de o serviço realizado trazer, em tese, benefício potencial e determinado ao contribuinte que deverá pagá-lo, mesmo que não o utilize.

Assim sendo, resta demonstrado que a Lei Estadual n. 7.541/88 possui a finalidade de possibilitar a cobrança de taxa por parte da Polícia Militar, a fim de que esta atue em eventos promovidos por particulares. Isso se justifica especialmente porque não se considera razoável realizar a segurança pública em eventos particulares de forma gratuita, posto que nesses eventos o seu promotor está obtendo lucro.

Em conformidade com o artigo 3º, § 2º, da Lei n. 7.541/88, o valor correspondente à taxa de segurança preventiva é destinado como forma de captação de receitas, ocorrendo do seguinte modo:

Art. 3º [...]

[...] § 2º Os valores arrecadados relativos as taxas previstas nos incisos III, IV, V e VII do art. 1º, bem como pela prática de Atos da Segurança Pública, Atos da Polícia Militar e Atos do Corpo de Bombeiros Militar, previstos nas Tabelas constantes dos Anexos I, II, III, IV, V e VI desta Lei, serão repassados da seguinte forma:

I - 23% para o Fundo para Melhoria da Segurança Pública - FSP;

II - 15% para o Fundo Penitenciário do Estado de Santa Catarina - FUPESC;

III - 2% para o Fundo Estadual de Defesa Civil - FUNDEC;

IV - 33% para o Fundo de Melhoria da Polícia Militar - FUMPOM;

V - 7% para o Fundo de Melhoria do Corpo de Bombeiros Militar - FUMCBM; e

VI - 20% para o Fundo de Melhoria da Polícia Civil - FUMPC. (NR) (SANTA CATARINA, 2015, "b")

Ainda, elementar destacar o artigo 31 da Lei n. 7.541/88, o qual dispõe que: "A taxa de segurança preventiva é devida em função da natureza do serviço, evento ou atividade, de conformidade com a Tabela IX, anexa a esta Lei".

De acordo com a Tabela IX anexa à lei, tais eventos mencionados no referido dispositivo são os seguintes: serviços de segurança preventiva no âmbito interno e externo de eventos como shows, exposições, feiras, rodeios, circos, parques de diversões, futebol amador ou profissional, leilões de joias e de outras

mercadorias em que haja cobrança de ingresso ou inscrição, transportes de valores, animais, prova de vestibular, obras de arte ou de outros materiais, serviços de ronda programada em unidades familiares, comerciais, industriais, serviço de monitoramento externo através de câmera de vídeo em unidades familiares, comerciais, industriais e bancárias e, por fim, serviços aéreos que não tenham relação com atividade fim da Polícia Militar.

Salienta-se que na aludida tabela também constam os valores exigidos para a atuação da Organização Policial Militar na forma de taxa, sendo calculado na proporção de determinada quantia (a depender do tipo de evento) por hora de serviço para cada policial militar. Utiliza-se como base de cálculo para divisibilidade a distância a percorrer, o número de policiais empregados e o número de viaturas, num somatório variável destas, conforme se infere da referida tabela anexa à lei.

Pelo exposto, a taxa de segurança preventiva disciplinada pela Lei n. 7.541/88 possui um caráter contraprestacional, visto que tem a finalidade de instituir uma retribuição aos serviços de segurança preventiva prestados pela Polícia Militar de Santa Catarina em eventos particulares.

4.2 ESPÉCIES TRIBUTÁRIAS

Inicialmente, faz-se mister trazer à baila a definição de tributo no ordenamento jurídico brasileiro. O artigo 3º do Código Tributário Nacional conceitua a palavra tributo da seguinte forma: “Art. 3º - Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.” (BRASIL, 2015, “j”)

O tributarista Amaro (2013, p. 40-41) cuidou de interpretar e esclarecer a definição trazida acima pelo CTN, discriminando as principais características que se pode inferir:

Esse conceito quis explicitar: a) o caráter *pecuniário* da prestação tributária (como prestação em moeda); b) a *compulsoriedade* dessa prestação, ideia com a qual o Código Tributário Nacional buscou evidenciar que o dever jurídico de prestar o tributo é imposto pela lei, abstraída a *vontade* das partes que vão ocupar os polos ativo e passivo da obrigação tributária, opondo-se, dessa forma, a compulsoriedade do tributo à voluntariedade de outras prestações pecuniárias; c) a natureza *não sancionatória* de ilicitude, o que afasta da noção de tributo certas prestações também criadas por lei,

como as multas por infração de disposições legais, que têm a natureza de sanção de ilícitos, e não de tributos; d) a *origem legal do tributo* (como prestação "instituída em lei"), repetindo o Código a ideia de que o tributo é determinado pela lei e não pela vontade das partes que irão figurar como credor e devedor da obrigação tributária; e) a natureza *vinculada* (ou não discricionária) da atividade administrativa mediante a qual se cobra o tributo.

Conforme Martins (2009, p. 79):

Compreende o tributo prestação de dar, de pagar. Não se trata de obrigação de fazer ou não fazer. Tributo é o objeto da relação tributária. O tributo tem por objetivo carrear para os cofres do Estado meios financeiros para a satisfação das necessidades da coletividade.

Por conseguinte, o artigo 5º do CTN elenca as espécies tributárias existentes, quais sejam, impostos, taxas e contribuição de melhoria. Amaro (2013, p. 71) destaca que ainda existem outras figuras tributárias, as quais estão previstas na CRFB. Contudo, cuida-se de dar enfoque às taxas e aos impostos, espécies tributárias previstas no CTN que guardam especial atenção ao objetivo do presente trabalho.

4.2.1 Da Taxa

A espécie tributária denominada taxa possui seu conceito legal no artigo 77 do CTN, *in verbis*:

Art. 77. As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição. (BRASIL, 2015, "j")

Como visto acima, a CRFB traz a previsão da taxa em seu art. 145, inc. II, bem como a CE dispõe acerca desse tributo no art. 125, inc. II.

Assim sendo, pode-se afirmar que taxa é espécie de tributo cujo fato gerador é definido por uma atuação estatal específica, a qual pode se dar por meio do exercício regular do poder de polícia ou pela prestação ao contribuinte de serviço público específico e divisível, mesmo que apenas colocado à disposição deste. Nesse norte, Amaro (2013, p. 53) esclarece que: "[...] o fato gerador da taxa não é

um fato do contribuinte, mas um fato do Estado. O Estado exerce determinada atividade e, por isso, cobra a taxa da pessoa a quem aproveita aquela atividade”.

Na concepção de Moraes (2011, p. 891):

Trata-se, pois, de uma contraprestação do contribuinte por ter recebido do Estado uma prestação mensurável e vantajosa, que deverá respeitar o princípio da reserva legal, uma vez que somente 'a lei pode instituir taxas a serem cobradas por contraprestação de serviços ou em razão do exercício do poder de polícia, a teor do que dispõem os artigos 145, II, e 150, I, da Constituição.

Nesse sentido, tem-se que a taxa é um tributo vinculado a uma atividade estatal específica, podendo ser utilizada de duas formas distintas, visto que há duas espécies de taxas no direito positivo brasileiro: as taxas de polícia e as taxas de serviços (AMARO, 2013, p. 54).

Em relação às taxas de polícia, Amaro (2013, p. 55) clarifica a sua definição:

Há certos direitos cujo exercício deve ser conciliado com o interesse público, cabendo ao Estado policiar a atuação do indivíduo. [...] A taxa de polícia é cobrada em razão da atividade do Estado, que verifica o cumprimento das exigências legais pertinentes e concede a licença, a autorização, o alvará etc. Por isso, fala-se em taxas cobradas pela remoção de limites jurídicos ao exercício de direitos. A atuação fiscalizadora do Estado, em rigor, visa ao interesse da coletividade e não ao do contribuinte da taxa, isoladamente. É este, porém, que provoca a atuação do Estado, sendo isso que justifica a imposição da taxa.

É, portanto, uma espécie tributária que tem como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, o qual se constitui em atividade fiscalizadora do Estado que visa resguardar o interesse da coletividade e, sendo atos divisíveis do Estado, são custeados com receitas específicas.

Cumprido salientar que o artigo 78 do CTN traz a definição legal de poder de polícia, já transcrito no subtópico 2.3.1 do presente trabalho.

No que se refere às taxas de serviços, com base no conceito legal e, também, constitucional, acima elencados, pode-se aduzir que seu fato gerador é a atuação estatal consistente na execução de um serviço público específico e divisível, podendo ser prestado ao contribuinte ou apenas posto à sua disposição. O artigo 79 do CTN cuidou de esclarecer os mencionados elementos caracterizadores das taxas de serviços, *in verbis*:

Art. 79. Os serviços públicos a que se refere o artigo 77 consideram-se:

I - utilizados pelo contribuinte:

a) efetivamente, quando por ele usufruídos a qualquer título;

b) potencialmente, quando, sendo de utilização compulsória, sejam postos à sua disposição mediante atividade administrativa em efetivo funcionamento;

II - específicos, quando possam ser destacados em unidades autônomas de intervenção, de utilidade, ou de necessidades públicas;

III - divisíveis, quando suscetíveis de utilização, separadamente, por parte de cada um dos seus usuários. (BRASIL, 2015, "j")

Acerca do requisito da divisibilidade, inerente às taxas de serviços, dispõe Amaro (2013, p. 56):

Serviços divisíveis, diz o Código Tributário Nacional, são aqueles suscetíveis de ser fruídos isoladamente por cada usuário. Serviços indivisíveis (como a defesa do território nacional) não comportam taxa. Já o serviço jurisdicional, sendo divisível, ao permitir que cada usuário, dele se utilize isoladamente, enseja a cobrança de taxa (custas) de cada indivíduo que solicitar do Estado a prestação jurisdicional, assumindo o contribuinte (em relação jurídica de diversa natureza) o direito de reembolso pela outra parte, se vitorioso.

Em relação à especificidade, igualmente exigida para a configuração da taxa de serviços, discorre Amaro (2013, p. 56):

É ocioso dizer que os serviços, sobre serem divisíveis, precisam ser específicos para que se sujeitem a taxa. Os serviços gerais ou indivisíveis (como a gestão patrimonial do Estado, a defesa do território, a segurança pública etc.) são financiáveis com a receita de impostos, e não com taxas de serviço, pois configuram atividades que o Estado desenvolve em atenção a toda a coletividade sem visar a este ou àquele indivíduo, sendo irrelevante saber se tais atividades são ou não específicas. Já no caso dos serviços que ensejam a cobrança de taxa, sua necessária divisibilidade pressupõe que o Estado os destaque ou especialize, segregando-os do conjunto de suas tarefas, para a eles vincular a cobrança de taxas. A partir do momento em que o Estado se aparelha para executar o serviço, está atendida a exigência da especificação.

Além disso, o CTN e a CRFB preveem que, na cobrança da taxa, a utilização do serviço público pode ser efetiva ou potencial, ou seja, é autorizada a instituição de taxas a serem cobradas tanto na utilização efetiva quanto na utilização potencial de determinados serviços públicos. Assim, mesmo que o contribuinte não utilize efetivamente do serviço, a taxa pode ser cobrada, posto que o serviço estará à disposição do contribuinte. (AMARO, 2013, p. 63)

Desta forma, pode-se afirmar que somente são suscetíveis de taxaço aqueles serviços públicos prestados de forma específica e divisível ao contribuinte, tanto na fruição potencial quanto efetiva do serviço público.

Cumpra realçar que: “A divisibilidade (presente na taxa de serviços) não está ausente da configuração da já referida taxa de polícia, que também corresponde a uma atuação do Estado divisível e referível ao contribuinte”. (AMARO, 2013, p. 57)

Em suma, pode-se dizer que a taxa de serviços se deve essencialmente em função da possibilidade de discriminar as pessoas a quem se dirige o serviço público.

4.2.2 Do Imposto

O CTN define imposto da seguinte forma: “Art. 16 - Imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte”. (BRASIL, 2015, “j”)

Para Carvalho (2013, p. 57): “podemos definir imposto como o tributo que tem por hipótese de incidência (confirmada pela base de cálculo) um fato alheio a qualquer atuação do Poder Público”.

Assim sendo, ao contrário das taxas, os impostos são formas de tributo não vinculados a nenhuma atuação estatal divisível. Leciona Amaro:

O fato gerador do imposto é uma situação (por exemplo, aquisição de renda, prestação de serviços etc.) que não supõe nem se conecta com nenhuma atividade do Estado *especificamente dirigida ao contribuinte*. Ou seja, para exigir imposto de certo indivíduo, não é preciso que o Estado lhe preste algo determinado. A atuação do Estado dirigida a prover o bem comum beneficia o contribuinte, mas este frui das utilidades que o Estado fornece porque é membro da comunidade e não por ser contribuinte. (2013, p. 52)

A CRFB traz a previsão dos impostos em seu artigo 145, inciso I, determinando que são instituíveis pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em conformidade com os artigos 153 ao 156 da Carta Magna.

Para Martins (2003, p. 107): “é genérico o imposto, pois atende aos interesses gerais da coletividade, que não podem ser exatamente divididos”.

Ainda:

O legislador deve escolher determinadas situações materiais (por exemplo, aquisição de renda) evidenciadoras de capacidade contributiva, tipificando-as como fatos geradores da obrigação tributária. As pessoas que se vinculam a essas situações (por exemplo, as pessoas que adquirem renda) assumem o dever jurídico de pagar o imposto em favor do Estado. (AMARO, 2013, p. 52)

Ao tratar do tributo em comento, Sabbag (2013, p. 410) assim dispõe:

[...] o imposto é, concomitantemente, exação não vinculada e gravame de arrecadação não afetada. É que a receita dos impostos visa custear as despesas públicas gerais ou universais, *v.g.*, educação, segurança pública, limpeza etc. Além disso, a receita do imposto não pode se atrelar a qualquer órgão, fundo ou despesa, consoante a proibição derivada do princípio da não afetação, constante do inciso IV do art. 167 da Carta Magna.

Nesse diapasão, por força de norma constitucional, verifica-se que é vedado vincular a aludida espécie tributária a determinado fim, sob pena de incorrer em flagrante inconstitucionalidade. Entretanto, importante colacionar que há exceções à regra, segundo se depreende do artigo 167 do texto constitucional, que assim prevê:

Art. 167. São vedados:

[...]

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo; [...]

(BRASIL, 2015, "g")

O imposto é espécie de tributo que possui como fato gerador uma manifestação de riqueza por parte do contribuinte. Segundo Amaro (2013, p. 113):

Os impostos gravam manifestações de riqueza (situações reveladoras de capacidade contributiva) tomadas em vários momentos: naquele em que a riqueza ingressa no patrimônio do beneficiário (imposto de renda), naquele em que a riqueza é gasta (impostos que oneram o consumo ou a circulação de riqueza), ou enquanto a riqueza permanece integrando o patrimônio do contribuinte (impostos sobre o patrimônio).

Assim sendo, pode-se afirmar, em síntese, que imposto é espécie tributária de caráter genérico, sem vinculação a atividades do Estado, ou seja, a

cobrança independe de atividades específicas fornecidas ao contribuinte. Além disso, pode-se contatar que o referido tributo existe por um fator contributivo, tendo em vista que o Estado cobrará imposto do membro da comunidade que manifestar riqueza (possuir renda, adquirir um automóvel etc.).

Nesse sentido, o imposto é tributo de natureza obrigatória e, em regra, com receita não afetada, ou seja, sem vinculação a órgão, fundo ou despesa.

4.3 A QUESTÃO NOS TRIBUNAIS

Tendo em vista a legislação estadual acima apontada, bem como as espécies tributárias apresentadas e definidas em conformidade com a legislação em vigor e a doutrina pátria, apresentar-se-á neste tópico do presente trabalho alguns julgados acerca do tema que envolve o presente estudo. Em outras palavras, aqui abordar-se-á entendimentos jurisprudenciais apontando a (in) constitucionalidade da maneira pela qual a Polícia Militar é remunerada quando realiza a segurança em eventos de caráter particular.

Como mencionado acima, resta assente que o imposto é espécie tributária que remunera serviços públicos voltados à coletividade, não possuindo destinação específica, ao contrário das taxas, as quais, de outra banda, voltam-se a um fim determinado. A partir desse raciocínio construído com base no acima exposto, tratar-se-á acerca da (in) constitucionalidade da cobrança de taxa quando o serviço público prestado for a segurança pública, que, como visto, é voltada à coletividade.

Para realizar a pesquisa, foram escolhidos os tribunais de justiça dos Estados de Santa Catarina, Paraná e Rio Grande do Sul, bem como o Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal, estes, órgãos máximos do Poder Judiciário em suas respectivas áreas de atuação. Nas pesquisas procedidas nos Tribunais de Justiça Estaduais da região sul do país, bem como no STJ, utilizou-se as palavras-chave “polícia militar - taxa - segurança”, no período de tempo dos últimos dez anos.

Contudo, impende anotar que não foram encontrados julgados relativos ao tema sob enfoque no Tribunal de Justiça do Paraná, tampouco no Superior Tribunal de Justiça com as palavras-chave acima apontadas e no período pesquisado.

4.3.1 Tribunal de Justiça de Santa Catarina

Analisando-se a jurisprudência do Tribunal de Justiça de Santa Catarina acerca da possibilidade de a Polícia Militar de Santa Catarina cobrar taxa como condição para a prestação do serviço público de segurança pública, encontrou-se julgados que, em sua maioria, discrepam da lei estadual em vigor. Entretanto, no período pesquisado, localizou-se uma decisão que entende de forma contrária, ou seja, pela constitucionalidade da cobrança da taxa para o exercício do serviço público de segurança.

Com as palavras-chave acima indicadas e no período de tempo estipulado, foram encontradas dez decisões tratando da matéria objeto da presente pesquisa. Não serão descritas todas as ementas encontradas, posto que se mostram repetitivas por se tratarem de casos semelhantes, sendo apenas de municípios distintos. Assim, serão apresentados sete julgados do TJSC, com o intuito de evitar repetições desnecessárias.

Da análise procedida nas jurisprudências localizadas, infere-se que, em sua maioria, declararam inconstitucional a exigência da referida taxa, por violar normas expressamente previstas no ordenamento jurídico pátrio, em especial na CRFB. É o que se observa na ementa da decisão abaixo transcrita:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PRELIMINAR. ILEGITIMIDADE ATIVA. DEMANDA AJUIZADA PELO PROMOTOR DE JUSTIÇA E O COORDENADOR DO CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DA PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA. POSSIBILIDADE. EXEGESE DO DISPOSTO NO ART. 85, VII, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PRELIMINAR AFASTADA. Consoante dispõe o art. 85, VII, da Constituição do Estado de Santa Catarina, o representante do Ministério Público detém legitimidade para propor ação direta de inconstitucionalidade em face de lei ou ato normativo municipal. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE CRIA FUNDO DE MELHORIA PARA A POLÍCIA MILITAR DO ESTADO E DECRETO QUE INSTITUI TAXA DE SEGURANÇA PREVENTIVA. COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL PARA DESENCADEAMENTO DO RESPECTIVO PROCESSO LEGISLATIVO. ATIVIDADE A SER TRIBUTADA POR MEIO DE IMPOSTOS. INCONSTITUCIONALIDADES FORMAL E MATERIAL DECLARADAS. PEDIDO PROCEDENTE. Compete tão somente ao Governador do Estado desencadear processo legislativo quando se tratar de matéria atinente à estruturação e funcionamento da Polícia Militar, motivo pelo qual padece de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa a norma municipal que cria fundo de melhoria daquele órgão e, ainda, institui uma respectiva taxa de segurança preventiva, em flagrante ofensa aos arts. 50, § 2º, I, e 107 da Constituição do Estado de Santa Catarina, e ao art.

144, § 6º, da Constituição Federal. Além disso, considerando que as taxas apenas podem ser instituídas "em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição" (CF, art. 145, II; CESC, art. 125, II), incorre a referida norma também em inconstitucionalidade material, uma vez que a segurança pública se trata uma atividade exercida de forma impessoal e genérica em prol de toda a coletividade, não havendo como individualizar ou distinguir quem efetivamente usufruirá do serviço prestado, de modo que a sua tributação deve ocorrer por meio de impostos. (SANTA CATARINA, 2015, "e")

A ementa supracitada trata de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, ajuizada pela 2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Camboriú em conjunto com o Coordenador do Centro de Apoio Operacional de Controle de Constitucionalidade da Procuradoria-Geral de Justiça em face da Lei Municipal n. 1.744/2006 e do Decreto n. 419/2007, que regulamentou a aludida lei, de relatoria do Des. Paulo Roberto Camargo Costa, julgado pelo Órgão Especial do tribunal de justiça catarinense, em 02 de julho de 2014.

Inicialmente, nota-se que restou questionada preliminarmente pela Prefeita Municipal de Camboriú a legitimidade da parte autora em demandar a aludida ação, o que, de plano, foi afastada pelo egrégio tribunal, tendo em vista que o representante do Ministério Público está entre os legitimados para ajuizar Ação Direta de Inconstitucionalidade, em conformidade com o artigo 85, inc. VII, da CE.

No mérito, observa-se que, de acordo com o entendimento exarado pelos desembargadores na decisão acima, a atuação da Polícia Militar em eventos de natureza privada mediante a cobrança de taxa reveste-se de inconstitucionalidade. Isso porque, colhe-se do inteiro teor o seguinte trecho de suprema relevância:

A lei em exame e, por consequência, também o decreto, incorre em inconstitucionalidade material, porquanto, em seu artigo 2º, institui uma "taxa de segurança preventiva" cujo fato gerador é a utilização do serviço público prestado de forma efetiva pela Organização Policial Militar sediada no Município de Camboriú.

Ora, é sabido que a segurança pública se trata de uma atividade exercida de forma impessoal e genérica em prol de toda a coletividade.

Assim, em que pese o art. 2º, parágrafo único, da Lei n. 1.744/2006 do Município de Camboriú apontar que o fato gerador da taxa em questão é a "utilização, pelo contribuinte, de serviço específico e divisível", não há como individualizar ou distinguir quem efetivamente usufruirá do serviço prestado, tudo em razão da própria natureza da atividade desempenhada.

Dessa feita, pelos motivos acima explanados, os pedidos formulados pelo Ministério Público Estadual na ADIN acima elencada foram julgados procedentes

pelo órgão especial do e. TJSC e, em consequência, foram declaradas as inconstitucionalidades formal e material da Lei n. 1.744/2006 e do Decreto n. 419/2007, por arrastamento.

À propósito, segundo Silva (2014, p. 49) a inconstitucionalidade é formal "[...] quando tais normas são formadas por autoridades incompetentes ou em desacordo com formalidades ou procedimentos estabelecidos pela constituição [...]" e material "[...] quando o conteúdo de tais leis ou atos contraria preceito ou princípio da constituição".

No caso supramencionado, foi declarada a inconstitucionalidade formal da referida legislação municipal de Camboriú, porquanto possui inconstitucionalidade por vício de iniciativa, tendo em vista que o Município criou um fundo de melhoria da polícia militar, órgão este subordinado ao Governador do Estado, o qual detém de competência constitucional privativa para tal finalidade, nos moldes do art. 50, §2º, inc. I, da CE, bem como de acordo com a própria CRFB, em seu art. 144, §6º.

Ainda, denota-se que a aludida legislação possui inconstitucionalidade material por instituir taxa com a finalidade de tributar atividade que é prestada de forma impessoal e genérica à comunidade (segurança pública), devendo, por isso, ser tributada por meio dos impostos, em consonância com os artigos 145, inc. II, da CRFB, 125, inc. II, da CE e 16 do CTN.

No mesmo sentido do julgado acima analisado, tem-se a seguinte decisão:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RECONHECIDO VÍCIO FORMAL E MATERIAL DA LEI MUNICIPAL N. 2.923/05, DE TUBARÃO, QUE CRIOU O FUNDO MUNICIPAL DE MELHORIA DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SANTA CATARINA (FUMMPOM), E INSTITUIU TAXA DE SEGURANÇA OSTENSIVA CONTRA DELITOS (TSO) E TAXA DE SEGURANÇA PREVENTIVA (TSP). USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL PARA LEGISLAR ACERCA DA POLÍCIA MILITAR. IMPOSSIBILIDADE DE COBRANÇA DE TAXAS PARA CUSTEAR SERVIÇO DE SEGURANÇA PÚBLICA. ATIVIDADE TÍPICAMENTE FOMENTADA POR IMPOSTOS. BITRIBUTAÇÃO. OFENSA AOS ARTIGOS 144, § 6º E 145, INCISO II DA CF; 105, 108 E 125, INCISO II DA CE. PRECEDENTES DO PLENÁRIO (ADIN n. 2005.007821-1, ADIN n. 2007.009873-8 E ADIN n. 2006.021051-3). PROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS. (SANTA CATARINA, 2015, "f")

O acórdão acima ementado trata de ADIN proposta pelo Ministério Público Estadual, representado pelo Promotor de Justiça da 7ª Promotoria de Justiça da Comarca de Tubarão, a fim de declarar a inconstitucionalidade da Lei n.

2.923/2005 do Município de Tubarão, posto que a referida legislação criou o Fundo Municipal de Melhoria da Polícia Militar de Santa Catarina e instituiu as taxas de segurança ostensiva contra delitos e de segurança preventiva. A aludida decisão foi julgada em 01 de setembro de 2010 pelo Órgão Especial do tribunal de justiça catarinense, em que atuou como relator o Des. Lédio Rosa de Andrade.

No mesmo sentido da lei criada pelo Município de Camboriú, neste caso foram declaradas as inconstitucionalidades formal e material da lei acima descrita, conforme se colhe do inteiro teor em que se encontra a fundamentação que subsidiou a decisão:

A taxa é tributo que tem como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte. Distingue-se do imposto, porque neste o fato gerador independe de qualquer atividade estatal específica relativa ao contribuinte. Corroborando do entendimento do Procurador de Justiça à inicial da presente ADI: 'A segurança pública é função estatal irrenunciável e de irradiação difusa, geral e impessoal no espectro social [...]' (fl. 6), portanto não se caracteriza como serviço público específico e divisível, muito menos enquadra-se na categoria do exercício do poder de polícia. Por ser a segurança pública dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, exercida para preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, essa atividade só pode ser sustentada por meio de impostos e não por taxas.

Assim, conforme o entendimento exarado no julgado acima apontado, o Município é ente da federação incompetente para legislar sobre assuntos afetos à Polícia Militar, porquanto este órgão está subordinado ao governo estadual. Materialmente, é inconstitucional porque faltam os requisitos da especificidade e divisibilidade inerentes à exigência das taxas. A esse respeito, colhe-se lição da obra de Moraes (2014, p. 893):

Observa-se ainda que, por expressa vedação constitucional, as taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos, como, por exemplo, para serviços públicos de segurança e defesa da cidadania, por serem, como proclamou o Supremo Tribunal Federal, "dever do Estado e direito de todos", a serem exercidos "para a preservação da ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio".

Essa proibição tem por finalidade impedir, por via reflexa, aumentos abusivos e inconstitucionais dos impostos, por meio de taxas que não tenham por fato gerador prestação de serviço específico, mensurável, divisível e suscetível de ser referido a determinado contribuinte, não tendo de ser custeado senão por meio do produto da arrecadação dos impostos gerais.

Das pesquisas efetuadas, verifica-se que os precedentes acima analisados contêm entendimentos recorrentes no e. TJSC. Observando-se o julgado abaixo transcrito, tem-se que se proferiu decisão similar nos seguintes termos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE CRIA FUNDO ATINENTE A ÓRGÃO INTEGRANTE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL (POLÍCIA MILITAR) E INSTITUI TRIBUTO NA ESPÉCIE "TAXA" PARA CUSTEAR SERVIÇO DE SEGURANÇA PÚBLICA ESTATAL. IMPOSSIBILIDADE. ATIVIDADE QUE POR SER PRESTADA DE FORMA GENÉRICA, DIRIGIDA À TODA COLETIVIDADE (SERVIÇO UTI UNIVERSI), DEVE SER SUSTENTADA POR MEIO DE IMPOSTOS. SEGURANÇA PÚBLICA INCLUÍDA ENTRE O ROL DE DEVERES DO ESTADO E GARANTIA DOS CIDADÃOS. USURPAÇÃO, ADEMAIS, DA COMPETÊNCIA NORMATIVA DO ESTADO PARA REGULAMENTAR A MATÉRIA. POLÍCIA MILITAR VINCULADA AO PODER ESTADUAL E SUBORDINADA AO GOVERNADOR DO ESTADO. VÍCIO MATERIAL E FORMAL PLENAMENTE VERIFICADOS. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 107 E 125, II, DA CARTA ESTADUAL INCONTESTE. INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL N.º 012/2003 DECLARADA. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE 1. A atividade policial, tanto civil quanto militar, encontra-se inserida no âmbito da segurança pública e é prestada de forma genérica, isto é, para toda a coletividade, não sendo possível distinguir quem dela usufrui diretamente, por tratar-se de um serviço à disposição de todo e qualquer cidadão. Logo, por ser a segurança pública um dever do Estado, exercida para preservação da ordem e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, essa atividade só pode ser sustentada por meio de impostos e não por taxas que, sabidamente, pressupõem a prestação de um serviço público específico e divisível. 2. Carece o Município de competência para legislar sobre a criação de fundo destinado a custear órgão integrante da administração estadual, bem como para instituir taxa com o intuito de remunerar a prestação de serviço público prestado pelo Estado. (SANTA CATARINA, 2015, "g")

A decisão acima citada versa acerca de ADI proposta pelo Coordenador Geral do CECCON juntamente com o Promotor de Justiça da Comarca de Navegantes visando à declaração de inconstitucionalidade da Lei Complementar Municipal n. 012/2003, em que figurou como relator o Des. Marcus Tulio Sartorato, em julgamento realizado pelo Tribunal Pleno do e. TJSC, em data de 03 de dezembro de 2008.

A referida norma criou o Fundo Municipal de Melhoria da Polícia Militar do Estado de Santa Catarina, o qual busca melhorar a estrutura da Polícia Militar de Navegantes, bem como instituiu as taxas de segurança ostensiva contra delitos e de segurança preventiva, estas como meio de captação de receitas ao mencionado fundo, em conformidade com o julgado acima descrito.

Entretanto, na jurisprudência supracitada, novamente os desembargadores firmaram o entendimento de que padece de

inconstitucionalidades formal e material a legislação municipal acima referida. Sustentou-se que a Polícia Militar está diretamente subordinada ao Governo do Estado, razão pela qual o ente municipal não possui competência para instituir fundos e taxas relacionados à segurança pública. Assim, é formalmente inconstitucional a legislação invocada, por violação ao art. 50, §2º, inc. I, da CE, bem como conforme o art. 144, §6º, da CRFB.

Ademais, o Órgão do parquet da Comarca de Navegantes pugnou pela inconstitucionalidade material do normativo, porquanto a Lei Complementar Municipal n. 012/2003 instituiu taxas para manter atividades relacionadas à segurança pública. Todavia, por tratar-se de atividade inespecífica e indivisível, a tributação só pode ocorrer por meio de impostos, sendo plenamente inconstitucional a cobrança de taxas. Nesse sentido, o Tribunal Pleno do e. TJSC declarou inconstitucional a aludida lei do Município de Navegantes, por afronta expressa aos artigos 145, inc. II, da CRFB, 125, inc. II, da CE e 16 do CTN.

Além disso, os artigos 144 da CRFB e 105 da CE, citados no inteiro teor do julgado supradito, deixam claro que a segurança pública se trata de atividade genérica, voltada à coletividade, não sendo possível especificar ou dividir o serviço que é prestado.

Em situação análoga às acima apontadas, tem-se a jurisprudência abaixo ementada também oriunda o e. TJSC:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 4.122, DE 21.12.2005, DO MUNICÍPIO DE JARAGUÁ DO SUL, QUE CRIOU O FUNDO MUNICIPAL DE MELHORIA DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SANTA CATARINA - FUMPOM. NORMA QUE ESTABELECE A DESTINAÇÃO DE RECURSOS À ORGANIZAÇÃO POLICIAL MILITAR SEDIADA NO MUNICÍPIO. ÓRGÃO QUE INTEGRA A ADMINISTRAÇÃO DIRETA ESTADUAL E ESTÁ SUBORDINADO AO GOVERNADOR DO ESTADO. INCOMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA LEGISLAR SOBRE MATÉRIA RELACIONADA ÀS SUAS ATIVIDADES. ARTIGOS 50, § 2º, INCISO I, E 107, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. INSTITUIÇÃO DE TAXA COMO FONTE DE CUSTEIO DA SEGURANÇA PÚBLICA. IMPOSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE SERVIÇO PÚBLICO ESPECÍFICO E DIVISÍVEL. ARTIGO 145, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E ARTIGO 125, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PRESENÇA DE VÍCIOS FORMAL E MATERIAL. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO INICIAL, COM EFEITOS "EX NUNC", A PARTIR DA PUBLICAÇÃO DO ACÓRDÃO. (SANTA CATARINA, 2015, "h")

A decisão acima disposta versa acerca de ADI proposta pelo Ministério Público Estadual, representado pela 6ª Promotoria de Justiça da Comarca de

Jaraguá do Sul e pelo coordenador adjunto do CECCON, na qual figurou como relator o Des. Jânio Machado, julgada pelo Órgão Especial do tribunal em data de 02 de julho de 2014.

No acórdão acima exposto, o órgão ministerial impugnou a Lei n. 4.122/05 do Município de Jaraguá do Sul, a qual deu origem ao Fundo de Melhoria da Polícia Militar do Estado de Santa Catarina, com destinação dos seus recursos à Organização Policial Militar sediada no Município. Tal fundo visa arcar com custos gerados pela Polícia Militar, visando sua melhoria estrutural. Ademais, o normativo supracitado instituiu a Taxa de Segurança Preventiva, a qual é exigida pela Polícia Militar para atuar em eventos particulares, servindo como fonte de custeio de suas atividades nesses locais.

O membro do Parquet, por entender que fere a legislação em vigor, requereu a declaração de inconstitucionalidade da norma, posto que revestida de vícios formal e material. Formalmente, argumentou que o Município não possui competência normativa para legislar acerca de atividades ligadas à segurança pública, com supedâneo nos artigos 50, §2º, inc. I, da CE e 144, §6º, da CRFB. No aspecto material da lei impugnada, aduziu que a segurança pública é serviço público inespecífico e indivisível, motivo pelo qual resta impossibilitada a cobrança de taxa para seu custeio, já havendo os impostos para financiá-la.

Instados a prestar informações nos autos da ADI aqui analisada, o Prefeito Municipal de Jaraguá do Sul e o presidente da Câmara Municipal alegaram, em síntese, que não houve usurpação da competência estadual, haja vista que o normativo municipal apenas suplementou a legislação estadual em vigor, posto que o fundo criado visa complementar os recursos destinados pelo Estado. Ainda, argumentaram que existe um convênio estabelecido entre o Município e o Estado para a delegação da competência legislativa estadual, havendo uma cooperação do ente municipal em relação à segurança pública.

À vista dos argumentos acima aportados, o e. TJSC, por meio de seu Órgão Especial, mais uma vez julgou procedentes os pedidos formulados pelo Ministério Público Estadual, com votação unânime, em razão de entender que o Município não é ente legitimado para tratar de matéria afeta ao Estado de Santa Catarina, sendo totalmente indelegável a mencionada incumbência, assim como já assentado em julgados anteriores. No mérito, o tribunal de justiça catarinense entendeu no presente julgado que a norma invocada está acometida também de

vício material, visto que não é possível quantificar e direcionar o serviço público de segurança pública, requisitos pertencentes às taxas.

Nesse norte, extrai-se o seguinte trecho do completo teor:

A criação de um fundo municipal com a finalidade de complementar os recursos destinados pelo Estado à segurança pública já seria o suficiente para a declaração da inconstitucionalidade da lei impugnada, pela presença de vício formal [...].

Não bastasse, a Lei Municipal n. 4.122, de 21.12.2005, também está acometida de vício material ao prever o recolhimento de taxa como fonte de custeio da segurança pública (TSP), pois não constitui serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição (artigo 145, inciso II, da Constituição Federal, reproduzido no artigo 125, inciso II, da Constituição Estadual), mas serviço público geral e que beneficia número indeterminado de pessoas, cuja remuneração advém dos impostos.

O Município de Criciúma também teve normativo municipal declarado inconstitucional por unanimidade, conforme ementa a seguir exposta:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE CRIA FUNDO ATINENTE A ÓRGÃO INTEGRANTE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL (POLÍCIA MILITAR) E INSTITUI TRIBUTO NA ESPÉCIE "TAXA" PARA CUSTEAR SERVIÇO DE SEGURANÇA PÚBLICA ESTADUAL. IMPOSSIBILIDADE. ATIVIDADE QUE POR SER PRESTADA DE FORMA GENÉRICA, DIRIGIDA À TODA COLETIVIDADE (SERVIÇO UTI UNIVERSI), DEVE SER SUSTENTADA POR MEIO DE IMPOSTOS. SEGURANÇA PÚBLICA INCLUÍDA ENTRE O ROL DE DEVERES DO ESTADO E GARANTIA DOS CIDADÃOS. USURPAÇÃO, ADEMAIS, DA COMPETÊNCIA NORMATIVA DO ESTADO PARA REGULAMENTAR A MATÉRIA. POLÍCIA MILITAR VINCULADA AO PODER ESTADUAL E SUBORDINADA AO GOVERNADOR DO ESTADO. VÍCIO MATERIAL E FORMAL PLENAMENTE VERIFICADOS. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 107 E 125, II, DA CARTA ESTADUAL INCONTESTE. MODULAÇÃO DE EFEITOS. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS DO ART. 17 DA LEI ESTADUAL N. 12.069/2001. IMPOSSIBILIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI MUNICIPAL N.º 3219/95 DECLARADA, COM EFEITOS "EX TUNC". PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. 1. A atividade policial, tanto civil quanto militar, encontra-se inserida no âmbito da segurança pública e é prestada de forma genérica, isto é, para toda a coletividade, não sendo possível distinguir quem dela usufrui diretamente, por tratar-se de um serviço à disposição de todo e qualquer cidadão. Logo, por ser a segurança pública um dever do Estado, exercida para preservação da ordem e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, essa atividade só pode ser sustentada por meio de impostos e não por taxas que, sabidamente, pressupõem a prestação de um serviço público específico e divisível. 2. Carece o Município de competência para legislar sobre a criação de fundo destinado a custear órgão integrante da administração estadual, bem como para instituir taxa com o intuito de remunerar a prestação de serviço público prestado pelo Estado. (SANTA CATARINA, 2015, "i")

Analisando-se o julgado acima, pode-se contatar que se trata de ADI ajuizada pelo Ministério Público Estadual, representado pela 11ª Promotoria de Justiça da Comarca de Criciúma, em conjunto com o Coordenador Geral do CECCON, julgado pelo Órgão Especial do e. TJSC, ocorrido no dia 15 de agosto de 2012, de relatoria do Des. Marcus Túlio Sartorato.

O Município de Criciúma possuía em pleno vigor a Legislação Municipal n. 3.219/95, a qual criou o Fundo Municipal de Reequipamento do Corpo de Bombeiros e de Melhoria da Polícia Militar, sediada no Município de Criciúma, e instituiu taxas com a finalidade de sustentar o aludido fundo, dentre as quais está a Taxa de Segurança Preventiva.

Entretanto, o Ministério Público Estadual propôs ADI em face da legislação acima mencionada ao argumento de que o normativo é inconstitucional formal e materialmente. Isso porque, aduziu o membro do Parquet que a segurança pública é serviço público diretamente subordinado ao governo estadual, motivo pelo qual o Município não deve tratar de tal matéria. Inobstante, no caso em apreço o ente municipal legislou acerca da segurança pública, contendo, por esta razão, vício formal em seu conteúdo.

Além do mais, sustentou-se que o serviço público de segurança pública é genérico e indivisível, não podendo ser tributado por meio de taxas, mas sim pelos impostos.

Tais argumentos foram acolhidos pelo Órgão Especial do e. TJSC, declarando inconstitucional a Lei Municipal n. 3.219/95 por conter vícios formal e material.

O e. TJSC se posicionou do mesmo modo no acórdão a seguir ementado, oriundo da cidade de Araranguá, mantendo o mesmo sentido dos precedentes analisados acima.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 1.597/1995 DO MUNICÍPIO DE ARARANGUÁ. CRIAÇÃO DO FUNDO MUNICIPAL DE MELHORIA DA POLÍCIA MILITAR SEDIADA NO MUNICÍPIO - FUMMPOM E INSTITUIÇÃO DE TAXAS PARA SEU SUBSÍDIO. VÍCIO FORMAL. ÓRGÃO SUBORDINADO AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO GOVERNADOR DO ESTADO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. INSTITUIÇÃO DE TAXAS PARA CUSTEAR A SEGURANÇA PÚBLICA. ATIVIDADE ESTATAL QUE CARECE DE ESPECIFICIDADE E DIVISIBILIDADE. CUSTEIO QUE SÓ PODE DECORRER DA INSTITUIÇÃO DE IMPOSTOS. PECHA DE INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. PRECEDENTES DESTES TRIBUNAL DE JUSTIÇA. AÇÃO PROCEDENTE.

"1. A atividade policial, tanto civil quanto militar, encontra-se inserida no âmbito da segurança pública e é prestada de forma genérica, isto é, para toda a coletividade, não sendo possível distinguir quem dela usufrui diretamente, por tratar-se de um serviço à disposição de todo e qualquer cidadão. Logo, por ser a segurança pública um dever do Estado, exercida para preservação da ordem e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, essa atividade só pode ser sustentada por meio de impostos e não por taxas que, sabidamente, pressupõem a prestação de um serviço público específico e divisível. 2. Carece o Município de competência para legislar sobre a criação de fundo destinado a custear órgão integrante da administração estadual, bem como para instituir taxa com o intuito de remunerar a prestação de serviço público prestado pelo Estado (TJSC, ADI n. 2006.036319-9, Des. Sérgio Paladino)". (TJSC, ADI n. 2006.036066-7, de Navegantes, rel. Des. Marcus Tulio Sartorato, j. em 8-1-2009). (SANTA CATARINA, 2015, "j")

O julgado transcrito acima cuida de ADI ajuizada pelo Ministério Público Estadual, representado pela 2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Araranguá e pelo Coordenador do CECCON em face da Lei n. 1.597/1995 do Município de Araranguá, de relatoria do Des. Fernando Carioni, ação apreciada pelo Órgão Especial do e. TJSC, julgada em 01 de agosto de 2012.

Em síntese, no presente caso o e. TJSC julgou inconstitucional a norma sob enfoque, tendo em vista que carece o Município de iniciativa para tal fim, bem como que não é possível instituir taxas para custear serviço público prestado a uma generalidade de pessoas.

Como se pode ver, os argumentos acima apresentados extraídos dos julgados analisados acabam por repetir-se, porquanto há entendimentos reiterados no e. TJSC no sentido de que é manifestamente inconstitucional a imposição de taxa ao particular que solicita a segurança realizada pela Polícia Militar de Santa Catarina, tendo sido declaradas inconstitucionais pelo tribunal catarinense um número expressivo de leis municipais que tenham instituído a Taxa de Segurança Preventiva em suas cidades.

Contudo, em sentido contrário ao exposto até então, encontrou-se uma única decisão que diverge do entendimento até então defendido pelo tribunal, como se observa no julgado a seguir transcrito:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ALEGADA ILEGITIMIDADE ATIVA DO COORDENADOR-GERAL DO CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE (CECCON). NÃO OCORRÊNCIA. ATUAÇÃO DECORRENTE DE DELEGAÇÃO DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA. EXEGESE DO ART. 93, XVI, DA LOMP/SC. PREFACIAL AFASTADA POR MAIORIA DE VOTOS. LEI ESTADUAL QUE INSTITUI TRIBUTOS (ARTS. 1º E 2º DA LEI 10.058/95, QUE ALTEROU A LEI 9.541/88). "TAXA DE PREVENÇÃO

CONTRA SINISTROS". FATO GERADOR. EFETIVO PODER DE POLÍCIA, EXERCIDO pelo Corpo de Bombeiros Militar, ao VISTORIAR instalações de sistemas de segurança contra incêndios em edificações. "taxa de segurança preventiva" que tem como fato gerador a prestação, pela Polícia Militar, de serviço público de segurança em eventos de caráter particular. Serviços públicos específicos e divisíveis. AUSÊNCIA DE ilegalidade ou inconstitucionalidade em sua exigência. PEDIDO JULGADO IMPROCEDENTE. 1. "Além das atribuições previstas nas Constituições Federal e Estadual, compete ao Procurador-Geral de Justiça delegar a membro do Ministério Público de segundo grau suas funções de órgão de execução, dentre elas a de ajuizar Ação Direta de Inconstitucionalidade" (ADI n.º 2005.007821-1, Des. Mazoni Ferreira). 2. Inexiste ilegalidade ou inconstitucionalidade na exigência de taxa cujo fato gerador é o efetivo poder de polícia exercido pelo Corpo de Bombeiros Militar ao fiscalizar projetos, vistoriando instalações de sistemas de segurança contra incêndios em edificações. Da mesma forma, é constitucional a cobrança de taxa de segurança preventiva, que tem como fato gerador a prestação, pela Polícia Militar, de serviço público de segurança em eventos de caráter particular. (SANTA CATARINA, 2015, "k")

Cuida-se de ADI proposta pelo Procurador Geral de Justiça do Estado de Santa Catarina, por meio do Coordenador Geral do CECCON, visando à declaração de inconstitucionalidade dos artigos 1º e 2º da Lei n. 10.058/95 que alterou a Lei Estadual n. 7.541/88, a qual foi analisada no tópico 4.1 do presente trabalho, de relatoria do Des. Marcus Túlio Sartorato, julgado pelo Tribunal Pleno em 23 de setembro de 2009.

Inicialmente, nota-se que no presente caso não há o vício formal detectado nas decisões supramencionadas. Isso porque, a legislação aqui tratada pertence à esfera estadual, sendo inconteste a iniciativa do governo do Estado em legislar sobre a segurança pública, como se viu em demasia nas jurisprudências acima apontadas, nos termos dos artigos 50, §2º, inc. I, da CE e 144, §6º, da CRFB.

Entretanto, em preliminar alegada pelo Estado de Santa Catarina, houve o questionamento acerca da legitimidade da parte autora em ajuizar a demanda. O Tribunal Pleno, contudo, rejeitou tal alegação, fundamentando-se no que dispõe o artigo 85, inc. III, da CE.

Adentrando-se ao mérito, infere-se do julgado acima transcrito que o membro do Ministério Público Estadual pretendeu, por meio de ADI, a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos 1º e 2º da Lei n. 10.058/95 que alterou a Lei Estadual n. 7.541/88. Tais normativos instituíram as taxas de segurança ostensiva contra delitos e de segurança preventiva, espécies tributárias criadas com o fito de captar recursos para o Fundo de Melhoria da Polícia Militar.

Em suma, argumentou o representante do Parquet que possui vício de materialidade a norma que institui tributo na espécie “taxa” para financiar a atividade prestada pela Organização Policial Militar, a qual se consubstancia em serviço público prestado à sociedade como um todo, não havendo como individualizá-lo e especificá-lo. Entendeu o Douto Procurador Geral de Justiça que, em se tratando de atividade genérica, exercida à coletividade de maneira impessoal, não deve ser tributada por meio de taxas, mas sim pelos impostos, pagos pela comunidade como um todo.

Todavia, os argumentos acima descritos foram refutados, posto que, o e. TJSC, por meio do Tribunal Pleno, julgou improcedentes os pedidos formulados na inicial, declarando a constitucionalidade dos dispositivos acima referidos. Aduziu o tribunal catarinense no acórdão acima ementado que inexistente inconstitucionalidade nos preceitos supracitados, visto que é possível distinguir quem recebe o serviço de segurança pública em eventos privados, respaldando-se, por esta razão, a exigência da taxa. Nesse norte, extrai-se do inteiro teor:

Quanto à taxa de segurança preventiva, cujo fato gerador é a prestação, pela Polícia Militar, de serviço público de segurança em eventos de caráter particular, observa-se que, embora encontre-se inseridas no âmbito da segurança pública, não é prestada de forma genérica para toda a coletividade, sendo perfeitamente possível distinguir quem dela usufrui diretamente. Trata-se, portanto, de um serviço público específico e divisível, a ser custeada pelo promotor do evento sujeito à sua incidência.

Conforme o exposto, no Tribunal de Justiça de Santa Catarina, das dez decisões encontradas no período pesquisado, verificou-se que nove entenderam pela inconstitucionalidade das leis, em virtude de a segurança pública ser direito de todos e dever do Estado, caracterizada pela indivisibilidade e inespecificidade, razão pela qual não pode ser tributada por meio de taxas, de acordo com os artigos 145, inc. II, da CRFB, 125, inc. II, da CE e 16 do CTN.

Outrossim, feita análise acurada dos julgados localizados, pode-se constatar que apenas uma decisão julgou constitucional a cobrança da taxa de segurança preventiva, ao argumento de que é possível distinguir cada um dos usuários que é beneficiado com o serviço, bem como que há a divisão de unidades autônomas do serviço público fornecido, justificando-se a exigência de taxa.

4.3.2 Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul

Passando-se à análise das decisões encontradas no TJRS a respeito do tema, constatou-se que no Estado do Rio Grande do Sul também ocorre a prestação de serviço de segurança pública em eventos particulares. Pode-se notar que a discussão no Estado gaúcho envolve a (in) constitucionalidade da cobrança de taxa para a realização do mencionado serviço. Nesse sentido, foram encontradas treze decisões no tribunal vizinho tratando especificamente do tema no período pesquisado, dentre as quais serão apresentadas três no presente trabalho.

Salienta-se que na pesquisa realizada a maioria das decisões apresentaram o mesmo entendimento, havendo apenas um julgado que se posicionou contrariamente ao entendimento majoritário.

APELAÇÃO CÍVEL. EXECUÇÃO FISCAL. TAXA DE SEGURANÇA PÚBLICA COBRADA PELO ESTADO DOS CLUBES DE FUTEBOL PELA PRESENÇA DA BRIGADA MILITAR NOS EVENTOS ESPORTIVOS. EXCEÇÃO DE EXECUTIVIDADE. 1. A taxa de segurança pública prevista na Lei-RS 8.109/85 (Dispõe sobre a Taxa de Serviços Diversos), com as alterações da Lei 10.909/96, prevista na Tabela Anexa, item III, inciso VI (serviço de segurança preventiva prestada em eventos esportivos e de lazer, com cobrança de ingresso, por policial militar/hora), não cumpre os requisitos cumulativos da especificidade e da divisibilidade, previstos no art. 79, II e III, do CTN, e art. 145, II, da CF. 2. A segurança pública é dever do Estado e direito do cidadão, e abrange a incolumidade das pessoas e do patrimônio, serviço prestado por diversos aparelhos, dentre eles, as polícias militares, portanto, atividade indelegável ou privativa, sendo da sua essência a ostensividade e a preservação da ordem pública (CF, art. 144, caput, inciso V e § 5º). 3. Segurança pública não significa serviço prestado apenas em lugares públicos típicos, e sim manutenção da ordem, garantindo a incolumidade das pessoas e do patrimônio, nos lugares onde haja público, desimportando se públicos ou privados, tal como acontece nos estádios de futebol. Nos eventos esportivos, considerando o grande número de pessoas, eles ficam afetados pela natureza pública. 4. Se o serviço de segurança pública é dever do Estado e direito do cidadão, significa dizer que não pode ser cobrado, senão por meio dos impostos que a sociedade como um todo paga. Em suma: se é dever, cumprido em caráter privativo, não pode vender. E venda é o que acontece quando o Estado cobra taxa. De duas uma: ou está obrigado a prestar o serviço por dever constitucional, e por isso não pode cobrar taxa, ou não está obrigado a prestar o serviço, e por isso não pode prestá-lo facultativamente mediante pagamento, sob pena de mercantilizá-lo. 5. Apelação desprovida. (RIO GRANDE DO SUL, 2015, "a")

Trata-se de ementa de acórdão proferido pela primeira câmara cível do e. TJRS em sede de apelação, de relatoria do Des. Irineu Mariani, com julgamento datado de 06 de abril de 2011.

Inicialmente, segundo o inteiro teor do julgado acima ementado, o Estado do Rio Grande do Sul efetuava a cobrança de uma espécie de taxa de segurança pública dos promotores de eventos particulares, a qual encontrava sustentáculo no inciso VI, item III, da Tabela Anexa, prevista na Lei Estadual n. 8.109/95, que dispõe sobre as Taxas de Serviços Diversos. (RIO GRANDE DO SUL, 2015, “d”)

No caso analisado, há discussão justamente sobre a possibilidade jurídica de exigência dessa taxa, em vista da legislação em vigor.

Nesse caso concreto, o Estado do Rio Grande do Sul apelou ao TJRS de decisão que acolheu exceção de executividade oposta por Esporte Clube Guarani nos autos da Execução Fiscal da Comarca de Venâncio Aires, tendo em vista que a aludida decisão extinguiu a execução fiscal existente em decorrência da taxa de segurança pública que supostamente deveria ser paga pelo clube de futebol, segundo os termos da Lei n. 8.109/95.

Argumentou o Estado do Rio Grande do Sul que a cobrança da taxa está dentro dos preceitos legais, posto que a função da Brigada Militar nos eventos esportivos se equipara ao serviço que é prestado em outros ambientes, como por exemplo em estabelecimentos comerciais.

Contudo, o Tribunal de Justiça confirmou a decisão proferida pelo juízo de primeiro grau, por entender que o serviço de segurança pública que é prestado pela Brigada Militar em eventos particulares não deve ser remunerado mediante o pagamento de taxa, porquanto os critérios de divisibilidade e especificidade não estão preenchidos. Segundo o entendimento unânime apresentado pelos desembargadores da primeira câmara cível do TJRS, padece de ilegalidade por inconstitucionalidade a cobrança da taxa em questão.

Segundo a Lei n. 8.109/95, o fato gerador da taxa é: “serviço de segurança preventiva prestada em eventos esportivos e de lazer, com cobrança de ingresso, por policial militar/hora”. (RIO GRANDE DO SUL, 2015, “d”) A hipótese de incidência se dá, portanto, em virtude da presença da Brigada Militar em eventos promovidos por particulares que contenham um grande número de pessoas, visando assegurar a ordem pública.

De fato, entenderam os julgadores do recurso promovido que a Brigada Militar possui o dever constitucional de estar presente nos eventos esportivos mesmo com a cobrança de ingressos, porquanto esses lugares são afetados pela natureza pública. No entanto, consideraram que não há respaldo legal para a

cobrança da taxa, em razão de se tratar de serviço público direcionado a todos os cidadãos indistintamente. Além disso, argumentou-se que, em se tratando de dever constitucional, não se justifica a cobrança de taxa, sob pena de mercantilizar o serviço, devendo ser tributado por meio de impostos.

No mesmo sentido, tem-se a seguinte decisão:

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. EXECUÇÃO FISCAL. EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE. EXIGÊNCIA DE TAXA PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE SEGURANÇA PÚBLICA DA BRIGADA MILITAR DO ESTADO EM EVENTOS ESPORTIVOS. SERVIÇO NÃO ESPECÍFICO OU DIVISÍVEL. PRESTAÇÃO UTI UNIVERSI. INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 8.109/85, ALTERADA PELA LEI Nº 10.909/96. PRECEDENTE DO STF E DESTA CORTE. DECISÃO POR ATO DA RELATORA FULCRADA NO CAPUT DO ART. 557 DO CPC. APELO DESPROVIDO. (RIO GRANDE DO SUL, 2015, “b”)

A jurisprudência supra cuida de decisão monocrática preferida pela segunda câmara cível do TJRS, figurando como relatora a Des. Sandra Brisolara Medeiros, com julgamento realizado em 16 de novembro de 2010.

Em síntese, trata de recurso de apelação interposto pelo Estado do Rio Grande do Sul contra sentença emanada do juízo de primeiro grau da Comarca de Pelotas, que julgou procedentes os pedidos formulados pelo apelado Grêmio Atlético Farroupilha nos autos de exceção de pré-executividade incidente sobre execução fiscal de Taxa de Serviços Diversos, sendo declarada extinta a referida ação.

O apelante arguiu que a cobrança da taxa se reveste de integral validade, uma vez que o exercício da segurança pública se trata de serviço público específico e divisível, possibilitando o recolhimento de taxa por parte do Estado, requerendo, ainda, o prosseguimento da execução.

Não obstante, a julgadora do recurso acima descrito negou provimento ao apelo, utilizando-se da seguinte fundamentação que se colhe do inteiro teor do julgado:

Conforme reiterados julgados do Tribunal de Justiça, a exigência de contraprestação monetária para o serviço de segurança é tida como inconstitucional, pois a tarefa é obrigação do Estado (CF, art. 144), que deve exercê-la de forma gratuita. Isso porque os serviços prestados pela Brigada Militar, órgão de segurança pública, beneficiam a coletividade que vai ao estádio prestigiar o evento, e não tão somente ao próprio clube.

Assim, por tais razões, entendeu a julgadora que a cobrança deve ser sustentada por meio de impostos, que possui as características de generalidade e indivisibilidade, inerentes ao serviço de segurança pública.

No entanto, na pesquisa realizada, encontrou-se o seguinte julgado que também discorre acerca da constitucionalidade da exigência da taxa, porém contém uma visão diversa da até agora verificada:

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO TRIBUTÁRIO. "TAXA DE POLÍCIA" COBRADA POR SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO DE ORDEM NA PARTE INTERNA DO ESTABELECIMENTO INTERESSADO: CABIMENTO, POR ENVOLVER INTERESSE NITIDAMENTE PRIVADO, COMO A INTEGRIDADE DO PATRIMÔNIO. DISTINÇÃO ENTRE SEGURANÇA "PÚBLICA" E SEGURANÇA "PRIVADA". 1. Segundo clássico conceito os "impostos" contraprestacionam serviços públicos inespecíficos e indivisíveis em relação aos respectivos usuários, enquanto as "taxas" contraprestacionam serviços públicos específicos e divisíveis em relação aos respectivos usuários. Em outras palavras, as "taxas" visam suprir necessidades "públicas" (em relação às quais o interesse público se sobrepõe, como as relacionadas com a segurança e a saúde de todos) e não necessidades "individuais" ou "coletivas" (em que o interesse privado se sobrepõe, como as relacionadas com o alimento e o agasalho). 2. Segundo o art. 145, II, da Constituição Federal, há duas espécies de "taxas": a) as decorrentes do "exercício do poder de polícia", definido como sendo aquele que o Estado detém com o fito de dirigir e disciplinar a conduta das pessoas em sociedade, como os relacionados com fiscalização e vistoria, e com o consequente fornecimento de certidões, alvarás e carteiras de identidade, de habilitação, etc., sendo portanto somente devidas se o serviço for efetivamente solicitado pelo interessado e prestado pelo Poder Público competente; e b) as decorrentes de serviços públicos "outros", diversos portanto dos "de polícia", como os relacionados com a prevenção e a manutenção do bem-estar social e a saúde pública, como os relativos à coleta de lixo e ao tratamento da água e esgoto, somente devidas se efetivamente existentes os serviços respectivos, desde postos à disposição do usuário que potencialmente os pode utilizar. **3. Os serviços de "segurança pública" prestados pela Brigada Militar do Estado do Rio Grande do Sul e inerentes ao seu "poder de polícia", devem, como o próprio nome já os qualifica, ser prestados em praças e vias de uso comum do povo e em propriedades públicas, daí porque, a contrário senso, quando prestados dentro de um estádio de futebol ou de qualquer outro recinto interno de propriedade privada, o interesse privado se sobrepõe ao interesse público, porque em primeiro plano está a segurança do patrimônio do interessado nos serviços solicitados.** 4. Não admitir essas conclusões é atribuir aos grandes estabelecimentos privados (prédios ou dependências industriais, comerciais e residenciais, como supermercados, centros comerciais, casas e edifícios) o direito de exigir a permanente presença gratuita, em seus recintos, em substituição aos guardas e seguranças por eles contratados, da já notoriamente desfalcada Brigada Militar, em evidente prejuízo da indispensável presença, a cargo desta, nas praças e vias de uso comum do povo e em propriedades públicas. DECISÃO: Recurso provido. Unânime. (não grifado no original) (RIO GRANDE DO SUL, 2015, "c")

Cuida-se de decisão colegiada proferida em sede de apelação pela segunda câmara cível do TJRS, em que atuou como relator o Des. Roque Joaquim Volkweiss, em 17 de setembro de 2008.

Infere-se do julgado acima exposto que, Grêmio Atlético Farroupilha ajuizou exceção de pré-executividade em face de execução fiscal que lhe move o Estado do Rio Grande do Sul na Comarca de Pelotas, visando à extinção da execução fiscal tendo em vista a impossibilidade da cobrança de taxa. O Juízo de primeira instância atendeu aos pedidos deduzidos, determinando a extinção da aludida ação.

O Estado do Rio Grande do Sul, descontente com a decisão de primeiro grau, interpôs recurso de apelação ao TJRS aduzindo, preliminarmente, que a exceção de pré-executividade não é meio adequado para o caso em tela e, no mérito, aduziu que é cabível a cobrança da taxa para custear serviço de segurança pública, nos termos da Lei n. 8.109/95.

Contudo, os julgadores do egrégio tribunal entenderam que em eventos de caráter particular o interesse privado se sobrepõe ao interesse público, motivo pelo qual a Brigada Militar não deve prestar seu serviço de segurança gratuitamente, sob pena de substituir o labor dos seguranças privados contratados para eventos de natureza privada nos grandes estabelecimentos particulares.

Considerou-se não ser razoável a prestação dos serviços inerentes às polícias militares de forma gratuita, uma vez que, no entendimento dos desembargadores, já se trata de uma instituição com desfalques, trazendo, conseqüentemente, prejuízos à coletividade, que terá redução de policiamento nas ruas e comunidades. O que se quer dizer com isso, é que a segurança realizada por agentes públicos em eventos privados gera uma considerável carência de efetivo militar no âmbito da segurança pública, bem como de verbas públicas em uma atividade que não há interesse público.

Nesse norte, a segunda câmara de direito cível deu provimento ao recurso de apelação do Estado do Rio Grande do Sul, determinando o prosseguimento da execução fiscal em face do clube de futebol Grêmio Atlético Farroupilha, com azo nos fundamentos acima esposados. Por entender pertinente, transcreve-se o seguinte trecho do inteiro teor:

[...] ninguém poderá negar que os serviços de segurança prestados pela Brigada Militar do Estado do RS, a pedido da parte interessada, dentro de um estádio de futebol ou em qualquer outro local de propriedade ou uso privados, no seu âmbito interno, portanto (caso dos autos), sejam de natureza indubitavelmente *privada*, contraprestacionável mediante *taxas*, e não de natureza *pública*, genericamente contraprestacionáveis mediante *impostos*. (sublinhado no original)

Todavia, em acurada pesquisa ao endereço eletrônico da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, contatou-se que o item 5, inc. VI, do capítulo III, denominado “Serviços de Segurança Pública”, foi revogado pela Lei n. 13.917/12. (RIO GRANDE DO SUL, 2015, “e”)

Buscando obter conhecimento acerca dos motivos que levaram à revogação do referido dispositivo legal, cuidou-se de localizar o Projeto de Lei n. 397/2011 em que consta a exposição dos motivos que levaram à introdução de modificações na Lei n. 8.109/85.

Pode-se verificar, desse modo, que o referido Projeto de Lei objetivou dispensar o recolhimento das taxas exigidas pelo Poder Público na prestação do serviço de segurança preventiva realizado em eventos particulares, tendo em vista que o TJRS decidiu reiteradas vezes pela inconstitucionalidade da cobrança da taxa, bem como o próprio STF proferiu decisões nesse sentido, reconhecendo que a cobrança da taxa estava em desacordo com a CRFB.

Ademais, considerou-se que, por tais razões, a Procuradoria-Geral do Estado devolveu expedientes de cobranças dessas taxas à Secretaria da Fazenda e, ainda, levou-se em consideração que desde o ano de 2008 não havia mais recolhimento da taxa de segurança preventiva.

Assim sendo, em decorrência da inviabilidade jurídica de sua cobrança, restou revogada a previsão legal da taxa de segurança preventiva no ordenamento jurídico do Estado do Rio Grande do Sul, por não ser dotada de constitucionalidade.

Outrossim, tendo em vista as decisões acima elencadas, pode-se dizer que, de acordo com o entendimento majoritário, a Polícia Militar deve estar presente no evento particular quando este for de grande porte, o que assinala que existe o interesse público. Entretanto, não se pode cobrar taxa para tanto, haja vista que o imposto já possui a finalidade de contraprestacionar serviços públicos genéricos e indivisíveis. Não obstante se tenha encontrado um julgado que diverge dessa ideia, a grande maioria das decisões pesquisadas entenderam dessa forma.

Por tais razões, conclui-se que nesse Estado a Brigada Militar presta o serviço de segurança preventiva em eventos particulares, por conter interesse público envolvido. No entanto, não a faz mediante a cobrança de taxa, nos termos dos artigos 79, inc. II e III, do CTN e 145, inc. II, da CRFB.

4.3.3 Supremo Tribunal Federal

Estudando-se a jurisprudência do STF, encontrou-se alguns julgados a respeito da constitucionalidade da Polícia Militar exigir o pagamento de taxa para a prestação de serviço público de segurança pública nos eventos promovidos por particulares. Inicialmente, com os termos de pesquisa “polícia militar – taxa - segurança” e no período de pesquisa entre os anos de 1999 e 2015 (últimos dezesseis anos), encontrou-se sete julgados relativos ao tema no Supremo Tribunal Federal, dentre os quais se apresentará dois no presente trabalho, posto que as decisões se assemelham e possuem entendimentos no mesmo sentido.

O Supremo Tribunal Federal assentou que a atividade de segurança pública somente pode ser custeada pela receita de impostos. É o que se observou nas jurisprudências encontradas nesse Pretório Excelso, que possui entendimentos unânimes nesse sentido, conforme se observa na seguinte decisão:

Ação direta de inconstitucionalidade. Art. 2º e Tabela V, ambos da Lei 6.010, de 27 de dezembro de 1996, do Estado do Pará. Medida Liminar. - Em face do artigo 144, "caput", inciso V e parágrafo 5º, da Constituição, sendo a segurança pública, dever do Estado e direito de todos, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através, entre outras, da polícia militar, essa atividade do Estado só pode ser sustentada pelos impostos, e não por taxa, se for solicitada por particular para a sua segurança ou para a de terceiros, a título preventivo, ainda quando essa necessidade decorra de evento aberto ao público. - Ademais, o fato gerador da taxa em questão não caracteriza sequer taxa em razão do exercício do poder de polícia, mas taxa pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, o que, em exame compatível com pedido de liminar, não é admissível em se tratando de segurança pública. - Ocorrência do requisito da conveniência para a concessão da liminar. Pedido de liminar deferido, para suspender a eficácia "ex nunc" e até final julgamento da presente ação, da expressão "serviço ou atividade policial-militar, inclusive policiamento preventivo" do artigo 2º, bem como da Tabela V, ambos da Lei 6.010, de 27 de dezembro de 1996, do Estado do Pará. (BRASIL, 2015, "k")

A jurisprudência acima ementada trata de acórdão proferido pelo plenário do STF em sede de liminar, de relatoria do Min. Moreira Alves, julgado em 05 de

maio de 1999, acerca de ADIN proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil com o objetivo de se declarar a inconstitucionalidade do artigo 2º e da tabela V, ambos da Lei n. 6.010/96 do Estado do Pará.

Conforme se extrai do completo teor do julgado, essa lei instituiu uma taxa de segurança pela prestação de serviços públicos ou atividades específicas decorrentes do exercício do poder de polícia por órgãos do Sistema de Segurança Pública no Estado do Pará.

A presente ADIN objetiva a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos acima referidos, que tratam do serviço de segurança preventiva que é prestado pela Polícia Militar mediante o pagamento de taxa. Assim, para possibilitar a atividade de segurança da Polícia Militar desse Estado em eventos privados, cobra-se determinado valor, o qual foi estipulado na tabela V, constante nos anexos da aludida lei.

O requerente postulou a declaração de inconstitucionalidade desses artigos, uma vez que, no seu entender, a exigência de taxa para tal finalidade não está em conformidade com os preceitos da CRFB.

Instados, o Estado do Pará, representado na pessoa de seu Governador, bem como a Assembleia Legislativa do Estado do Pará prestaram informações na ADIN. Argumentaram, em síntese, que a pretensão não merece acolhida, posto que, quando ocorrem eventos de caráter particular, há a necessidade de deslocar policiamento para esses locais visando garantir a sua realização e, desse modo, retira-se efetivo das comunidades para promover a segurança desse eventos. Assim, aduziu que a sociedade em geral acaba financiando os eventos privados, o que não seria razoável se não houvesse uma contraprestação por parte do promotor do evento (cobrança da taxa).

Nesse norte, argumentou-se que a exigência da taxa de segurança preventiva reveste-se de plena constitucionalidade, haja vista que a promoção de eventos particulares move uma quantia significativa de agentes da segurança pública, devendo, por isso mesmo, ser devidamente compensado. Ainda, defendem que o fato gerador da taxa em questão é o exercício de poder de polícia.

Contudo, o plenário do STF deferiu o pedido de liminar, suspendendo a eficácia dos dispositivos supracitados com efeito “*ex nunc*”, até o julgamento final da ação. Sustentou o Min. Relator que a atividade da Polícia Militar no caso em comento não se trata de exercício de poder de polícia, mas taxa pela utilização,

efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição.

Argumentaram que, nos moldes do art. 144, *caput*, inc. V e § 5º, da CRFB, a atividade de segurança pública prestada pela Polícia Militar é direito de todos, insuscetível de ser dividido ou especificado, razão pela qual não pode ser tributada por meio de taxas. Em casos tais, a tributação deve ocorrer somente com a receita de impostos, sendo inconstitucional a exigência de taxa.

Em suma, esses foram os fundamentos jurídicos utilizados pelo plenário da suprema corte para proferir a mencionada decisão. Impende salientar, ademais, que a ação sob enfoque ainda está pendente de julgamento final, tendo apenas decisão em sede de liminar.

No mesmo norte do julgado acima exposto:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. ADMINISTRATIVO E TRIBUTÁRIO. TAXA DE SEGURANÇA. LEI DISTRITAL N. 1.732/1997. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES. DESCABIMENTO DO RECURSO PELAS ALS. C E D DO INC. III DO ART. 102 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. SÚMULA N. 284 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PRECEDENTES. AGRAVO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO. (BRASIL, 2015, "I")

Versa o julgado acima aportado acerca de agravo de instrumento interposto pelo Distrito Federal em razão de inadmissão de recurso extraordinário, o qual buscou atacar decisão do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Segundo se colhe da decisão prolatada pelo TJDFT:

Trata-se, na origem, de Mandado de Segurança, com pedido de liminar, impetrado por Elite Promoções de Eventos Ltda contra ato do Chefe do Núcleo de Planejamento e Controle de Eventos, em razão da cobrança da Taxa de Segurança de Eventos – TSE, aduzindo, para tanto, a impetrante, ora apelada, que a realização do evento denominado VI ExpoMinas, programado para o período de 05-5-2006 a 14-5-2006, foi condicionada ao pagamento da Taxa de Segurança de Eventos, taxa esta que, segundo entende, viola o art. 145, II, da CF. (DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS, 2015)

Decidiu o tribunal que razão assiste a apelada, negando provimento ao apelo do ente público, motivo pelo qual o Distrito Federal recorreu por meio de recurso extraordinário desta decisão. Contudo, negou-se a subida do referido recurso ao Supremo Tribunal Federal, sob a alegação de que o acórdão recorrido está em harmonia com a jurisprudência do STF. Por tal razão, o Distrito Federal

interpôs agravo de instrumento com o intuito de dar seguimento ao recurso extraordinário, pretendendo-se a reforma da decisão.

Em suas razões, arguiu, em síntese, que para a realização do evento “VI ExpoMinas”, de natureza privada, fez-se necessária a mobilidade de efetivo para o local do evento, o que compromete o serviço de segurança pública em outros segmentos do Distrito. Além disso, por haver despesas públicas na atuação dos policiais nesses eventos, argumentou-se que é devido o pagamento de taxa, a fim de custear tais gastos, posto que entendem tratar-se de serviço público divisível e específico.

Entretanto, com decisão monocrática proferida pela Min. Relatora Carmen Lúcia em 19 de maio de 2014, negou-se provimento ao referido recurso, atribuindo-se razão jurídica à ora agravada, em virtude de que a matéria possui diversos precedentes no STF, sendo estável o entendimento de que é inconstitucional a taxa que possua como fato gerador a prestação de serviço de segurança pública, mesmo que requisitada por particular, tendo em vista que se trata de serviço público indivisível e não específico.

Utilizando-se das palavras-chave “taxa - segurança pública - polícia” no mesmo período de tempo das decisões acima declinadas, localizou-se a seguinte decisão tratando da matéria, reforçando o já esposado:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Lei nº 13.084, de 29.12.2000, do Estado do Ceará. Instituição de taxa de serviços prestados por órgãos de Segurança Pública. 3. Atividade que somente pode ser sustentada por impostos. Precedentes. 4. Ação julgada procedente. (BRASIL, 2015, “m”)

Em síntese, trata-se de decisão prolatada pelo Tribunal Constitucional ao apreciar a ADIN 2.424-8 interposta pelo Partido Comunista do Brasil – PC do B, figurando como relator o Min. Gilmar Mendes, em julgamento realizado em 01 de abril de 2004.

O requerente da referida ADIN objetivou a declaração de inconstitucionalidade dos artigos 2º, incisos I e II, e 3º a 12, todos da Lei n. 13.084/00 do Estado do Ceará, uma vez que tais dispositivos instituíram e disciplinaram taxas de exercício do poder de polícia pelos órgãos da segurança pública e defesa da cidadania e de serviços prestados pelos órgãos de segurança pública e defesa da cidadania no Estado do Ceará.

Sustentou o requerente que as prestações de serviços de segurança pública são caracterizadas pela indivisibilidade e generalidade, razão pela qual a arrecadação se dá por meio de impostos e não taxas, nos termos dos artigos 144 e 145 da CRFB.

Em acórdão com unanimidade de votos, o STF julgou procedente a ADIN, declarando inconstitucionais os dispositivos legais acima descritos, fundamentando sua decisão em precedentes da suprema corte, que possui entendimento fixado no sentido de que a segurança pública é serviço público *uti universi*, ou seja, indivisível e não específico, sendo incompatível com a imposição de taxa, devendo, por essa razão, ser mantida por meio dos recursos advindos de impostos.

Ainda, no mesmo sentido, encontrou-se a seguinte jurisprudência no STF com as palavras-chave “tributo – taxa - segurança pública”, no mesmo período de tempo:

1. TRIBUTO. Taxa de Segurança Pública. É inconstitucional a taxa que tenha por fato gerador a prestação de serviço de segurança pública, ainda que requisitada por particular. Serviço Público indivisível e não específico. Agravo regimental improvido. Precedentes. Dado seu caráter *uti universi*, o serviço de segurança pública não é passível de ser remunerado mediante taxa, atividade que só pode ser sustentada pelos impostos. 2. RECURSO. Extraordinário. Inadmissibilidade. Jurisprudência assentada. Ausência de razões consistentes. Decisão mantida. Agravo regimental improvido. Nega-se provimento a agravo regimental tendente a impugnar, sem razões consistentes, decisão fundada em jurisprudência assente na Corte. (BRASIL, 2015, “n”)

Por fim, com os termos de pesquisa “constitucional – tributário - taxa segurança” e no mesmo período de tempo, colhe-se do STF:

DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. AGRAVOS REGIMENTAIS EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TAXA DE SEGURANÇA PÚBLICA. ADI ESTADUAL. LEI ESTADUAL 6.763/75, MODIFICADA PELA LEI ESTADUAL 12.425/96. POLÍCIA OSTENSIVA. EVENTOS. REUNIÃO OU AGLOMERAÇÃO DE PESSOAS. INCONSTITUCIONALIDADE. ADIs 1.942-MC/PA E 2.424/CE. 1. Impossibilidade de cobrança de taxa de segurança pública de eventos abertos ao público, ainda que tal serviço seja solicitado por particular para a sua segurança ou para a de terceiros. Visto que incumbe ao Estado prestá-la a toda a população, essa atividade somente pode ser sustentada por imposto. Precedentes. 2. Agravos regimentais a que se nega provimento. (BRASIL, 2015, “o”)

Observou-se que, em todos os casos acima explanados, foram declaradas inconstitucionais as legislações estaduais que instituíram taxa para o exercício de policiamento em eventos privados abertos ao público com cobrança de

ingresso. O STF, enquanto guardião da Constituição da República, é uníssono em seu posicionamento a respeito do tema, não tendo sido encontradas decisões que divergem desse entendimento.

Assim sendo, pode-se constatar que para o STF, órgão máximo do Poder Judiciário, é manifestamente inconstitucional a exigência de taxa por parte da Polícia Militar para custear serviço público de segurança pública em eventos de caráter particular, tendo em vista que se trata de serviço indivisível e inespecífico, nos moldes dos artigos 144, *caput* e 145, inc. II, ambos da CRFB, bem como do art. 16 do CTN.

5 CONCLUSÃO

Em eventos com grande público, a probabilidade de ocorrerem grandes conflitos é alta, independentemente de serem eventos públicos ou privados. Assim, para que tais acontecimentos ocorram com o mínimo de problemas, um grande aparato policial é acionado para garantir a preservação da segurança e integridade física dos presentes, nos moldes da Lei n. 7.541/88 do Estado de Santa Catarina.

Contudo, nas situações em que a Polícia Militar emprega seu efetivo, seja para atuar preventiva ou repressivamente no policiamento em eventos particulares, somente é realizado o serviço público de segurança mediante o pagamento da Taxa de Segurança Preventiva, custeada pelo promotor do evento, conforme se verificou na análise procedida na Lei n. 7.541/88.

Entretanto, de acordo com o presente estudo, pode-se constatar que a Taxa de Segurança Preventiva é objeto de discussão pelos tribunais, tendo em vista que alguns deles possuem entendimentos divergentes a respeito da constitucionalidade da cobrança de taxa por parte da Polícia Militar quando da segurança efetuada em ambientes privados e, em certos casos, contraria-se os preceitos da Lei n. 7.541/88.

Isso porque, há o entendimento de que se o serviço prestado pela Polícia Militar é de segurança pública, dever do Estado e direito do cidadão, significa dizer que não pode ser cobrado de outra forma senão por meio da receita dos impostos, que a sociedade como um todo paga, hipótese em que a cobrança da Taxa de Segurança Preventiva seria inconstitucional.

De outra banda, embora minoritário, há o argumento de que a taxa possui plena constitucionalidade, sendo cabível a sua cobrança, por envolver interesse eminentemente privado e por estarem preenchidos os requisitos exigidos por lei. Segundo esse entendimento, o serviço público de segurança preventiva prestado pela Polícia Militar nos eventos particulares preenche os requisitos insculpidos na Constituição Federal e no Código Tributário Nacional, sendo considerado divisível e específico, haja vista que, em eventos privados, seria possível dimensionar a quem se dirige o serviço prestado.

Tais resultados foram conclusivos no terceiro e último capítulo do presente trabalho, com base em pesquisa legal, doutrinária e principalmente

jurisprudencial. Nos tribunais de justiça da região sul do país, localizou-se decisões acerca da análise da constitucionalidade e legalidade da TSP nos Estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul. No Estado do Paraná não foram encontradas decisões relativas ao tema. Já nos tribunais superiores escolhidos para a realização da pesquisa, quais sejam, STJ e STF, apenas foram localizados julgados neste último.

Dos resultados obtidos, destaca-se que no TJRS foi localizado um julgado de entendimento singular, no qual os julgadores entenderam pela constitucionalidade da cobrança da TSP pelos motivos acima descritos, todavia a análise foi além do que o apresentado acima, tendo em vista que para o egrégio tribunal a Polícia Militar é instituição já desfalcada, não sendo razoável que preste seus serviços onde haja interesse privado, uma vez que resta latente o prejuízo à coletividade. Nesse sentido, entendem pelo cabimento da taxa, visto que visa contraprestar serviços voltados ao interesse particular, em locais em que preponderam o interesse privado.

Assim, segundo se infere da pesquisa realizada, conclui-se que há verdadeiro embate entre a CRFB, o CTN e a Lei estadual n. 7.541/88 sob a ótica da jurisprudência, sendo variados os argumentos traçados. Contudo, pode-se constatar que nos tribunais de justiça nos quais se procedeu análise jurisprudencial, quais sejam, TJSC e TJRS, foram detectados entendimentos majoritários no sentido da inconstitucionalidade da TSP.

Notadamente, o Supremo Tribunal Federal posicionou-se de forma uníssona a respeito do tema sob enfoque, sendo encontrados diversos precedentes, todos no mesmo sentido. Para esse Pretório Excelso, sendo a Polícia Militar um órgão de segurança pública, os serviços por ela prestados voltam-se à coletividade e, como tal, são insuscetíveis de serem divididos. Nessa acepção, essa atividade somente pode ser custeada por meio de impostos.

Nesse norte, segundo a diretriz jurisprudencial da corte suprema do Poder Judiciário, bem como de acordo com a esmagadora maioria das decisões encontradas nos tribunais estaduais objetos da presente pesquisa, tem-se que, se a segurança pública constitui atividade indivisível, sendo devida a todos os cidadãos da coletividade indistintamente, não havendo como mensurar a utilização individual para cada beneficiário, não se trata de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição, a legitimar a instituição de taxa.

Por tais razões, conclui-se que a remuneração cobrada na forma de Taxa de Segurança Preventiva pela Polícia Militar para realizar a segurança em eventos de caráter particular reveste-se de inconstitucionalidade, tendo em vista que se trata de atividade genérica do Estado, dirigida aos cidadãos indistintamente, só podendo ser tributada através de impostos.

REFERÊNCIAS

AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

BASTOS JÚNIOR, Edmundo José de. **Polícia Militar de Santa Catarina: história e histórias**. Florianópolis: Garapuvu, 2006.

BICUDO, Hélio. **A unificação das polícias no Brasil**. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142000000300010&script=sci_arttext>. Acesso em: 12 mar. 2015.

BRASIL “a”. **Constituição Política do Império do Brasil de 1824**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 10 set. 2014.

_____ “b”. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 13 set. 2014.

_____ “c”. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 13 set. 2014.

_____ “d”. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1937**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 13 set. 2014.

_____ “e”. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 13 set. 2014.

_____ “f”. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 13 set. 2014.

_____ “g”. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 14 nov. 2014.

_____ “h”. **Decreto n. 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_03/decreto/D88777.htm>. Acesso em: 20 mar. 2015.

_____. “i”. **Decreto-Lei n. 667, de 2 de julho de 1969.** Reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0667.htm>. Acesso em: 20 ago. 2014.

_____. “j”. **Lei n. 5.172 de 25 de outubro de 1966. Código Tributário Nacional.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm>. Acesso em: 10 maio 2015.

_____. “k”. **Supremo Tribunal Federal.** Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1942/Pará. Relator Min. Moreira Alves. Data de julgamento: 05/05/1999, Data da publicação: 22/10/1999. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347340>>. Acesso em: 20 maio 2015.

_____. “l”. **Supremo Tribunal Federal.** Agravo de instrumento n. 747976/Distrito Federal. Relatora Min. Carmem Lúcia. Data de julgamento: 19/05/2014, Data da publicação: 27/05/2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=747976&classe=A1&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 20 maio 2015.

_____. “m”. **Supremo Tribunal Federal.** Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.424-8/Ceará. Relator Min. Gilmar Mendes. Data de julgamento: 01/04/2004. Data de publicação: 18/06/2004. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=375391>>. Acesso em: 20 maio 2015.

_____. “n”. **Supremo Tribunal Federal.** Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 536.639/Rio Grande do Norte. Relator: Min. Cezar Peluso. Data de julgamento: 07/08/2012. Data de publicação: 29/08/2012. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2644595>>. Acesso em: 21 maio 2015.

_____. “o”. **Supremo Tribunal Federal.** Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 269.374/Minas Gerais. Relatora: Min. Ellen Gracie. Data do julgamento: 02/08/2011. Data de publicação: 22/08/2011. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=626329>>. Acesso em: 21 maio 2015.

_____. “p”. Polícia Federal. **Acesso à informação.** Disponível em: <<http://www.dpf.gov.br/acessoainformacao>>. Acesso em: 10 mar. 2015.

_____ “q”. Polícia Rodoviária Federal. **Acesso à informação**. Disponível em: <<https://www.prf.gov.br/portal/acesso-a-informacao/institucional>>. Acesso em: 10 mar. 2015.

_____ “r”. Ministério da Justiça. **Força Nacional**. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/forca-nacional>>. Acesso em: 24 mar. 2015.

_____ “s”. **Decreto n. 5.289 de 29 de novembro de 2004**. Disciplina a organização e o funcionamento da administração pública federal, para desenvolvimento do programa de cooperação federativa denominado Força Nacional de Segurança Pública, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5289.htm>. Acesso em: 18 maio 2015.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal anotada**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

CARDOSO, Aderivaldo. **Surgimento das polícias**. Disponível em: <<http://aderivaldo23.wordpress.com/2009/07/08/surgimento-das-policias/>>. Acesso em: 25 mar. 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

CARVALHO, Paulo Barros de. **Curso de direito tributário**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. 2. ed. vol. VI. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1999.

CRUZ, Cristiano Augusto da. **Polícia militar**: a nova ideologia em uma sociedade livre e democrática, e a inconstitucionalidade do regulamento disciplinar da Polícia Militar de Santa Catarina – RDPMSC. Disponível em: <http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=5553>. Acesso em: 25 mar. 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS, **Tribunal de Justiça**. Apelação cível n. 2006 011042644-5, 3ª turma cível, Publicação 29/04/2008. Disponível em: <<http://pesquisajuris.tjdft.jus.br/IndexadorAcordaos-web/sistj>>. Acesso em: 20 maio 2015.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

HIPÓLITO, Marcello Martinez; TASCA, Jorge Eduardo. **Superando o mito do espantalho** – Uma polícia orientada para a resolução dos problemas de segurança pública. Florianópolis: Insular, 2012.

INSTITUTO MARCONI. **Como funciona a polícia militar**. Disponível em:

<<http://www.institutomarconi.com.br/COMOFUNCONAAPOLICIAMILITAR.htm>>. Acesso em: 16 mar. 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: Revista dos tribunais, 2014.

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

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MARCINEIRO, Nazareno. **Introdução ao estudo da segurança pública: livro didático** / Nazareno Marcineiro; design instrucional Carmen Maria Cipriani Pandini. 3. ed. rev. e atual. Palhoça: UnisulVirtual, 2007.

_____. **Polícia comunitária: construindo segurança nas comunidades**. Florianópolis: Insular, 2009.

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

MARTINS, Sérgio Pinto. **Manual de direito tributário**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

_____. **Manual de direito tributário**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 31. ed. São Paulo. Malheiros: 2013.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. 6. ed. Atlas: São Paulo, 2006.

_____. **Direito constitucional**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

_____. **Direito constitucional**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

_____. **Reforma Administrativa: Emenda Constitucional nº 19/98**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

RIO GRANDE DO SUL “a”. **Tribunal de Justiça**. Apelação cível n. 70039854435, de Venâncio Aires. Relator Des. Irineu Mariani. Data de julgamento: 06/04/2011.

Disponível em:

<http://www.tjrs.jus.br/busca/search?q=cache:www1.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_processo.php%3Fnome_comarca%3DTribunal%2Bde%2BJusti%25E7a%26versao%3D%26versao_fonetica%3D1%26tipo%3D1%26id_comarca%3D700%26num_processo_mask%3D70039854435%26num_processo%3D70039854435%26codEmenda%3D4120132+brigada+militar+taxa+seguran%C3%A7a++++&proxystylesheet=tj>

rs_index&client=tjrs_index&ie=UTF-8&lr=lang_pt&site=ementario&access=p&oe=UTF-8&numProcesso=70039854435&comarca=Comarca%20de%20Ven%C3%A2ncio%20Aires&dtJulg=06/04/2011&relator=Irineu%20Mariani&aba=juris>. Acesso em: 20 maio 2015.

_____. “b”. **Tribunal de Justiça**. Apelação cível n. 70029993995, de Pelotas. Relator Des. Sandra Brisolara Medeiros. Data de julgamento: 16/11/2010. Disponível em:
<http://www.tjrs.jus.br/busca/search?q=cache:www1.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_processo.php%3Fnome_comarca%3DTribunal%2Bde%2BJusti%25E7a%26versao%3D%26versao_fonetica%3D1%26tipo%3D1%26id_comarca%3D700%26num_processo_mask%3D70029993995%26num_processo%3D70029993995%26codEmenta%3D3889083+brigada+militar+taxa+seguran%C3%A7a++++&proxystylesheet=tjrs_index&client=tjrs_index&ie=UTF-8&lr=lang_pt&site=ementario&access=p&oe=UTF-8&numProcesso=70029993995&comarca=Comarca%20de%20Pelotas&dtJulg=16/11/2010&relator=Sandra%20Brisolara%20Medeiros&aba=juris>. Acesso em: 20 maio 2015.

_____. “c”. **Tribunal de Justiça**. Apelação cível n. 70022640858, de Pelotas. Relator Des. Roque Joaquim Volkweiss. Data de julgamento: 17/09/2008. Disponível em:
<http://www.tjrs.jus.br/busca/search?q=cache:www1.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_processo.php%3Fnome_comarca%3DTribunal%2Bde%2BJusti%25E7a%26versao%3D%26versao_fonetica%3D1%26tipo%3D1%26id_comarca%3D700%26num_processo_mask%3D70022640858%26num_processo%3D70022640858%26codEmenta%3D2565921+brigada+militar+taxa+seguran%C3%A7a++++&proxystylesheet=tjrs_index&ie=UTF-8&lr=lang_pt&access=p&client=tjrs_index&site=ementario&oe=UTF-8&numProcesso=70022640858&comarca=Comarca%20de%20Pelotas&dtJulg=17/09/2008&relator=Roque%20Joaquim%20Volkweiss&aba=juris>. Acesso em: 20 maio 2015.

_____. “d”. **Lei n. 8.109 de 19 de dezembro de 1985**. Dispõe sobre a Taxa de Serviços Diversos. Disponível em:
<<http://www.al.rs.gov.br/FileRepository/repLegisComp/Lei%20n%C2%BA%2008.109.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2015.

_____. “e” **Lei n. 13.917, de 13 de Janeiro de 2012**. Introduz modificações na Lei n.º 8.109, de 19 de dezembro de 1985 [...]. Disponível em:
<http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=57280&hTexto=&Hid_IDNorma=57280>. Acesso em: 20 maio 2015.

SABBAG, Eduardo. **Manual de direito tributário**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

SANTA CATARINA “a”. **Constituição do Estado de Santa Catarina**. Disponível em:
<http://www.alesc.sc.gov.br/porta/legislacao/docs/constituicaoEstadual/CESC_2013_67_e_68_emds.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2015.

_____ “b”. **Lei n. 7.541, de 30 de dezembro de 1988.** Dispõe sobre as taxas estaduais e dá outras providências. Disponível em: <http://legislacao.sef.sc.gov.br/html/leis/1988/lei_88_7541.htm#tabela_IX>. Acesso em: 10 mar. 2015.

_____ “c”. **Lei n. 6.217, de 10 de fevereiro de 1983.** Dispõe sobre a Organização Básica da Polícia Militar do Estado de Santa Catarina e dá outras providências. Disponível em: <http://200.192.66.20/alesc/docs/1983/6217_1983_lei.doc>. Acesso em: 17 mar. 2015.

_____ “d”. **Lei n. 6.218, de 10 de fevereiro de 1983.** Dispõe sobre o Estatuto dos Policiais Militares do Estado de Santa Catarina, e dá outras providências. Disponível em: <http://200.192.66.20/alesc/docs/1983/6218_1983_lei.doc>. Acesso em: 17 mar. 2015.

_____ “e”. **Tribunal de Justiça.** Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2012.067265-7, de Camboriú. Relator Des. Paulo Roberto Camargo Costa. Data de julgamento: 02/07/2014. Disponível em: <http://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=pol%EDcia%20militar%20taxa%20seguran%E7a&only_ementa=&frase=&id=AAAbmQAACAAGkBTAAAX&categoria=acordao>. Acesso em: 19 maio 2015.

_____ “f”. **Tribunal de Justiça.** Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2009.009886-8, de Tubarão. Relator Des. Lédio Rosa de Andrade. Data de julgamento: 01/09/2010. Disponível em: <http://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=pol%EDcia%20militar%20taxa%20seguran%E7a&only_ementa=&frase=&id=AAAbmQAAAAAOGKQAAC&categoria=acordao>. Acesso em: 19 maio 2015.

_____ “g”. **Tribunal de Justiça.** Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2006.036066-7, de Navegantes. Relator: Des. Marcus Túlio Sartorato. Data de julgamento: 03/12/2008. Disponível em: <http://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=pol%EDcia%20militar%20taxa%20seguran%E7a&only_ementa=&frase=&id=AAAbmQAAAAAOPPUAAB&categoria=acordao>. Acesso em: 19 maio 2015.

_____ “h”. **Tribunal de Justiça.** Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2013.014516-0, de Jaraguá do Sul. Relator Des. Jânio Machado. Data de julgamento: 07/07/2014. Disponível em: <http://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=pol%EDcia%20militar%20taxa%20seguran%E7a&only_ementa=&frase=&id=AAAbmQAACAAGkBTAAZ&categoria=acordao>. Acesso em: 19 maio 2015.

_____ “i”. **Tribunal de Justiça.** Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2011.063238-2, de Criciúma. Relator Des. Marcus Túlio Sartorato. Data de julgamento: 15/08/2012. Disponível em: <http://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=pol%EDcia%20militar%20taxa%20seguran%E7a&only_ementa=&frase=&id=AAAbmQAABAAOh+AAAZ&categoria=acordao>. Acesso em: 19 maio 2015.

_____. “j”. **Tribunal de Justiça**. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2011.060658-3, de Araranguá, Relator Des. Fernando Carioni. Data de julgamento: 15/08/2012. Disponível em: <http://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=pol%EDcia%20militar%20taxa%20seguran%E7a&only_ementa=&frase=&id=AAAbmQAABAAOh+AAAZ&categoria=acordao>. Acesso em: 19 maio 2015.

_____. “k”. **Tribunal de Justiça**. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2008.010908-9, da Capital. Relator Des. Marcus Tulio Sartorato. Data de julgamento: 23/09/2009. Disponível em: <http://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=pol%EDcia%20militar%20taxa%20seguran%E7a&only_ementa=&frase=&id=AAAbmQAABAAIA0kAAA&categoria=acordao>. Acesso em: 19 maio 2015.

_____. “l”. **Lei Provincial n. 12, de 5 de maio de 1835**. Extingue os Corpos de Guardas Municipaes Voluntários e cria a Força Pública da Província de Santa Catarina. Disponível em: <http://www.geocities.ws/gessp2004/monografias/monog2/mono2_cap2.htm#_ftn18>. Acesso em: 10 mar. 2015.

SANTOS, Altamiro J. dos. **Direito de segurança pública e legítima defesa social**. São Paulo: LTr, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à constituição**. 6. ed. atual. até a Emenda Constitucional 57, de 18.12.2008. São Paulo: Malheiros, 2009.

_____. **Curso de direito constitucional positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.