

Para além da legalidade: a fiscalização de atos de pessoal como instrumento de leitura da política de segurança pública municipal

Beyond legality: The oversight of personnel acts as a lens for reading municipal public security policy

Ronald Matos Lopes¹

Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) – Florianópolis/SC, Brasil
ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-6912-6086>

Odir Gomes da Rocha Neto²

Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) – Florianópolis/SC, Brasil
ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-2140-1510>

Resumo: Este artigo examina como as fiscalizações de atos de pessoal realizadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) podem contribuir para a compreensão das políticas municipais de segurança pública para além da verificação de conformidade normativa. A partir da análise documental de processos julgados pelo TCE/SC entre 2016 e 2025, o estudo identifica cinco categorias recorrentes de achados relacionados à contratação de servidores temporários, ao uso habitual de horas extras, à restrição ao acesso de mulheres aos cargos de Guarda Municipal, à terceirização de serviços de vigilância e à transposição de cargos e, ao final, examina o que cada uma delas pode revelar sobre as escolhas de gestão adotadas pelos municípios na área de segurança pública. Os resultados indicam que esses processos, embora avaliados sob a ótica da legalidade, permitem identificar estratégias administrativas utilizadas pelos entes locais para estruturar, ampliar e adaptar sua atuação no setor. Conclui-se que as fiscalizações de atos de pessoal constituem relevante fonte de diagnóstico, o que fornece subsídios para avaliações mais amplas sobre políticas públicas, economicidade e eficiência administrativa, além de possibilitar a compreensão da conformidade dos atos praticados e das estratégias adotadas pelos municípios na área de segurança pública.

Palavras-chave: Atos de pessoal. Segurança pública municipal. Tribunal de Contas.

¹ Bacharel em Administração (2015) pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Mestrando em Administração pela Universidade do Estado de Santa Catarina (ESAG/UDESC). Auditor Fiscal de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina e membro do Comitê Técnico de Segurança Pública do Instituto Rui Barbosa.

² Bacharel em Direito (2004) e em Administração (2011) pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Mestre em Ciências Jurídicas (2016) e Doutor em Administração (2026) pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). Auditor Fiscal de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.

Abstract: This article examines how the audits of personnel acts carried out by the Court of Accounts of Santa Catarina may contribute to understanding municipal public security policies beyond the verification of regulatory compliance. Based on documentary analysis of cases adjudicated by the Court of Accounts of the State of Santa Catarina between 2016 and 2025, the study identifies five recurring categories of findings related to the hiring of temporary employees, the habitual use of overtime, restrictions on women's access to Municipal Guard positions, the outsourcing of surveillance services, and the transposition of positions; finally, it examines what each may reveal about municipalities' management choices in the security field. The results indicate that these cases, although assessed from the standpoint of legality, can reveal the administrative strategies adopted by local governments to structure, expand, and adapt their activities in the sector. The study concludes that the oversight of personnel acts constitutes a relevant source of diagnosis, providing inputs for broader assessments of public policy, cost-effectiveness, and administrative efficiency, and making it possible to understand, beyond the compliance of acts, the capacity and strategies of municipalities in the area of public security.

Keywords: Personnel acts. Municipal public security. Court of Accounts.

Sumário: 1 Introdução – 2 Metodologia – 3 Municípios, segurança pública e controle externo – 4 Análise e resultados – 5 Considerações finais – Referências

1 Introdução

Historicamente tratada como responsabilidade quase exclusiva dos estados, a segurança pública passou por um alargamento conceitual e federativo que ampliou o papel dos municípios, sobretudo no campo da prevenção. Instrumentos como o Estatuto Geral das Guardas Municipais (Brasil, 2014) e o Sistema Único de Segurança Pública (Brasil, 2018), somados à decisão do Supremo Tribunal Federal que reconheceu às guardas municipais a competência para o policiamento ostensivo (Brasil, 2025b), consolidaram essa ampliação de atribuições. Seu principal instrumento é a Guarda Municipal, instituição que tem ampliado suas competências, nem sempre acompanhadas pelo correspondente fortalecimento de sua estrutura, como evidenciado em diagnóstico do Ministério da Justiça, que apontou fragilidades organizacionais (Brasil, 2025a).

Diante desse descompasso entre demanda e estrutura, ganham relevância os órgãos de controle. Os Tribunais de Contas, para além de fiscalizar a legalidade, vêm assumindo um papel mais estratégico e voltado à efetividade das políticas públicas (Ferreira Júnior, 2021; Lima, 2023), podendo atuar como indutores de boas práticas também na segurança pública municipal.

Dentre suas competências, está a fiscalização dos atos de pessoal. É justamente sobre esse tipo de trabalho que o presente estudo se debruça, a partir da seguinte pergunta: *de que forma as fiscalizações de atos de pessoal realizadas pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina permitem compreender a política de segurança pública praticada pelos municípios para além da verificação de conformidade normativa?* A hipótese que se desenvolve é a de que esses processos,

ainda que voltados ao exame da legalidade, revelam escolhas ou capacidades de gestão que indicam o modo como cada município organiza sua atuação na segurança pública.

Analisados em conjunto, os achados relativos a contratações temporárias, horas extras, restrições de gênero, terceirização e transposição de cargos funcionam como indicadores da política de segurança efetivamente praticada, o que constitui fonte de diagnóstico a ser utilizada em outras análises e fiscalizações.

Para responder a essa pergunta, o artigo está organizado da seguinte forma: a segunda seção apresenta a metodologia; a terceira, o papel dos municípios na segurança pública e a competência do TCE/SC; a quarta apresenta os resultados da análise documental, organizados em cinco categorias de achados; e a quinta discute suas implicações para a compreensão da política de segurança pública municipal; por fim, a conclusão traz reflexões sobre a fiscalização de atos de pessoal como instrumento de diagnóstico da atuação municipal na segurança pública.

2 Metodologia

O presente artigo adota abordagem qualitativa de análise documental (Soares, 2022) e tem como base empírica os processos de fiscalização de atos de pessoal julgados pelo TCE/SC no período de 2016 a junho de 2026. A delimitação do recorte ao estado de Santa Catarina foi intencional, dada a inserção dos pesquisadores no contexto analisado. A seleção partiu de um levantamento dos processos com potencial interface com a área de segurança pública municipal, a partir do qual foram identificados aqueles com achados relevantes para a compreensão da organização das estruturas locais de segurança. A análise desse conjunto resultou, de forma indutiva, na identificação de cinco categorias recorrentes: contratações temporárias; horas extras; restrição ao acesso de mulheres aos cargos de Guarda Municipal; terceirização de serviços de vigilância; e transposição de cargos. Em seguida, essas categorias foram examinadas à luz de suas implicações para a política de segurança municipal, para além da dimensão estritamente jurídica dos atos fiscalizados.

Quanto ao escopo da análise, ressalta-se que não se pretende examinar o mérito jurídico de cada processo, tampouco esgotar o exame de seu conteúdo ou analisar as decisões proferidas pelo Tribunal. O interesse da pesquisa recai sobre os padrões de organização da força de trabalho que emergem do conjunto dos casos e sobre o que esses padrões sugerem a respeito da política de segurança municipal. Trata-se de uma leitura indutiva, que privilegia a recorrência dos achados entre municípios, em detrimento de uma análise aprofundada e individualizada de cada caso.

A análise documental foi complementada pela revisão da literatura sobre segurança pública municipal, guardas municipais e competências dos Tribunais de

Contas, com o objetivo de contextualizar os achados e subsidiar sua interpretação à luz do arranjo institucional brasileiro.

Cabe registrar que o recorte adotado se restringe aos processos do TCE/SC, de modo que os achados indicam a realidade dos municípios catarinenses. As conclusões, contudo, podem oferecer subsídios para reflexões análogas em outros estados, uma vez que considera a similaridade das competências dos tribunais de contas e dos arranjos institucionais da segurança pública municipal no Brasil.

A busca foi realizada no sistema de consulta processual do TCE/SC, por meio da aplicação de palavras-chave relacionadas às funções de segurança e ordem pública no âmbito municipal. Os termos “Ordem Pública” e “Ordem Urbana” não produziram resultados. Já a expressão “Guarda Municipal” retornou 2.089 processos; “Agentes de Trânsito”, quando combinada com a Diretoria de Atos de Pessoal, retornou 25; “Fiscal de Posturas”, 254; e “fiscalização de trânsito”, 896, totalizando 3.264 resultados.

Em seguida, excluíram-se as duplicidades, decorrentes tanto da interseção de resultados entre as palavras-chave utilizadas quanto do fato de que atos de um mesmo processo figuram como registros distintos no sistema de busca, aumentando o número de resultados. Assim, restaram 1.724 processos. Esse conjunto foi submetido a filtros sucessivos: foram selecionados apenas os processos que indicavam “Prefeitura Municipal” como unidade gestora e que tramitaram a partir de 2016, restringindo-se, ainda, os resultados às classes processuais de Auditoria (RLA), Inspeção (RLI), Denúncia (DEN), Acompanhamento (ACO) e Representação (REP). Aplicados esses critérios, o universo analisado reduziu-se a 492 processos.

Por fim, procedeu-se a uma triagem qualitativa a partir do campo “assunto”, identificaram-se os processos com potencial interface com a segurança pública municipal, os quais foram individualmente examinados para confirmar sua pertinência ao objeto da pesquisa.

3 Municípios, segurança pública e controle externo

Esta seção apresenta os dois eixos que fundamentam a análise proposta. O primeiro trata do papel crescente dos municípios na segurança pública e dos desafios institucionais das forças locais, especialmente as Guardas Municipais. O segundo aborda a competência dos Tribunais de Contas e a evolução de sua atuação, da verificação estrita da legalidade ao controle voltado à legitimidade e à efetividade das políticas públicas. Juntos, esses eixos embasam a análise a ser realizada.

3.1 O papel dos municípios na segurança pública

No Brasil, historicamente, a segurança pública foi concebida como responsabilidade predominante dos estados, em razão de lhes competir a gestão das

Polícias Civil e Militar, além da presença, em seu âmbito, do Poder Judiciário, do Ministério Público e do sistema prisional (Kahn; Zanetic, 2006). No mesmo sentido, Ricardo e Caruso (2007) defendem que a interpretação do texto constitucional segundo a qual o termo “Estado” se refere ao ente federativo regional foi um dos entraves ao avanço da participação dos municípios na área da segurança pública.

Assim, em uma concepção mais restrita da segurança pública, a participação dos municípios tende a ser vista como limitada, pois prevaleceria a compreensão de que sua atuação se restringe a iniciativas pontuais, como a manutenção de guardas municipais e o apoio esporádico às polícias estaduais por meio da disponibilização de insumos e infraestrutura (Kahn; Zanetic, 2006).

Contudo, houve um alargamento conceitual e administrativo da segurança pública, que deixou de ser um problema estritamente policial e passou a assumir caráter multidisciplinar, envolvendo diferentes níveis e instâncias de governo, movimento que se intensificou no período posterior à Constituição de 1988, apesar de essa não ter redefinido formalmente as competências municipais na área (Kahn; Zanetic, 2006).

Esse distanciamento se reflete, também, na trajetória das políticas sociais. A municipalização de áreas como saúde, educação e assistência social delegou aos governos locais a execução de diversos programas sociais. A segurança pública, no entanto, permaneceu por muito tempo distante das administrações municipais, apesar dos avanços na concepção de segurança pública como tarefa do Estado em sentido amplo, dada a orientação para atuação conjunta da União, dos estados e dos municípios no âmbito da Constituição de 1988 (Guindani, 2014).

É a partir da década de 1990 que se verifica uma maior participação dos municípios na área da segurança pública, como apontam Azevedo e Fagundes (2007), cabendo a esses entes desenvolver políticas, projetos e ações voltados à prevenção social das violências e da criminalidade. Na década seguinte, observa-se maior protagonismo da União e dos municípios com a instituição do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), por meio da Lei nº 13.675/2018, que estabeleceu a atuação integrada dos entes federativos, com compartilhamento de informações e planejamento de ações conjuntas. Foi construída, ainda, a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e, nesse contexto, os municípios passaram a ter o dever de implantar seus planos locais no prazo de até dois anos, como determina o art. 22 da Lei do SUSP (Brasil, 2018).

Assim, o papel dos municípios na segurança pública está em construção, mas vem sendo progressivamente delineado e incentivado, sobretudo por meio de políticas intersetoriais e focalizadas situadas no âmbito de suas competências e capacidades de contribuir para a prevenção da violência. Nesse caminho, mostra-se decisivo o investimento na formação e no aperfeiçoamento das guardas municipais, para

que consolidem sua identidade institucional e possam atuar de modo mais consistente no território, com enfoque comunitário e preventivo (Ricardo; Caruso, 2007).

Esse fortalecimento institucional, contudo, esbarra em uma trajetória ainda marcada por desafios e ambiguidades. A atuação das Guardas Municipais no Brasil, desde os anos 2000, vem passando por um processo contínuo de transformação institucional, inserido em contexto mais amplo de disputas federativas, indefinições normativas e fragmentação do sistema de segurança pública (Lacava, 2022). Embora a Constituição Federal de 1988 tenha atribuído aos municípios um papel limitado na área, que restringe a função das guardas municipais à proteção de seus bens, serviços e instalações (art. 144, §8º), fatores políticos, sociais e institucionais contribuíram para o progressivo alargamento de suas atribuições (Lacava, 2022).

No mesmo sentido, Kopittke (2016) argumenta que se construiu no Brasil um falso dilema acerca do papel das guardas municipais, como se sua atuação estivesse restrita a duas alternativas: funcionar como uma nova polícia ostensiva de combate ao crime, à semelhança das polícias militares, ou se limitar à proteção de bens e instalações públicas. Para o autor, a discussão é mais ampla e está diretamente relacionada às escolhas que o país fará para enfrentar a violência. Tal simplificação decorre de uma concepção dominante que reduz a segurança pública à ação policial e a compreende, sobretudo, como resposta reativa ao crime, centrada no atendimento de ocorrências, no confronto armado ou na investigação (Kopittke, 2016).

Assim, esse movimento ocorre, em grande medida, em resposta ao aumento da criminalidade urbana, à pressão social por maior presença estatal nos territórios e à descentralização das políticas públicas, que ampliou o protagonismo dos municípios em áreas tradicionalmente concentradas nos estados (Kopittke, 2016).

Nesse cenário, as Guardas Municipais passaram a ser gradualmente incorporadas às estratégias locais de prevenção à violência, de policiamento comunitário e, em alguns casos, de atuação ostensiva, aproximando-se, tanto funcional quanto simbolicamente, das polícias militares (Lacava, 2022). Esse processo não ocorreu de forma linear ou coordenada. Ao contrário, desenvolveu-se em meio a disputas institucionais e a um prolongado cenário de indefinição normativa em âmbito nacional. A ausência de um marco legal claro, suprida apenas parcialmente pela Lei nº 13.022/2014 (Estatuto Geral das Guardas Municipais), favoreceu a proliferação de normas locais e de práticas administrativas heterogêneas, que resultaram na consolidação de distintos modelos de guarda municipal em todo o país (Lacava, 2022).

Parte dessa dinâmica pode ser compreendida à luz do conceito de isomorfismo institucional, segundo o qual organizações, diante de incertezas normativas e pressões por legitimidade, tendem a reproduzir estruturas e práticas de instituições percebidas como referência em seu campo (Dimaggio; Powell, 2005). Na

segurança municipal, isso se manifesta na aproximação das guardas municipais ao modelo das polícias militares (Oliveira Junior; Alencar, 2016), não apenas por meio de alterações formais, mas também pela incorporação de práticas cotidianas e de uma cultura organizacional adotada.

3.2 A competência dos Tribunais de Contas

No exercício de suas funções, as Cortes de Contas dispõem de competências próprias atribuídas diretamente pela Constituição, de natureza opinativa, jurisdicional, sancionatória e fiscalizatória (Guerra, 2019). Entre elas, destaca-se a competência para fiscalizar os atos de pessoal (art. 71, inciso III), objeto central deste artigo, além das funções de julgamento de contas, aplicação de sanções e realização de auditorias nas dimensões contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (Brasil, 1988).

Esse desenho institucional tem acompanhado as transformações do direito administrativo contemporâneo, que deixou de se restringir à legalidade formal e passou a demandar a legitimidade da ação administrativa (locken, 2018). Nesse cenário, Ferreira Júnior (2021) sustenta que a incidência do controle externo sobre os resultados das políticas públicas representa orientação estratégica e inovadora, capaz de influenciar positivamente sua formulação e execução. Tal perspectiva converge com a compreensão do controle como indutor do bom governo, voltado a uma dimensão substantiva das políticas públicas (locken, 2018).

Ferreira Júnior (2021) defende, sobretudo, o fortalecimento de mecanismos preventivos e concomitantes de controle, em contraposição à atuação exclusivamente posterior. Segundo o autor, quanto mais cedo o controle incidir, orientando e corrigindo rumos nas fases de diagnóstico, formulação e implementação, menores tendem a ser as chances de desperdício de recursos e maiores as probabilidades de êxito da política pública.

Teixeira (2024) reforça essa leitura ao indicar a passagem de auditorias estritamente contábeis para auditorias operacionais voltadas à avaliação de políticas públicas, acompanhada do fortalecimento do papel pedagógico e colaborativo dessas instituições.

No TCE/SC, essa inflexão está consolidada no Planejamento Estratégico 2024-2030, que institui o paradigma do Tribunal da Governança Pública com o propósito de controlar a gestão pública, com vistas à melhoria dos serviços prestados às pessoas e com formas de atuação descritas como orientativas, dialógicas, proativas, resolutivas e inovadoras. Entre seus objetivos estratégicos, destacam-se a contribuição para a qualidade e a efetividade das políticas públicas e a indução da governança dos negócios governamentais (Santa Catarina, 2023a).

Esse alargamento encontra respaldo constitucional expresso na Constituição. A Emenda Constitucional nº 109/2021 determinou que os órgãos da administração pública realizem a avaliação das políticas públicas (art. 37, §16) e que os resultados desse monitoramento orientem a elaboração das leis orçamentárias (art. 165, §16). Nesse contexto, Lima (2023) destaca que, entre as instituições vocacionadas para essa tarefa, os tribunais de contas podem contribuir de forma decisiva para o aprimoramento das políticas públicas, incluindo na área da segurança pública. Embora a auditoria operacional constitua o instrumento tradicional de avaliação de políticas públicas, essa atividade pode ser realizada por meio de diferentes espécies de fiscalização (Lima, 2023).

4 Análise e resultados

Na análise dos processos do TCE/SC, foram identificadas cinco categorias recorrentes ou que podem indicar situações que demandam atenção: contratação de servidores temporários, uso habitual de horas extras, terceirização de serviços de vigilância, restrição do acesso de mulheres à Guarda Municipal e transposição de cargos.

As seções seguintes examinam essas categorias, apresentando os casos concretos e discutindo o que os achados revelam sobre a política pública municipal, à luz do referencial teórico discutido na Seção 3.

4.1 ACTs em áreas correlatas à segurança

O uso de Admitidos em Caráter Temporário (ACTs) para funções permanentes ligadas à segurança pública apareceu nos processos analisados, pelo menos três vezes, nos cargos de guarda patrimonial, “guarda” e agente de trânsito.

Quadro 1 – Processos em destaque de ACTs em áreas correlatas à segurança pública

(Continua)

Processo	Ano da fiscalização	Função	Assunto/Achado	Encaminhamento
REP 23/80042793 (Xaxim)	2023	Agente de Trânsito	Processo seletivo para ACTs em uma função permanente.	Representação julgada improcedente; ato considerado regular, ante a comprovação de providências pelo gestor; recomendação de prover os cargos de Agente de Trânsito por concurso público.

(Conclusão)

Processo	Ano da fiscalização	Função	Assunto/Achado	Encaminhamento
RLA 18/00913955 (Campos Novos)	2018	“Guarda”	Predomínio de servidores temporários sobre efetivos e contratação temporária sem processo seletivo, configurando burla à impessoalidade e ao concurso público.	Determinação de regularização: preenchimento dos cargos efetivos por concurso, restrição dos temporários às hipóteses excepcionais e adequação à Lei de Responsabilidade Fiscal.
RLA 17/00492133 (Itapema)	2017	Guarda Patrimonial	Irregularidades na contratação de ACTs, tendo em vista a existência exclusiva de servidores temporários para o desempenho de funções de Guarda Patrimonial, Alto número de ACTs: 30 cargos criados, 29 vagos: apenas 1 efetivo e 13 ACTs	Determinação de regularização: restrição das contratações temporárias às hipóteses excepcionais e adequação do quadro de comissionados.

Fonte: Elaborado pelos autores (2026).

Em Itapema, na auditoria realizada em 2017, foi constatado que, dos 30 cargos de Guarda Patrimonial, 29 estavam vagos. A função era exercida por apenas 1 servidor efetivo e 13 ACTs (RLA 17/00492133). Já em Campos Novos, a situação era semelhante: em 2018, dos 32 cargos de Guarda previstos em lei, 21 estavam vagos, havendo 11 servidores efetivos e 22 ACTs, além de um servidor contratado temporariamente além do prazo legal (RLA 18/00913955).³ Portanto, em ambos os casos, a função de guarda era desempenhada predominantemente por trabalhadores com vínculos precários, e não por servidores efetivos.

Em Xaxim, o cargo de Agente de Trânsito foi criado em janeiro de 2023 e, conforme dispõem os arts. 1º e 5º da Lei Complementar (municipal) nº 230/2023, seu preenchimento deveria ocorrer por meio de concurso público (Xaxim, 2023). Entretanto, o Processo Seletivo Público 01/2023 destinava-se à contratação temporária para o exercício da função, incompatível com a natureza permanente do cargo. Considerando as providências adotadas pelo gestor para corrigir a restrição apontada, o TCE/SC julgou improcedente a representação e considerou regular o ato, recomendando que o preenchimento dos cargos de Agente de Trânsito ocorresse por concurso público (REP 23/80042793).

³ Quanto ao caso de Campos Novos, cabe ressaltar que, posteriormente, a Lei Complementar (municipal) nº 02/2023 criou o cargo efetivo de Guarda Patrimonial Municipal e extinguiu o antigo cargo de “Guarda”.

Esses casos revelam que funções correlatas à segurança pública dos municípios foram providas por vínculos temporários. Sob o aspecto da legalidade, houve afronta ao caráter excepcional da contratação por tempo determinado, previsto no art. 37, inciso IX, da Constituição Federal (Brasil, 1988). Já sob o aspecto da gestão, essa forma de contratação pode comprometer a continuidade das ações, o vínculo com a população e o território e a própria eficácia dos programas de segurança dos municípios.

Tal preocupação encontra respaldo nos estudos de Medeiros *et al.* (2010), na área da saúde, que constataram que a precarização dos vínculos de trabalho constituía uma das principais causas da alta rotatividade de médicos e enfermeiros nas equipes da Estratégia de Saúde da Família. De acordo com os autores, a instabilidade contratual dificultava o estabelecimento de vínculos com a comunidade e comprometia a consolidação do próprio modelo assistencial. Guardadas as diferenças entre os setores, a lógica poderia ser a mesma: a precarização dos vínculos tende a comprometer a continuidade e a efetividade da política pública.

Além da eficácia, a situação afeta a legitimidade das forças municipais de segurança. Como apontam Ricardo e Caruso (2007), a consolidação da identidade institucional dessas forças depende do investimento contínuo em formação e aperfeiçoamento, condição para uma atuação consistente no território, de enfoque comunitário e preventivo.

4.2 Horas extras

O pagamento de horas extras, embora juridicamente caracterizado como mecanismo excepcional, aparece em dois processos. Nesses casos, verifica-se a utilização habitual de horas extras, em desconformidade com seu caráter excepcional e temporário.

Quadro 2 – Processos em destaque de horas extras em áreas correlatas à segurança pública
(Continua)

Processo	Ano da fiscalização	Função	Assunto/Achado	Encaminhamento
RLI 23/00804721 (Blumenau)	2023 Inspeção sobre pagamento de horas extras no Município	Agentes de Trânsito e Guarda de Vigilância	Habitualidade no pagamento de horas extras; extrapolação de limite legal de horas extras.	Reconhecida a irregularidade, o TCE/SC deixou de aplicar multa por ausência de dolo ou erro grosseiro, recomendou a avaliação do quantitativo do quadro funcional.

(Conclusão)

Processo	Ano da fiscalização	Função	Assunto/Achado	Encaminhamento
RLA 24/00481568 (Laguna)	2024 Auditoria ampla de atos de pessoal	Guarda Municipal.	Pagamento habitual, excessivo e generalizado; ausência de limites legais; falta de controle e comprovação; desvirtuamento da excepcionalidade; Horas extras como substituto de política de pessoal estruturada	Irregularidades reconhecidas; determinação de regularização; recomendações estruturais (limite legal para horas extras, banco de horas, controle eletrônico de jornada)

Fonte: Elaborado pelos autores (2026).

Em Blumenau, agentes de trânsito receberam horas extras de forma contínua ao longo de meses, o que descaracterizou a natureza extraordinária dessa remuneração (RLI 23/00804721). A Secretaria de Trânsito justificou o serviço extraordinário pela natureza volátil e imprevisível da fiscalização de trânsito, que exigiria respostas rápidas, mas admitiu que o número de agentes estava abaixo da necessidade identificada desde 2020. A secretaria informou, ainda, ter convocado novos agentes e promovido concursos para reduzir as horas extras (RLI 23/00804721). A própria justificativa, portanto, confirma que as horas extras vinham cobrindo um déficit de pessoal, e não atendendo situações excepcionais.

Outro caso foi constatado em Laguna, onde o pagamento de horas extras mostrou-se excessivo, generalizado e desprovido de controles, inclusive sem comprovação da efetiva prestação do serviço extraordinário, alcançando até mesmo o então comandante da Guarda Municipal (RLA 24/00481568). Nessa situação, ressalta-se que a ausência de mecanismos de controle sobre as horas trabalhadas impede distinguir entre necessidades reais do serviço e falhas no controle da jornada de trabalho.

De qualquer forma, um indicativo importante é a associação entre a habitualidade das horas extras e a deficiência estrutural do quadro de pessoal, conforme verificado no caso de Blumenau, em que as horas extras funcionaram como instrumento de compensação da falta de pessoal.

Observa-se que, apesar de não ter sido identificada uma quantidade significativa de processos envolvendo horas extras, o achado merece destaque por dois motivos. Primeiro, a utilização de horas extras para compensar déficits de pessoal pode estar presente em outros municípios, remetendo à própria capacidade

de planejamento do efetivo voltado à segurança pública. Nesse sentido, embora analisem a realidade da Polícia Militar, Silva e Almeida (2022) apontam que as horas extras funcionam como mecanismo de ampliação do efetivo nas ruas a menor custo, encobrendo a necessidade de novas contratações, capacitação e reajustes salariais, o que contribui para a institucionalização da precarização da atividade. Segundo a submissão contínua dos servidores a jornadas prolongadas constitui fator de risco à saúde física e mental, uma vez que o excesso de trabalho gera fadiga e compromete o desempenho motor e psicológico, tornando o agente mais suscetível a erros no exercício de suas atividades operacionais (Silva; Almeida, 2022).

4.3 Restrições ao acesso do cargo de guarda municipal às mulheres

As categorias anteriores abordam a forma como os municípios estruturam sua força de trabalho na área da segurança pública. Essa categoria, por sua vez, trata das restrições relacionadas ao acesso a essa força de trabalho. Em dois municípios – Balneário Camboriú e Laguna – a fiscalização identificou restrições indevidas ao ingresso de mulheres no cargo de Guarda Municipal, decorrentes da fixação de quantitativos distintos de vagas para cada gênero.

Em Balneário Camboriú, a legislação municipal fixou o efetivo feminino em 15% do total, com 170 cargos masculinos e 30 femininos, exigindo que essa proporção fosse observada na abertura de vagas, no ingresso e na progressão funcional (Lei Complementar nº 10/2015, art. 22). O efetivo real refletia essa assimetria: dos 165 guardas municipais, 137 eram homens (83%) e 28 eram mulheres (17%) (RLA 24/00306561). A Diretoria de Atos de Pessoal apontou que a previsão de quantitativos distintos de vagas por gênero configura restrição indevida ao acesso ao cargo, em desacordo com o princípio da igualdade e com a jurisprudência do STF (CF, art. 5º, *caput* e inciso I; art. 7º, inciso XXX; art. 39, §3º).

Em Laguna, a restrição era ainda mais explícita: o edital do concurso previa, em anexo, nove vagas para “Guarda Municipal Masculino” e duas para “Guarda Municipal Feminina”, em consonância com a lei municipal que fixava em 20% o percentual feminino do efetivo (Lei Complementar nº 0135/2006, art. 5º; Edital nº 005/2011). A área técnica registrou que a unidade gestora limitava o acesso de mulheres ao cargo sem justificativa plausível, o que incorre na mesma violação aos princípios constitucionais (RLA 24/00481568).

O ponto comum aos dois casos pode decorrer de uma interpretação equivocada do próprio Estatuto Geral das Guardas Municipais. O art. 15, §2º, da Lei nº 13.022/2014 prevê a observância de um percentual mínimo para o sexo feminino, a ser definido em lei municipal. Entretanto, os municípios converteram esse piso em teto: o percentual que deveria assegurar um patamar mínimo de participação

feminina passou a ser utilizado como limite máximo, de modo a restringir o acesso das mulheres ao cargo e produzindo efeito contrário ao objetivo da norma.

Esse mesmo fenômeno foi identificado por Bueno, Pacheco e Carvalho (2023) nas Polícias e Corpos de Bombeiros Militares: redações que fixam um percentual para mulheres acabam por transformar a cota mínima em teto, de modo que, em vez de garantir a participação feminina, a norma passa a excluir as mulheres de parte dos quadros.

Entretanto, essa limitação não fragiliza somente a isonomia, mas a própria capacidade da força municipal de responder a demandas centrais da segurança pública. A literatura aponta que a presença de mulheres está associada a menores índices de uso excessivo da força e à maior legitimidade da corporação perante a comunidade, além de ser fundamental para o atendimento de ocorrências envolvendo violência doméstica e outros grupos vulneráveis (Bueno; Pacheco; Carvalho, 2023).

Nesse contexto, cabe destacar o potencial preventivo e pedagógico do Tribunal de Contas. Assim, o Tribunal poderia verificar a existência de dispositivos semelhantes em outras legislações municipais e, de forma antecipada, alertar os municípios quanto à sua ilegalidade e aos seus efeitos sobre a política de segurança pública, independentemente da instauração de denúncias, representações ou auditorias específicas.

Uma atuação dessa natureza seria coerente com o perfil de controle preventivo defendido por Ferreira Júnior (2021), segundo o qual, quanto mais cedo o controle incidir, orientando e corrigindo rumos nas fases iniciais, menores serão as chances de desperdício e maiores as probabilidades de êxito da política pública. Essa orientação estaria, ainda, em consonância com a dimensão pedagógica que Teixeira (2024) atribui ao controle externo contemporâneo e convergiria com a transição de um controle restrito à legalidade formal para outro voltado à legitimidade e à efetividade da ação administrativa (Locken, 2018). Nesse contexto, a fiscalização dos atos de pessoal, além de produzir efeitos voltados à conformidade legal dos atos, serviria também como instrumento de aprimoramento da própria política de segurança pública.

4.4 Outros arranjos e novidades: terceirizações e voluntários

O processo analisado refere-se à inspeção do TCE/SC sobre a contratação, pelo Município de Passo de Torres, de empresa privada para prestação de serviços de vigilância e segurança patrimonial em escolas e outros prédios públicos, originada a partir de denúncia apresentada por um cidadão, que apontava possível terceirização irregular de função pública, além de alegada preterição de concursos e uso indevido de recursos da educação (RLI 24/80073860).

Em sua defesa, o prefeito sustentou que a contratação constituiu medida emergencial, motivada pelo cenário de insegurança decorrente do atentado ocorrido em Blumenau, em 2023, e por solicitações das próprias unidades escolares. Argumentou, ainda, que não haveria terceirização irregular, uma vez que os serviços contratados seriam distintos das atribuições inerentes ao cargo efetivo de Guarda Municipal.

A área técnica acolheu os argumentos apresentados ao comparar os requisitos de qualificação técnica exigidos da empresa – como atestado de capacidade técnica, alvará da Polícia Federal e certificado da Secretaria de Segurança Pública – com os requisitos de habilitação previstos para o cargo de Guarda Municipal, que consistiam apenas em alfabetização e/ou experiência na área. Assim, concluiu que os serviços possuíam natureza diversa, considerando regular a terceirização.

O caso, contudo, indica questões que extrapolam a discussão da legalidade que motivou a denúncia. Três aspectos merecem destaque.

O primeiro aspecto diz respeito ao planejamento preventivo. A resposta a uma demanda previsível de segurança escolar deu-se de forma reativa, e não por meio de uma política estruturada de prevenção, que comportaria múltiplas estratégias para além da vigilância de perímetro. A contratação ilustra, no contexto local, uma concepção de segurança que reduz à resposta reativa ao risco, em detrimento de abordagens preventivas mais amplas (Kopittke, 2016)

O segundo aspecto é a indefinição do próprio cargo de “Guarda” no município. A Lei (municipal) nº 737/2011 prevê esse cargo, mas o enquadra no grupo de “atividades de transporte e serviços auxiliares”. Entretanto, entre suas atribuições, estão previstas funções de “segurança urbana”, “segurança de autoridades” e “auxílio à defesa civil”, típicas da atuação de uma Guarda Municipal, nos termos da Lei (federal) nº 13.022/2014.

CAPÍTULO I – Da Composição do Quadro de Pessoal e da Estrutura Organizacional

Art. 5º Os cargos do Quadro de Pessoal da Administração do Município de Passo de Torres, compõe-se dos cargos de provimento efetivo, classificados e inseridos nos grupos operacionais abaixo relacionados e contidos no anexo I desta Lei: [...]

III – atividades de transporte e serviços auxiliares – TSA servente – braçal – mecânico – pedreiro – carpinteiro – *guarda* – motorista de ambulância e ônibus – motorista de veículos em geral – operador de máquinas – artífice – eletricista – calceteiro. [...]

ANEXO VI DESCRIÇÃO E ESPECIFICAÇÃO DO CARGO

Guarda: Exerce atividades de: vigilância e proteção dos próprios públicos municipais, parques e logradouros públicos; de assistência e apoio ao cumprimento da legislação municipal de posturas e edificações; de

apoio e orientação do trânsito e transportes; de segurança das autoridades; de auxílio na defesa civil e no desenvolvimento de ações preventivas na área de segurança urbana. (PASSO DE TORRES, 2011) (Grifos nossos)

Há, portanto, uma sobreposição normativa que confunde um cargo de apoio com a carreira de Guarda Municipal propriamente dita, sem que o município disponha de uma guarda estruturada, nos termos da Lei (federal) nº 13.022/2014.

O terceiro aspecto refere-se a uma das recomendações decorrentes da fiscalização. Embora tenha considerado regular a contratação, o relator recomendou que o município avalie a conveniência da criação de uma guarda municipal, de modo a evitar a necessidade de contratações terceirizadas sucessivas para a prestação de serviços que poderiam ser executados por servidores efetivos (RLI 24/80073860).

O caso ilustra, assim, como a ausência de uma estrutura permanente e adequadamente definida pode conduzir à adoção de soluções emergenciais e externas para a segurança de espaços públicos. Como sustenta locken (2018), o controle externo contemporâneo deve ultrapassar a verificação da legalidade formal e atuar como indutor do bom governo. Nessa perspectiva, constatações como essa oferecem a oportunidade de identificar os fatores que levam à terceirização, permitindo que o Tribunal oriente os municípios não apenas quanto ao ato específico examinado, mas também quanto à própria estruturação de sua política de segurança pública.

Um arranjo mais recente, e ainda em análise pelo TCE/SC, merece registro. Em Florianópolis, a Lei nº 11.498/2025 passou a dispor sobre a prestação de serviço voluntário em atividades operacionais e em programas e projetos sociais de apoio à Secretaria Municipal de Segurança e Ordem Pública (Florianópolis, 2025), sendo objeto de inspeção de regularidade de atos de pessoal (RLI 26/00066106). Por se tratar de processo não concluído à época da elaboração desse artigo, não é possível analisar seu conteúdo. Entretanto, o caso ilustra a busca dos municípios por novos arranjos institucionais e por alternativas inovadoras na organização de suas políticas de segurança pública.

Nesse contexto, cabe retomar a discussão trazida por Lacava (2022), em que ao analisar as Guardas Municipais, a autora observa que sua institucionalização não se deu de forma linear nem coordenada, mas por meio de disputas institucionais e de lacunas na legislação, fatores que favoreceram a proliferação de normas locais e práticas administrativas heterogêneas, resultando em significativa diversidade de modelos de Guarda Municipal no país. Os achados aqui reunidos sugerem que essa heterogeneidade pode não se restringir às Guardas Municipais

propriamente ditas. Ao contrário, indicam que a diversidade de arranjos institucionais se estende ao conjunto das estruturas municipais relacionadas à segurança pública, e não apenas à Guarda Municipal em sentido estrito.

4.5 Transposição de cargos

A última categoria diz respeito à transposição de cargos e expõe a tensão entre a ampliação da atuação municipal na segurança pública e os limites impostos pelo regime jurídico do serviço público. O processo trata de denúncia (DEN 24/80057075) sobre o reenquadramento, no Município de Itapema, de servidores ocupantes do cargo de Agente Municipal de Trânsito para o cargo de Guarda Municipal, nos termos da Lei nº 4.183/2021 (Itapema, 2021).

Na instrução, a área técnica verificou que, embora houvesse identidade quanto à escolaridade exigida e relativa proximidade remuneratória entre os cargos, as atribuições eram distintas. Enquanto o Agente Municipal de Trânsito atua na fiscalização e na organização do tráfego, o Guarda Municipal exerce funções mais amplas relacionadas à segurança pública, incluindo a proteção de bens, a prevenção de ilícitos, a atuação em eventos públicos e, inclusive, a possibilidade de porte e uso de arma de fogo nas hipóteses legalmente previstas (Santa Catarina, 2024d).

Concluiu-se que o reenquadramento não configurou mera reestruturação administrativa, mas verdadeira transposição entre carreiras distintas, realizada sem aprovação em concurso público específico. Com base no art. 37, inciso II, da Constituição Federal, na Súmula nº 685 do STF e no Prejulgado nº 2015 do próprio TCE/SC, a prática foi considerada ilegal. Diante disso, o relator determinou a regularização da situação dos servidores envolvidos (Santa Catarina, 2024d).

Situação análoga ocorreu em Chapecó, cuja legislação de reorganização de cargos na área da segurança pública foi declarada inconstitucional pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina (ADI nº 5027311-66.2022.8.24.0000).

Uma variação mais sutil desse mesmo fenômeno pode ser observada no caso de Passo de Torres, examinado anteriormente (RLI 24/80073860). Nesse caso, não houve um ato formal de reenquadramento, mas a própria Lei (municipal) nº 737/2011 já poderia gerar confusão entre as carreiras: criou-se um cargo de “Guarda” alocado no grupo de atividades de transporte e serviços auxiliares e, ao mesmo tempo, atribuíram-se a ele funções de segurança urbana, típicas de uma Guarda Municipal. Essa indefinição normativa pode abrir caminho para que um cargo de apoio seja, na prática, utilizado como se Guarda Municipal fosse. Trata-se, em certa medida, de uma transposição inscrita na própria redação da norma, anterior a qualquer ato de pessoal, que sinaliza a mesma tendência de aproximação ao modelo da guarda por vias não estruturadas.

Os casos de Itapema, Chapecó e Passo de Torres, embora distintos quanto à sua forma jurídica, podem ser compreendidos como manifestações de um mesmo fenômeno quando analisados sob a ótica do isomorfismo por mimetismo: a tendência de as organizações, diante de incerteza, reproduzirem modelos percebidos como legítimos e bem-sucedidos (Dimaggio; Powell, 2005). Em todos eles, observa-se a aproximação de estruturas municipais já existentes ao modelo da Guarda Municipal, seja por meio de reenquadramento formal (Itapema e Chapecó), seja pela própria redação ambígua da norma (Passo de Torres). Em cada caso, busca-se o alinhamento de um modelo percebido como mais legítimo e consolidado, sem que, necessariamente, seja percorrido o desenho institucional que esse modelo pressupõe.

Esse movimento remete ao que observaram Oliveira Junior e Alencar (2016). Segundo os autores, as Guardas Municipais, diante da incerteza quanto ao seu papel e da pressão social por respostas à criminalidade, tendem a reproduzir estruturas, práticas e símbolos das Polícias Militares, modelo historicamente consolidado e socialmente reconhecido como referência no campo da segurança pública. Os casos analisados sugerem que esse processo pode se desdobrar em um segundo nível: assim como a Guarda Municipal se aproxima da Polícia Militar, o agente de trânsito (ou o cargo de apoio) aproxima-se da Guarda Municipal. Configurar-se-ia, assim, uma cadeia de mimetismo, na qual cada instituição busca, na outra, a legitimidade que ainda não consolidou plenamente em sua própria estrutura.

Confirmar essa hipótese exigiria estudo específico, que ultrapassa o escopo deste artigo. Registra-se, porém, que o fenômeno descrito por Oliveira Junior e Alencar (2016) para a relação entre Guardas Municipais e Polícias Militares pode estar se reproduzindo, em escala menor, no interior das próprias estruturas municipais. Logo, os processos de atos de pessoal, ao evidenciarem essas tentativas de aproximação institucional, oferecem um ponto de observação privilegiado para a identificação e análise desse fenômeno.

4.6 A análise conjunta das cinco categorias⁴

As cinco categorias examinadas, quando analisadas em conjunto, funcionam como indicadores da política de segurança pública que o município efetivamente pratica.

⁴ Durante a elaboração deste estudo, tramitavam no TCE/SC outros processos relativos a atos de pessoal em municípios, possivelmente relevantes para esta análise, cujo conteúdo não foi examinado nesta pesquisa por não estarem disponíveis suas peças: Biguaçu (DEN 25/00218621), referente à “denúncia sobre supostas irregularidades na desestruturação da Guarda Patrimonial Municipal”; Palhoça (RLA 24/00606956), relativo à “auditoria in loco sobre atos de pessoal”; e Lages (RLA 25/80013304), referente à “proposta de fiscalização in loco em atos de pessoal”.

A combinação desses fatores constitui mais um elemento de risco. Imagine que uma guarda de trânsito passe a mimetizar a Guarda Municipal; esse fato por si só já é preocupante. Agora imagine um agente de trânsito temporário (ACT) fazendo o mesmo. Em última instância, ter-se-ia um agente com vínculo precário comportando-se como policial naquele município, sem a seleção, a formação e os mecanismos de controle próprios da carreira, o que pode gerar riscos para a política de segurança pública (Oliveira Junior; Alencar, 2016), bem como riscos de responsabilização civil do município por eventuais abusos de autoridade, nos termos do art. 37, §6º da Constituição Federal (Brasil, 1988).

A esse risco soma-se a sobrecarga de trabalho evidenciada por eventuais horas extras habituais. Profissionais submetidos a jornadas prolongadas de forma contínua tendem ao desgaste, questão especialmente sensível nas forças de segurança, nas quais a saúde mental constitui fator crítico para a qualidade e a segurança da atuação (Silva; Almeida, 2022).

Portanto, verifica-se que, para os Tribunais de Contas, essa leitura amplia o valor das fiscalizações de atos de pessoal, pois passam a funcionar como instrumentos de diagnóstico, capazes de revelar fragilidades estruturais e tendências que condicionam a efetividade e a própria natureza das políticas locais de segurança. Isso se alinha ao que sustenta Lima (2023), para quem, embora a auditoria operacional seja o instrumento tradicional de avaliação de políticas públicas, essa análise pode ocorrer por diferentes espécies de fiscalização.

5 Considerações finais

Este artigo partiu da pergunta sobre como as fiscalizações de atos de pessoal realizadas pelo TCE/SC permitem compreender a política de segurança pública praticada pelos municípios para além da verificação de conformidade normativa. A análise dos processos relativos a atos de pessoal permitiu sua organização em cinco categorias – contratações temporárias, horas extras, restrições de gênero, terceirização e transposição de cargos –, as quais possibilitaram identificar como os municípios estruturam, dimensionam e mobilizam seus recursos humanos para responder às demandas de segurança.

Desse quadro decorre a principal contribuição prática do estudo: a fiscalização de atos de pessoal, que chega ao Tribunal essencialmente como uma questão de legalidade, pode constituir, para aqueles que atuam com Auditoria Operacional ou Avaliação de Políticas Públicas, uma fonte relevante para compreender a gestão municipal e a política pública que o gestor efetivamente implementa.

Registra-se, por fim, os limites do estudo e os caminhos que ele abre. A análise restringiu-se a processos do TCE/SC e a um conjunto delimitado de casos,

de modo que os achados não comportam generalização automática e devem ser interpretados à luz das particularidades de cada situação concreta.

Como agenda futura, destaca-se duas oportunidades de pesquisa. A primeira consiste em replicar a análise em outros tribunais de contas, a fim de verificar se os padrões aqui identificados se repetem em diferentes contextos federativos. A segunda envolve investigar, de forma específica, o fenômeno do mimetismo institucional nas forças municipais, em especial a hipótese de que agentes de trânsito e outros agentes com vínculos precários venham a reproduzir o modelo da Guarda Municipal.

Referências

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; FAGUNDES, Andréa Lucas. A municipalização da segurança pública no Brasil: pressupostos teóricos e critérios para a implementação de políticas públicas de segurança. *Revista de Estudos Criminais*, Porto Alegre, v. 7, n. 26, p. 89-106, jul./set. 2007. Disponível em: <https://bd.tjdft.jus.br/handle/tjdft/10750>. Acesso em: 4 fev. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 15 out. 2025.

BRASIL. *Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014*. Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/13022.htm. Acesso em: 2 dez. 2025.

BRASIL. *Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018*. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do §7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp) [...]. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm. Acesso em: 2 dez. 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Segurança Pública. *Guardas Municipais: diagnóstico nacional 2025: ano-base 2024*. Brasília, DF: MJSP/SENASP, 2025a. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/susp/municipio_final/view. Acesso em: 24 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Recurso Extraordinário 608.588/SP* (Tema 656). Limites da atuação legislativa local para estabelecer atribuições das guardas municipais. Recorrente: Câmara Municipal de São Paulo. Recorrido: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Relator: Min. Luiz Fux, 20 fev. 2025b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3832832>. Acesso em: 19 set. 2025.

BUENO, Samira; PACHECO, David; CARVALHO, Thaís. *Quando o piso vira teto: a fixação de cotas para admissão de mulheres nas Polícias e Corpos de Bombeiros Militares do país*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2023. 13 p. (Informes de análise, 2). Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2023/08/informe-de-analise-02-quando-o-piso-vira-teto.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2026.

CHAPECÓ (SC). *Lei complementar nº 344, de 2 de março de 2009*. Dispõe sobre a criação da Guarda Municipal, no município de Chapecó e dá outras providências. Chapecó, SC: Sistema de Leis Municipais, 2009. Disponível em: <https://leis.org/municipais/sc/chapeco/lei/lei-complementar/2009/344>. Acesso em: 03 jul. 2026.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 45, n. 2, p. 74-89, abr./jun. 2005.

FERREIRA JÚNIOR, Adircélio de Moraes. *A hibridez material das Cortes de Contas como atributo determinante de sua organicidade e a metamorfose institucional dos Tribunais da Governança Pública*. Tese (Programa de Pós-Graduação em Direito) – UFSC, Florianópolis, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/227262>. Acesso em: 02 fev. 2026.

FLORIANÓPOLIS (SC). *Lei nº 11.498, de 24 de novembro de 2025*. Dispõe sobre a prestação de serviço voluntário em atividades operacionais e programas e projetos sociais em apoio à Secretaria Municipal de Segurança e Ordem Pública e estabelece outras providências. Florianópolis, SC: Sistema de Leis Municipais, 2025. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/lei-ordinaria/2025/1150/11498>. Acesso em: 03 jul. 2026.

GUERRA, Evandro Martins. *Controle Externo da Administração Pública*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

GUINDANI, Miriam Krenzinger. Políticas municipais de segurança. In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de (org.). *Crime, polícia e justiça no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2014. p. 274-276.

IOCKEN, Sabrina Nunes. *Controle Compartilhado das Políticas Públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

ITAPEMA (SC). *Lei nº 4.183, de 4 de novembro de 2021*. Dispõe sobre a estrutura organizacional e disciplina o funcionamento da Guarda Municipal de Itapema e dá outras providências. Itapema, SC: Sistema de Leis Municipais, 2021. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/i/itapema/lei-ordinaria/2021/418/4183>. Acesso em: 03 jul. 2026.

KAHN, Túlio; ZANETIC, André. *O papel dos municípios na segurança pública*. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2006. Relatório final: Concursos Nacionais de Pesquisas Aplicadas em Justiça Criminal e Segurança Pública. Disponível em: <https://dspace.mj.gov.br/handle/1/2236>. Acesso em: 8 jan. 2026.

KOPITKE, Alberto. Guardas municipais: entre a tentação da tradição e o desafio da inovação. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, [S. l.], v. 10, n. 2, p. 72-87, 2016. DOI: 10.31060/rbsp.2016.v10.n2.695. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/rbsp/article/view/695>. Acesso em: 27 jan. 2026.

LACAVA, Luiza. A Guarda Civil Metropolitana segundo a Câmara Municipal de São Paulo: uma instituição em disputa. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, [S. l.], v. 16, n. 3, p. 240-271, 2022. DOI: 10.31060/rbsp.2022.v16.n3.1416. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/rbsp/article/view/1416>. Acesso em: 27 jan. 2026

LIMA, Edilberto Carlos Pontes (coord.). *Os Tribunais de Contas e as políticas públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2023. (Coleção Fórum IRB, v. 5). Disponível em: <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2024/01/OsTribunaisDeContasEd5.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2026.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Avaliação de políticas públicas: um imperativo para o aperfeiçoamento do setor público. *Revista Ibedaft*, São Paulo, ano 1, v. 2, jul./dez. 2020. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2021/04/REVISTA-IBEDAFT-VOL-II-jul-dez-20201-paginas-3311-327.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2026.

LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; MORAES, Tiago Cacique. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 4, p. 739-772, jul./ago. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/Ssk6fJmWfWbwC39Q9cnVxM/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 25 fev. 2026.

MEDEIROS, Cássia Regina Gotler; JUNQUEIRA, Álvaro Gustavo Wagner; SCHWINGEL, Glademir; CARRENO, Ioná; JUNGLES, Lúcia Adriana Pereira; SALDANHA, Olinda Maria de Fátima Lechmann. A rotatividade de enfermeiros e médicos: um impasse na implementação da Estratégia de Saúde da Família. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 15, supl. 1, p. 1521-1531, jun. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/K7krGK8mMKNmQxTnjnnnXkH/?lang=pt>. Acesso em: 11 jul. 2026.

OLIVEIRA JUNIOR, Almir de; ALENCAR, Joana Luiza Oliveira. Novas polícias? Guardas municipais, isomorfismo institucional e participação no campo da segurança pública. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, [S. l.], v. 10, n. 2, p. 24-34, 2016. DOI: 10.31060/rbsp.2016.v10.n2.692. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/rbsp/article/view/692>. Acesso em: 29 out. 2025.

PASSO DE TORRES (SC). *Lei nº 737, de 29 de abril de 2011*. Dispõe sobre o plano de cargos e remuneração do servidor público municipal e dá outras providências. Passo de Torres, SC: [s. n.], 2011. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/p/passos-de-torres/lei-ordinaria/2011/74/737/lei-ordinaria-n-737-2011-dispoe-sobre-o-plano-de-cargos-e-remuneracao-do-servidor-pulico-municipal-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 03 jul. 2026.

RICARDO, Carolina de Mattos; CARUSO, Haydee. Segurança pública: um desafio para os municípios brasileiros. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, [S. l.], v. 1, n. 1, p. 102-119, 2007. DOI: 10.31060/rbsp.2007.v1.n1.10. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/rbsp/article/view/10>. Acesso em: 29 nov. 2025.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. *Planejamento estratégico 2024-2030*. Florianópolis: TCE/SC, 2023a. Disponível em: <https://www.calameo.com/read/0044584613b2eec163c26>. Acesso em: 29 nov. 2025.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. *Processo n. 1700492133*: auditoria envolvendo remuneração/proventos, cargos efetivos e comissionados, cessão de servidores, ACTs, controle de frequência, parecer do controle interno e complementação de aposentadorias e pensões. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2017

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. *Processo n. 1800913955*: auditoria sobre atos de pessoal referentes ao período de 1º/01/2017 a 19/10/2018. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2018.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. *Processo n. 2300804721*: inspeção envolvendo supostas irregularidades referentes ao pagamento de horas extras, identificados pelo SGTA. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2023b.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. *Processo n. 2380042793*: representação acerca de supostas irregularidades referentes ao Processo Seletivo Público n. 01/2023 – seleção para provimento em caráter temporário do cargo de Agente de Trânsito. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2023c.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. *Processo n. 2400306561*: auditoria envolvendo atos de pessoal na Prefeitura Municipal de Balneário Camboriú. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2024a.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. *Processo n. 2400481568*: auditoria envolvendo atos de pessoal na Prefeitura Municipal de Laguna. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2024b.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. *Processo n. 2400606956*: auditoria in loco relativa a atos de pessoal na Prefeitura Municipal de Palhoça. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2024c.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. *Processo n. 2480057075*: denúncia acerca de supostas irregularidades referentes ao reenquadramento de agentes de fiscalização de trânsito. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2024d.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. *Processo n. 2480073860*: inspeção envolvendo irregularidades no Contrato n. 31/2024 – Empresa de Segurança Privada. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2024e.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. *Processo n. 2500218621*: denúncia acerca de supostas irregularidades referentes à desestruturação da Guarda Patrimonial Municipal. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2025.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. *Processo n. 2580013304*: proposta de fiscalização in loco em atos de pessoal na Prefeitura Municipal de Lages. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2025.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. *Resolução n. TC-0149, de 08 de maio de 2019*. Dispõe sobre a estrutura e a competência dos Órgãos Auxiliares do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina [...]. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2019. Disponível em: <https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/RESOLU%C3%87%C3%83O%20N.%20TC%200149-2019%20CONSOLIDADA.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2026.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. *Resolução n. TC-06, de 28 de dezembro de 2001*. Regimento Interno do Tribunal de Contas de Santa Catarina. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2001. Disponível em: https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/leis_normas/REGIMENTO-INTERNO-CONSOLIDADO.pdf. Acesso em: 26 jun. 2026.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça (Órgão Especial). *Ação Direta de Inconstitucionalidade 5027311-66.2022.8.24.0000*. Ação direta de inconstitucionalidade. Art. 10 da Lei Complementar n. 740/2021, do município de Chapecó [...]. Norma que prevê o aproveitamento do cargo de agente municipal de trânsito para o cargo de guarda municipal. Burla à regra do concurso público. Súmula vinculante 43 do STF. Pedido julgado procedente. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-sc/2137246011>. Acesso em: 03 jul. 2026.

SILVA, João Batista; ALMEIDA, Andrey Jackson da Silva. Vitimização policial: diagnósticos e perspectivas. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, [S. l.], v. 16, n. 2, p. 240–263, 2022. DOI: 10.31060/rbsp.2022.v16.n2.1376. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/rbsp/article/view/1376>. Acesso em: 11 jul. 2026.

SOARES, Carlos José Ferreira. *Análise descritiva qualitativa*. Curitiba: CRV, 2022.

TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. O Papel Central dos Tribunais de Contas para o Controle de Contas e a Democracia. *Cadernos*, [S. l.], v. 1, n. 13, p. 12-26, nov. 2024. ISSN 2595-2412. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/article/view/324>. Acesso em: 9 dez. 2025.

XAXIM (SC). Lei Complementar nº 230, de 5 de janeiro de 2023. Altera a lei complementar nº 38/2007 que dispõe sobre o plano de carreiras, cargos e vencimentos dos servidores públicos municipais, para criar o cargo de provimento efetivo de agente municipal de trânsito, e dá outras providências. Xaxim, SC: [s. n.], 2023. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/x/xaxim/lei-complementar/2023/23/230/lei-complementar-n-230-2023-altera-a-lei-complementar-n-382007-que-dispoe-sobre-o-plano-de-carreiras-cargos-e-vencimentos-dos-servidores-publicos-municipais-para-criar-o-cargo-de-provimento-efetivo-de-agente-municipal-de-transito-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 03 jul. 2026.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2025 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

LOPES, Ronald Matos; ROCHA NETO, Odir Gomes da. Para além da legalidade: a fiscalização de atos de pessoal como instrumento de leitura da política de segurança pública municipal. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – RTCE/SC*, Belo Horizonte, ano 4, n. 7, p. 101-123, maio/out. 2026. DOI: 10.52028/tce-sc.v04.i07.ART.05.SC.

Submetido em: 15.07.2026

Publicado em: 07.10.2026



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution 4.0 International License.