

03/07/2023

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.780 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. GILMAR MENDES
REQTE.(S)	: ASSOCIACAO NACIONAL DOS AGENTES DE TRANSITO DO BRASIL - AGTBRASIL
ADV.(A/S)	: DANIEL PERES CAVALCANTI
ADV.(A/S)	: PEDRO ESTUQUI E ALVES
ADV.(A/S)	: ANDRE WANDERLEY SOARES
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO - SISEP-RIO
ADV.(A/S)	: VANESSA PALOMANES SANCHES
AM. CURIAE.	: SINDICATO DOS GUARDAS MUNICIPAIS DO RIO GRANDE DO NORTE - SINDGUARDAS/RN
ADV.(A/S)	: FRANCISCO ASSIS DA CUNHA
AM. CURIAE.	: SINDICATO DOS SERVIDORES DA GUARDA MUNICIPAL DE CURITIBA - SIGMUC
ADV.(A/S)	: ROBERTO EURICO SCHMIDT JUNIOR
ADV.(A/S)	: ADENILDA MARIA DA COSTA
AM. CURIAE.	: SINDICATO DOS GUARDAS MUNICIPAIS DE SANTA CATARINA
ADV.(A/S)	: FABRICIO SILVA VIEIRA
AM. CURIAE.	: SINDICATO DOS GUARDAS MUNICIPAIS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - SINDIGUARDAS-RS
ADV.(A/S)	: WILSON KLIPPEL CICOGNANI JUNIOR
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO DE GUARDAS MUNICIPAIS DO BRASIL - AGM BRASIL
ADV.(A/S)	: CLEISSON APARECIDO DE JESUS MARTINS
ADV.(A/S)	: IVANILDO JOSE DOS SANTOS FILHO
AM. CURIAE.	: MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

ADI 5780 / DF

Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Lei Federal 13.022, de 8 de agosto de 2014. Estatuto Geral das Guardas Municipais. 3. Constitucionalidade formal. Inexistência de vício de iniciativa. Art. 61, *caput*, da Constituição Federal. 4. Atividade fiscalizatória de trânsito pelas guardas municipais. Possibilidade. 5. Exercício de Poder de Polícia administrativa pela guarda municipal. Precedente do STF. RE-RG 658.570, tema 472 da sistemática da repercussão geral: É constitucional a atribuição às guardas municipais do exercício de poder de polícia de trânsito, inclusive para imposição de sanções administrativas legalmente previstas. 6. Atividade de Segurança Pública pela guarda municipal. Possibilidade. Precedentes da ADC 38, ADI 5.538 e ADI 5.948. 7. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente para declarar a constitucionalidade da Lei Federal 13.022, de 8 de agosto de 2014, que dispôs sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a presidência da Senhora Ministra Rosa Weber, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, conhecer da presente ação direta e julgar improcedente o pedido, para reconhecer a constitucionalidade da Lei Federal 13.022, de 8 de agosto de 2014, que dispôs sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais, nos termos do voto do Relator.

Brasília, Sessão Virtual de 23 a 30 de junho de 2023.

Ministro GILMAR MENDES

Relator

Documento assinado digitalmente

06/03/2023

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.780 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
REQTE.(S) : ASSOCIACAO NACIONAL DOS AGENTES DE
TRANSITO DO BRASIL - AGTBRASIL
ADV.(A/S) : DANIEL PERES CAVALCANTI
ADV.(A/S) : PEDRO ESTUQUI E ALVES
ADV.(A/S) : ANDRE WANDERLEY SOARES
INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE. : SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO
MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO - SISEP-RIO
ADV.(A/S) : VANESSA PALOMANES SANCHES
AM. CURIAE. : SINDICATO DOS GUARDAS MUNICIPAIS DO RIO
GRANDE DO NORTE - SINDGUARDAS/RN
ADV.(A/S) : FRANCISCO ASSIS DA CUNHA
AM. CURIAE. : SINDICATO DOS SERVIDORES DA GUARDA
MUNICIPAL DE CURITIBA - SIGMUC
ADV.(A/S) : ROBERTO EURICO SCHMIDT JUNIOR
ADV.(A/S) : ADENILDA MARIA DA COSTA
AM. CURIAE. : SINDICATO DOS GUARDAS MUNICIPAIS DE
SANTA CATARINA
ADV.(A/S) : FABRICIO SILVA VIEIRA
AM. CURIAE. : SINDICATO DOS GUARDAS MUNICIPAIS DO
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL -
SINDIGUARDAS-RS
ADV.(A/S) : WILSON KLIPPEL CICOGNANI JUNIOR
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO DE GUARDAS MUNICIPAIS DO
BRASIL - AGM BRASIL
ADV.(A/S) : CLEISSON APARECIDO DE JESUS MARTINS
ADV.(A/S) : IVANILDO JOSE DOS SANTOS FILHO
AM. CURIAE. : MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO
PAULO

ADI 5780 / DF

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, ajuizada pela Associação Nacional dos Agentes de Trânsito do Brasil – AGTBrasil, em face da Lei Federal 13.022, de 8.8.2014, que “dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais”.

A despeito da extensão textual dos dispositivos questionados, convém transcrevê-los, a fim de possibilitar uma visão transversal e exauriente da matéria, *verbis*:

Lei Federal 13.022, de 8 de agosto de 2014

“CAPÍTULO I - DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Esta Lei institui normas gerais para as guardas municipais, disciplinando o §8º do art. 144 da Constituição Federal.

Art. 2º Incumbe às guardas municipais, instituições de caráter civil, uniformizadas e armadas conforme previsto em lei, a função de proteção municipal preventiva, ressalvadas as competências da União, dos Estados e do Distrito Federal.

CAPÍTULO II - DOS PRINCÍPIOS

Art. 3º São princípios mínimos de atuação das guardas municipais:

I - proteção dos direitos humanos fundamentais, do exercício da cidadania e das liberdades públicas;

II - preservação da vida, redução do sofrimento e diminuição das perdas;

III - patrulhamento preventivo;

IV - compromisso com a evolução social da comunidade; e

V - uso progressivo da força.

CAPÍTULO III - DAS COMPETÊNCIAS

Art. 4º É competência geral das guardas municipais a

ADI 5780 / DF

proteção de bens, serviços, logradouros públicos municipais e instalações do Município.

Parágrafo único. Os bens mencionados no caput abrangem os de uso comum, os de uso especial e os dominiais.

Art. 5º São competências específicas das guardas municipais, respeitadas as competências dos órgãos federais e estaduais:

I - zelar pelos bens, equipamentos e prédios públicos do Município;

II - prevenir e inibir, pela presença e vigilância, bem como coibir, infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais;

III - atuar, preventiva e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais;

IV - colaborar, de forma integrada com os órgãos de segurança pública, em ações conjuntas que contribuam com a paz social;

V - colaborar com a pacificação de conflitos que seus integrantes presenciarem, atentando para o respeito aos direitos fundamentais das pessoas;

VI - exercer as competências de trânsito que lhes forem conferidas, nas vias e logradouros municipais, nos termos da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), ou de forma concorrente, mediante convênio celebrado com órgão de trânsito estadual ou municipal;

VII - proteger o patrimônio ecológico, histórico, cultural, arquitetônico e ambiental do Município, inclusive adotando medidas educativas e preventivas;

VIII - cooperar com os demais órgãos de defesa civil em suas atividades;

IX - interagir com a sociedade civil para discussão de soluções de problemas e projetos locais voltados à melhoria das condições de segurança das comunidades;

X - estabelecer parcerias com os órgãos estaduais e da União, ou de Municípios vizinhos, por meio da celebração de

ADI 5780 / DF

convênios ou consórcios, com vistas ao desenvolvimento de ações preventivas integradas;

XI - articular-se com os órgãos municipais de políticas sociais, visando à adoção de ações interdisciplinares de segurança no Município;

XII - integrar-se com os demais órgãos de poder de polícia administrativa, visando a contribuir para a normatização e a fiscalização das posturas e ordenamento urbano municipal;

XIII - garantir o atendimento de ocorrências emergenciais, ou prestá-lo direta e imediatamente quando deparar-se com elas;

XIV - encaminhar ao delegado de polícia, diante de flagrante delito, o autor da infração, preservando o local do crime, quando possível e sempre que necessário;

XV - contribuir no estudo de impacto na segurança local, conforme plano diretor municipal, por ocasião da construção de empreendimentos de grande porte;

XVI - desenvolver ações de prevenção primária à violência, isoladamente ou em conjunto com os demais órgãos da própria municipalidade, de outros Municípios ou das esferas estadual e federal;

XVII - auxiliar na segurança de grandes eventos e na proteção de autoridades e dignatários; e

XVIII - atuar mediante ações preventivas na segurança escolar, zelando pelo entorno e participando de ações educativas com o corpo discente e docente das unidades de ensino municipal, de forma a colaborar com a implantação da cultura de paz na comunidade local.

Parágrafo único. No exercício de suas competências, a guarda municipal poderá colaborar ou atuar conjuntamente com órgãos de segurança pública da União, dos Estados e do Distrito Federal ou de congêneres de Municípios vizinhos e, nas hipóteses previstas nos incisos XIII e XIV deste artigo, diante do comparecimento de órgão descrito nos incisos do caput do art. 144 da Constituição Federal, deverá a guarda municipal prestar todo o apoio à continuidade do atendimento.

ADI 5780 / DF

CAPÍTULO IV - DA CRIAÇÃO

Art. 6º O Município pode criar, por lei, sua guarda municipal.

Parágrafo único. A guarda municipal é subordinada ao chefe do Poder Executivo municipal.

Art. 7º As guardas municipais não poderão ter efetivo superior a:

I - 0,4% (quatro décimos por cento) da população, em Municípios com até 50.000 (cinquenta mil) habitantes;

II - 0,3% (três décimos por cento) da população, em Municípios com mais de 50.000 (cinquenta mil) e menos de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, desde que o efetivo não seja inferior ao disposto no inciso I;

III - 0,2% (dois décimos por cento) da população, em Municípios com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, desde que o efetivo não seja inferior ao disposto no inciso II.

Parágrafo único. Se houver redução da população referida em censo ou estimativa oficial da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), é garantida a preservação do efetivo existente, o qual deverá ser ajustado à variação populacional, nos termos de lei municipal.

Art. 8º Municípios limítrofes podem, mediante consórcio público, utilizar, reciprocamente, os serviços da guarda municipal de maneira compartilhada.

Art. 9º A guarda municipal é formada por servidores públicos integrantes de carreira única e plano de cargos e salários, conforme disposto em lei municipal.

CAPÍTULO V - DAS EXIGÊNCIAS PARA INVESTIDURA

Art. 10. São requisitos básicos para investidura em cargo público na guarda municipal:

I - nacionalidade brasileira;

II - gozo dos direitos políticos;

III - quitação com as obrigações militares e eleitorais;

IV - nível médio completo de escolaridade;

V - idade mínima de 18 (dezoito) anos;

VI - aptidão física, mental e psicológica; e

ADI 5780 / DF

VII - idoneidade moral comprovada por investigação social e certidões expedidas perante o Poder Judiciário estadual, federal e distrital.

Parágrafo único. Outros requisitos poderão ser estabelecidos em lei municipal.

CAPÍTULO VI - DA CAPACITAÇÃO

Art. 11. O exercício das atribuições dos cargos da guarda municipal requer capacitação específica, com matriz curricular compatível com suas atividades.

Parágrafo único. Para fins do disposto no caput, poderá ser adaptada a matriz curricular nacional para formação em segurança pública, elaborada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) do Ministério da Justiça.

Art. 12. É facultada ao Município a criação de órgão de formação, treinamento e aperfeiçoamento dos integrantes da guarda municipal, tendo como princípios norteadores os mencionados no art. 3º.

§ 1º Os Municípios poderão firmar convênios ou consorciar-se, visando ao atendimento do disposto no caput deste artigo.

§ 2º O Estado poderá, mediante convênio com os Municípios interessados, manter órgão de formação e aperfeiçoamento centralizado, em cujo conselho gestor seja assegurada a participação dos Municípios conveniados.

§ 3º O órgão referido no § 2º não pode ser o mesmo destinado a formação, treinamento ou aperfeiçoamento de forças militares.

CAPÍTULO VII - DO CONTROLE

Art. 13. O funcionamento das guardas municipais será acompanhado por órgãos próprios, permanentes, autônomos e com atribuições de fiscalização, investigação e auditoria, mediante:

I - controle interno, exercido por corregedoria, naquelas com efetivo superior a 50 (cinquenta) servidores da guarda e em todas as que utilizam arma de fogo, para apurar as infrações disciplinares atribuídas aos integrantes de seu quadro; e

ADI 5780 / DF

II - controle externo, exercido por ouvidoria, independente em relação à direção da respectiva guarda, qualquer que seja o número de servidores da guarda municipal, para receber, examinar e encaminhar reclamações, sugestões, elogios e denúncias acerca da conduta de seus dirigentes e integrantes e das atividades do órgão, propor soluções, oferecer recomendações e informar os resultados aos interessados, garantindo-lhes orientação, informação e resposta.

§ 1º O Poder Executivo municipal poderá criar órgão colegiado para exercer o controle social das atividades de segurança do Município, analisar a alocação e aplicação dos recursos públicos e monitorar os objetivos e metas da política municipal de segurança e, posteriormente, a adequação e eventual necessidade de adaptação das medidas adotadas face aos resultados obtidos.

§ 2º Os corregedores e ouvidores terão mandato cuja perda será decidida pela maioria absoluta da Câmara Municipal, fundada em razão relevante e específica prevista em lei municipal.

Art. 14. Para efeito do disposto no inciso I do caput do art. 13, a guarda municipal terá código de conduta próprio, conforme dispuser lei municipal.

Parágrafo único. As guardas municipais não podem ficar sujeitas a regulamentos disciplinares de natureza militar.

CAPÍTULO VIII - DAS PRERROGATIVAS

Art. 15. Os cargos em comissão das guardas municipais deverão ser providos por membros efetivos do quadro de carreira do órgão ou entidade.

§ 1º Nos primeiros 4 (quatro) anos de funcionamento, a guarda municipal poderá ser dirigida por profissional estranho a seus quadros, preferencialmente com experiência ou formação na área de segurança ou defesa social, atendido o disposto no caput.

§ 2º Para ocupação dos cargos em todos os níveis da carreira da guarda municipal, deverá ser observado o percentual mínimo para o sexo feminino, definido em lei

ADI 5780 / DF

municipal.

§ 3º Deverá ser garantida a progressão funcional da carreira em todos os níveis.

Art. 16. Aos guardas municipais é autorizado o porte de arma de fogo, conforme previsto em lei.

Parágrafo único. Suspende-se o direito ao porte de arma de fogo em razão de restrição médica, decisão judicial ou justificativa da adoção da medida pelo respectivo dirigente.

Art. 17. A Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) destinará linha telefônica de número 153 e faixa exclusiva de frequência de rádio aos Municípios que possuam guarda municipal.

Art. 18. É assegurado ao guarda municipal o recolhimento à cela, isoladamente dos demais presos, quando sujeito à prisão antes de condenação definitiva.

CAPÍTULO IX - DAS VEDAÇÕES

Art. 19. A estrutura hierárquica da guarda municipal não pode utilizar denominação idêntica à das forças militares, quanto aos postos e graduações, títulos, uniformes, distintivos e condecorações.

CAPÍTULO X - DA REPRESENTATIVIDADE

Art. 20. É reconhecida a representatividade das guardas municipais no Conselho Nacional de Segurança Pública, no Conselho Nacional das Guardas Municipais e, no interesse dos Municípios, no Conselho Nacional de Secretários e Gestores Municipais de Segurança Pública.

CAPÍTULO XI - DISPOSIÇÕES DIVERSAS E TRANSITÓRIAS

Art. 21. As guardas municipais utilizarão uniforme e equipamentos padronizados, preferencialmente, na cor azul-marinho.

Art. 22. Aplica-se esta Lei a todas as guardas municipais existentes na data de sua publicação, a cujas disposições devem adaptar-se no prazo de 2 (dois) anos.

Parágrafo único. É assegurada a utilização de outras denominações consagradas pelo uso, como guarda civil, guarda

ADI 5780 / DF

civil municipal, guarda metropolitana e guarda civil metropolitana.

Art. 23. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação”

A requerente objetiva a declaração de inconstitucionalidade da Lei Federal 13.022, de 8 de agosto de 2014, por vício de iniciativa formal, e, subsidiariamente, a declaração de inconstitucionalidade do art. 5º, inciso VI, da referida lei, por vício de inconstitucionalidade material.

Aduz violação ao princípio federativo e à separação dos poderes. Nesse sentido, sustenta a inconstitucionalidade formal da lei por falta de observância da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal para dispor sobre o regime jurídico dos servidores públicos municipais, o provimento dos cargos integrantes da estrutura administrativa municipal e sua organização.

Alega que é faculdade do município a constituição, ou não, de guardas municipais, de modo que a iniciativa para a edição de leis sobre as funções dos guardas municipais deveria ser de iniciativa privativa do chefe do poder executivo municipal. O Poder Legislativo federal, ao iniciar o projeto de lei que deu origem ao Estatuto das Guardas Municipais, teria violado, portanto, as prerrogativas dos Municípios, mais especificamente as do chefe do executivo municipal, de acordo com o §8º do art. 144 da CF/88.

Por fim, requer a inconstitucionalidade, por arrastamento, da tese fixada pelo STF no RE-RG 658.570, tema 472 da sistemática da repercussão geral: *“é constitucional a atribuição às guardas municipais do exercício de poder de polícia de trânsito, inclusive para imposição de sanções administrativas legalmente previstas”*.

Considerando a relevância da matéria em discussão, adotei o rito previsto no artigo 12 da Lei 9.868/1999 e solicitei informações à Presidência da República e às Casas do Congresso Nacional. Em acréscimo, foram solicitadas manifestações do Advogado-Geral da União e da Procuradora-Geral da República.

A Presidência da República, em informações, alega, preliminarmente, ausência de legitimidade ativa da parte autora e inépcia

ADI 5780 / DF

da inicial. No mérito, defende a constitucionalidade formal e material dos dispositivos atacados, destacando que:

“A requerente acentua, de forma antitética ao próprio argumento – que a competência para legislar sobre trânsito compete privativamente à União, podendo delegar tal função ‘por meio de lei complementar somente aos Estados’. Nesses termos, os municípios que criassem as suas respectivas guardas municipais, não poderiam – sob pena de ofensa ao princípio do pacto federativo – designar-lhes qualquer função referente ao exercício da atividade fiscalizatória de trânsito.” (p. 2, eDOC 61)

A Câmara dos Deputados, em informações, afirma que a tramitação do Projeto de Lei 1.332/2003, que deu origem à Lei Federal 13.022/2014, foi processado dentro dos estritos trâmites constitucionais e regimentais (eDOC 64).

O Senado Federal informa que a lei em questão é constitucional, uma vez que trata tão somente de traçar os princípios norteadores e limites das atividades das Guardas Municipais, em conformidade com o disposto no art. 61, *caput*, da Constituição.

Manifesta, ainda, contrariedade à alegação de inconstitucionalidade material, uma vez que a legislação em questão restringe-se a regulamentar o § 8º do art. 144 da Constituição Federal, consubstanciando-se em norma geral das guardas municipais, limitando os poderes de “*proteção dos bens, serviços e instalações municipais*” que lhes podem ser conferidos por lei municipal. Entende que não há que se falar que a norma impugnada concede aos guardas municipais a possibilidade de atuação como atividade de segurança pública ostensiva ou polícia judiciária, função privativa das polícias militar e civil. (eDOC 66)

A Advocacia-Geral da União manifesta-se em parecer pelo não conhecimento da presente ação direta e, no mérito, pela improcedência do pedido. Eis ementa do parecer:

“Lei nº 13.022/2014 (Estatuto Geral das Guardas

ADI 5780 / DF

Municipais). Alegação de inconstitucionalidade formal do inteiro teor do ato e inconstitucionalidade material do artigo 5º, inciso VI, por violação ao artigo 144, §§ 8º e 10 da Lei Maior. Preliminar. Ilegitimidade ativa ad causam. Mérito. O diploma questionado instituiu normas de caráter geral para as guardas municipais, estabelecendo uma identidade nacional para a instituição, além de delinear critérios para a padronização mínima de sua atuação em todo território nacional. A referida norma resguardou, por outro lado, a autonomia dos Municípios para criação de sua guarda municipal. Conforme tese definida no julgamento do Recurso Extraordinário nº 658570: ‘É constitucional a atribuição às guardas municipais do exercício de poder de polícia de trânsito, inclusive para imposição de sanções administrativas legalmente previstas’. O exercício obrigatório do poder de polícia de trânsito por uma carreira específica de agentes de trânsito não encontra fundamento na Constituição Federal e se revela incompatível com o princípio da eficiência administrativa. Manifestação pelo não conhecimento da presente ação direta e, no mérito, pela improcedência do pedido.” (eDOC 69)

Em contrapartida, a Procuradoria-Geral da República manifesta-se pela inconstitucionalidade formal da lei impugnada (eDOC 72).

Por fim, relato que admiti o ingresso no feito, na condição de *amicus curiae*, do Sindicato dos Servidores Públicos do Município do Rio de Janeiro – SISEP-RIO (eDOC 32), do Sindicato dos Guardas Municipais do Rio Grande do Norte – SINDGUARDAS/RN (eDOC 85), do Sindicato dos Servidores da Guarda Municipal de Curitiba – SIGMUC (eDOC 90), do Sindicato dos Guardas Municipais de Santa Catarina (eDOC 108), do Sindicato dos Guardas Municipais do Estado do Rio Grande do Sul – SINDIGUARDAS-RS (eDOC 109) e da Associação de Guardas Municipais do Brasil – AGM BRASIL (eDOC 110).

É o relatório.

06/03/2023

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.780 DISTRITO FEDERAL

VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): Conforme relatado, a questão posta em debate é a constitucionalidade da Lei Federal 13.022, de 8 de agosto de 2014, que “Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais”.

I - Legitimidade da AGTBrasil

Preliminarmente, afasto a alegação de ilegitimidade da Associação Nacional dos Agentes de Trânsito do Brasil – AGTBrasil.

Atendendo à representatividade adequada, a entidade de classe deve preencher os seguintes requisitos: abrangência nacional, delimitação subjetiva da requerente, pertinência temática e compatibilidade entre a abrangência da representação da requerente e o ato questionado.

Esse é o atual posicionamento do STF, o qual pode ser sintetizado no seguinte julgado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 8º, 9º E 10 DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL 125/2012, DE MINAS GERAIS. LEGITIMIDADE ATIVA DAS ENTIDADES DE CLASSE. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 42, §§ 1º E 2º, E 142, § 3º, X, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. EXIGÊNCIA DE LEI ESTADUAL ESPECÍFICA. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA O ESTABELECIMENTO DE NORMAS GERAIS. ARTIGO 22, XXI E XXIII. **1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal estabelece os seguintes requisitos a serem atendidos pelas entidades de classe no ajuizamento de ação de controle concentrado: a) abrangência nacional; b) delimitação subjetiva da associação; c) pertinência temática; e d) compatibilidade entre a abrangência da representação da associação e o ato questionado. Requisitos atendidos pelas associações postulantes.** Legitimidade ativa reconhecida. (...) 4. Ação direta

ADI 5780 / DF

de inconstitucionalidade conhecida e, no mérito, julgada improcedente”. (ADI 4.912, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 24.5.2016) – grifei.

Sobre a questão da legitimidade ativa de entidade de classe para propositura de ação direta, tive oportunidade de registrar em sede doutrinária:

“Merece especial menção a controvérsia sobre a legitimação das confederações sindicais e das entidades de classe de âmbito nacional, tendo em vista os problemas suscitados na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

O direito de propositura das confederações sindicais e das organizações de classe de âmbito nacional prepara significativas dificuldades práticas.

A existência de diferentes organizações destinadas à representação de determinadas profissões ou atividades e a não existência de disciplina legal sobre o assunto tornam indispensável que se examine, em cada caso, a legitimação dessas diferentes organizações.

Causam dificuldade, sobretudo, *‘a definição e a identificação das chamadas entidades de classe’*, uma vez que, até então, inexistia critério preciso que as diferenciasse de outras organizações de defesa de diversos interesses. Por isso, está o Tribunal obrigado a verificar especificamente a qualificação dessa confederação sindical ou organização de classe instituída em âmbito nacional.

Nesse sentido, merece especial referência a controvérsia sobre a legitimação das confederações sindicais e das entidades de classe de âmbito nacional, tendo em vista os problemas suscitados, desde então, pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Definição de entidade de classe: a noção de *‘entidade de classe’* abarca grupo amplo e diferenciado de associações, que não podem ser distinguidas de maneira simples.

Essa questão tem ocupado o Tribunal praticamente desde a promulgação da Constituição de 1988.

ADI 5780 / DF

Em decisão de 5-4-1989 (ADIn - MC 34-DF) tentou o Tribunal definir a noção de *'entidade de classe'*, ao explicitar que é apenas a associação de pessoas que representa o interesse comum de uma determinada categoria intrinsecamente distinta das demais. Nesse mesmo julgamento, firmou-se a tese de que os grupos formados circunstancialmente como a associação de empregados de uma empresa não poderiam ser classificados como organizações de classe, nos termos do art. 103, IX, da CF.

A ideia de um *'interesse comum essencial de diferentes categorias'* fornece base para distinção entre a organização de classe, nos termos do art. 103, IX, da Constituição, e outras associações ou organizações sociais. Dessa forma, deixou assente o Supremo Tribunal Federal que o constituinte decidiu por uma *'legitimação limitada'*, não permitindo que se convertesse o direito de propositura dessas organizações de classe em autêntica ação popular.

Em outras decisões, o STF deu continuidade ao esforço de desdobrar a definição de *'entidade de classe de âmbito nacional'*.

Segundo a orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal, não configuraria entidade de classe de âmbito nacional, para os efeitos do art. 103, IX, organização formada por associados pertencentes a categorias diversas. Ou, tal como formulado, não se configuram como entidades de classe aquelas instituições que são integradas por membros vinculados a extratos sociais, profissionais ou econômicos diversificados, cujos objetivos, individualmente considerados, revelam-se contrastantes. Tampouco se compatibilizam com essa noção as entidades associativas de outros segmentos da sociedade civil, por exemplo a União Nacional dos Estudantes UNE.

Não se admite, igualmente, a legitimidade de pessoas jurídicas de direito privado, que reúnam, como membros integrantes, associações de natureza civil e organismos de caráter sindical, exatamente em decorrência desse hibridismo, porquanto noção conceitual (de instituições de classe) reclama a participação, nelas, dos próprios indivíduos integrantes de

ADI 5780 / DF

determinada categoria, e não apenas das entidades privadas constituídas para representá -los.

Da mesma forma, como regra geral, não se reconhece natureza de entidade de classe àquelas organizações que, congregando pessoas jurídicas, apresentam-se como verdadeiras associações de associações, uma vez que, nesse caso, faltar-lhes-ia exatamente a qualidade de entidade de classe.

(...)

Na noção de '*entidade de classe*' na jurisprudência do Tribunal não se enquadra, igualmente, a associação que reúne, como associados, órgãos públicos, sem personalidade jurídica e categorias diferenciadas de servidores públicos (*v. g.* , Associação Brasileira de Conselhos de Tribunal de Contas dos Municípios ABRACCOM).

Quanto ao caráter nacional da entidade, enfatiza-se que não basta simples declaração formal ou manifestação de intenção constante de seus atos constitutivos. Faz-se mister que, além de uma atuação transregional, tenha a entidade membros em pelo menos um terço das Unidades da Federação, ou seja, em 9 dessas unidades (Estados-membros e Distrito Federal) número que resulta da aplicação analógica da Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei n. 9.096/95, art. 7º, § 1º)". (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*, 11. ed. São Paulo : Saraiva, 2016, p. 1188-1191)

In casu, a requerente (Associação Nacional dos Agentes de Trânsito do Brasil) é formada por associados pertencentes a mesma categoria profissional, agentes de trânsito, se fazendo presente em todas as unidades da federação (eDOC 15).

Quanto à pertinência temática, esta resta demonstrada pela natureza da requerente – entidade civil, de âmbito nacional, sem fins lucrativos, aliada à finalidade de "*defender os interesses coletivos dos associados*" (art. 3º, II, do estatuto – eDOC 15), agentes de trânsito, que teriam suas funções compartilhadas com os guardas municipais, conforme interpretação dada à norma impugnada.

ADI 5780 / DF

Assim, conheço da ação.

II – Constitucionalidade formal do Estatuto das Guardas Municipais

Após detida análise dos autos, entendo ser improcedente a presente ação direta de inconstitucionalidade.

A Constituição Federal estabelece, no § 8º do art. 144, a possibilidade de os municípios constituírem “*guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei*”.

Anteriormente à vigência da Lei Federal 13.022/2014, as guardas municipais não possuíam diretrizes claras e comuns de criação e organização. Era o legislador de cada município quem detinha o poder de instituir e atribuir funções às guardas municipais, o que resultava em atribuições não padronizadas e, por vezes, não condizentes com o disposto na Constituição.

Diante desse cenário e com fulcro no §8º do art. 144 da Constituição Federal, foi editada a Lei Federal que instituiu normas de caráter geral para as guardas municipais, estabelecendo critérios padronizados para a instituição e organização das guardas em todos os municípios do país.

Da análise da Lei 13.022/2014, verifica-se que, com o objetivo de regulamentar as guardas municipais, ela definiu seus princípios mínimos de atuação (artigo 3º), suas atribuições (artigo 5º), os requisitos de sua criação (artigos 6º a o 9º), as exigências para investidura no cargo (artigo 10), a capacitação de seus membros (artigos 11 e 12), os mecanismos de controle interno e externo (artigos 13 e 14), e as prerrogativas e vedações da carreira (artigos 15 a 19).

Além disso, é importante ressaltar que a autonomia dos municípios foi resguardada no diploma legal, que, em seu artigo 6º, reconheceu a prerrogativa dos municípios de criar, por meio de Lei, guarda municipal que ficará subordinada ao Chefe do Poder Executivo Municipal. Confira-se:

“Art. 6º O Município pode criar, por lei, sua guarda municipal.

ADI 5780 / DF

Parágrafo único. A guarda municipal é subordinada ao chefe do Poder Executivo municipal.”

Dessa forma, é possível perceber que a lei em questão apenas estabelece normas gerais da organização, instituição e exercício das guardas municipais, além de preservar a autonomia dos municípios ao reconhecer a sua prerrogativa de criá-las.

Nesse contexto, a Associação Nacional dos Agentes de Trânsito do Brasil – AGTBrasil, assim como já mencionado no relatório, interpôs a presente ação direta para que a Lei Federal 13.022/2014 seja declarada inconstitucional por vício de iniciativa, sob a alegação de falta de observância da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal para dispor sobre o regime jurídico dos servidores públicos municipais.

Com efeito, da análise da lei federal, observa-se que tal alegação não se sustenta, uma vez que, como pode-se observar, a norma impugnada não trata da criação de guardas municipais em absoluto, mas tão somente de estabelecer normas gerais regulamentadoras de sua criação.

Nas lições de José Afonso da Silva:

“normas gerais’ são norma de leis, ordinárias ou complementares, produzidas pelo legislador federal nas hipóteses previstas na Constituição, que estabelecem princípios e diretrizes da ação legislativa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Por regra, elas não regulam diretamente situações fáticas, porque se limitam a definir uma normatividade genérica a ser obedecida pela legislação específica federal, estadual e municipal: direito sobre direito, normas que traçam diretrizes, balizas, quadros, à atuação legislativa daquelas unidades da Federação.”

Conforme Paulo Gonet, cabe à União editar normas gerais – i. é, normas não exaustivas, leis-quadro, princípios amplos, que traçam um plano, sem descer a pormenores. São normas que devem apresentar uma

ADI 5780 / DF

generalidade maior, tendo o sentido de diretriz, de princípio geral. (GONET, Paulo e MENDES, Gilmar. Curso de Direito Constitucional. Editora Saraiva, 2019, p. 936).

Além disso, a norma impugnada deixa a cargo de cada município a decisão da criação, ou não, das guardas municipais, bem como de definir sua estrutura e funcionamento, de acordo com a autonomia municipal, observadas as normas gerais.

III – Constitucionalidade material do art. 5º, VI, do Estatuto

Por outro lado, como observado pela Presidência da República em suas informações, o argumento de que a legislação tem que ser municipal, mas se for municipal é inconstitucional, por violar a competência da União para legislar sobre trânsito, não encontra guarida.

Compete à União legislar sobre trânsito. Compete ao Município legislar sobre sua guarda municipal, podendo, nos termos do Estatuto das Guardas Municipais e do Código de Trânsito Brasileiro, atribuir função fiscalizatória a guarda municipal.

A questão em análise não diz respeito à possibilidade de o Município legislar sobre trânsito e transporte, mas sim sobre o exercício do poder de polícia de trânsito, o qual pode ser amplamente exercido pelo município e, se necessário, delegado, por previsão expressa do Código de Trânsito Brasileiro, como se observa nos artigos 24, inciso VI, e 25:

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

(...)

VI - executar a fiscalização de trânsito em vias terrestres, edificações de uso público e edificações privadas de uso coletivo, autuar e aplicar as medidas administrativas cabíveis e as penalidades de advertência por escrito e multa, por infrações de circulação, estacionamento e parada previstas neste Código, no exercício regular do poder de polícia de trânsito, notificando os infratores e arrecadando as multas que

ADI 5780 / DF

aplicar, exercendo iguais atribuições no âmbito de edificações privadas de uso coletivo, somente para infrações de uso de vagas reservadas em estacionamentos;

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

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

"Art. 25. Os órgãos e entidades executivos do Sistema Nacional de Trânsito poderão celebrar convênio delegando as atividades previstas neste Código, com vistas à maior eficiência e à segurança para os usuários da via" (grifou-se)

A fiscalização de trânsito, com a aplicação de multas previstas em lei, mesmo que praticada de forma ostensiva, constitui uma das formas de exercício de poder de polícia. O poder de polícia, próprio da administração, pode ser praticado por agentes públicos outros, não apenas por policiais. Não podemos confundir o poder de polícia e a atividade de fiscalização exercida pela administração pública com segurança pública.

Assim, dentro de sua esfera de atuação, delimitada pelo Código de Trânsito Brasileiro, os municípios podem determinar quem pode exercer o poder de polícia que lhes compete.

Observa-se, ainda, que o art. 144, §8º, da Constituição Federal prevê a possibilidade de os municípios constituírem guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, mas não impede que a guarda municipal exerça funções adicionais às citadas. Entendimento esse que não foi alterado pelo advento da Emenda Constitucional 82/2014.

Assim, tendo em vista que o próprio Código de Trânsito Brasileiro, observando os parâmetros constitucionais, estabeleceu competência

ADI 5780 / DF

comum dos entes da federação para o exercício da fiscalização de trânsito, podem os municípios determinar que o poder de polícia que lhes compete seja exercido pela guarda municipal, o que não representa usurpação de competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte.

Em suma, as atividades de fiscalização, controle e orientação do trânsito pelas guardas municipais está em consonância com o disposto no art. 144, §8º, da Constituição federal, pois a lei questionada apenas autoriza a guarda municipal a aplicar multas de trânsito, atribuição que advém do poder de polícia.

Esse entendimento foi fixado pelo Supremo Tribunal Federal ao analisar o RE 658.570, tema 472 da repercussão geral. Na ocasião, o Tribunal fixou a seguinte tese: *“é constitucional a atribuição às guardas municipais do exercício de poder de polícia de trânsito, inclusive para imposição de sanções administrativas legalmente previstas”*. Confirma-se a ementa do julgado:

“DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PODER DE POLÍCIA. IMPOSIÇÃO DE MULTA DE TRÂNSITO. GUARDA MUNICIPAL. CONSTITUCIONALIDADE. 1. Poder de polícia não se confunde com segurança pública. O exercício do primeiro não é prerrogativa exclusiva das entidades policiais, a quem a Constituição outorgou, com exclusividade, no art. 144, apenas as funções de promoção da segurança pública. 2. **A fiscalização do trânsito, com aplicação das sanções administrativas legalmente previstas, embora possa se dar ostensivamente, constitui mero exercício de poder de polícia, não havendo, portanto, óbice ao seu exercício por entidades não policiais. 3. O Código de Trânsito Brasileiro, observando os parâmetros constitucionais, estabeleceu a competência comum dos entes da federação para o exercício da fiscalização de trânsito. 4. **Dentro de sua esfera de atuação, delimitada pelo CTB, os Municípios podem determinar que o poder de polícia que lhe compete seja exercido pela guarda municipal.** 5. O art. 144, §8º, da CF,**

ADI 5780 / DF

não impede que a guarda municipal exerça funções adicionais à de proteção dos bens, serviços e instalações do Município. Até mesmo instituições policiais podem cumular funções típicas de segurança pública com exercício de poder de polícia. Entendimento que não foi alterado pelo advento da EC nº 82/2014. 6. Desprovisionamento do recurso extraordinário e fixação, em repercussão geral, da seguinte tese: **é constitucional a atribuição às guardas municipais do exercício de poder de polícia de trânsito, inclusive para imposição de sanções administrativas legalmente previstas.**” (RE 658.570, Rel. Min. Marco Aurélio, Redator do acórdão Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 30.9.2015) (grifou-se)

IV – Atividade de Segurança Pública pela Guarda Municipal

Quando do julgamento do RE 658.570, salientei em meu voto a importância de atuação conjunta das forças de segurança, inclusive com a participação da guarda municipal:

“Entendo que a disposição constante, como já referiu o ministro Fachin, do § 8º do art. 144 - isso aparentemente, inclusive, é confirmado agora numa recente norma que regula a atividade da guarda municipal e procura integrá-la num sistema também de segurança -, eu entendo que esta norma, na verdade, contém um tipo ou um modelo de garantia institucional que, claro, define as atividades da guarda municipal e que, também, baliza suas relações com os outros entes que exercem, de alguma forma, atividades de polícia.

Mas ainda recentemente, ouvia palestra do eminente Governador de São Paulo, Alckmin, e ele chamava atenção à necessidade dessa integração e citava um célebre caso conhecido de sequestro de São Paulo, o chamado sequestro do empresário Abílio Diniz, e dizia que aquele episódio só foi desvendado graças a essa integração. Então, a mim me parece que a legislação, na espécie, está a desdobrar virtuosamente a garantia institucional constante do § 8º do artigo 144.”

ADI 5780 / DF

XII - secretarias estaduais de segurança pública ou congêneres;

XIII - Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec);

XIV - Secretaria Nacional de Política Sobre Drogas (Senad);

XV - agentes de trânsito;

XVI - guarda portuária.

XVII - (VETADO). [\(Incluído pela Lei nº 14.531, de 2023\)](#)

§ 3º (VETADO).

§ 4º Os sistemas estaduais, distrital e municipais serão responsáveis pela implementação dos respectivos programas, ações e projetos de segurança pública, com liberdade de organização e funcionamento, respeitado o disposto nesta Lei.” (grifei)

Mais recentemente, o Plenário da Corte, ao julgar o RE 846.854, reconheceu o exercício da atividade de segurança pública pelas guardas municipais. Tal entendimento foi mantido no julgamento da ADC 38 e das ADIS 5.538 e 5.948, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes:

“(…) o Plenário desta SUPREMA CORTE, no julgamento do RE 846.854/SP, reconheceu que as Guardas Municipais executam atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, da CF), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (art. 9º, § 1º, da CF). O reconhecimento dessa posição institucional das Guardas Municipais possibilitou ao Parlamento, com base no § 7º do artigo 144 da Constituição Federal, editar a Lei nº 13.675, de 11/6/2018, na qual as Guardas Municipais são colocadas como integrantes operacionais do Sistema Único de Segurança Pública (art. 9º, § 1º, inciso VII). Se cabe restringir o porte de arma de fogo a integrantes de instituição que faz parte do sistema geral de segurança pública – e esse ponto, em si mesmo, já é bastante questionável –, a restrição teria de guardar relação com o efetivo exercício das atividades de segurança pública, e não com a população do

ADI 5780 / DF

município. As variações demográficas não levam automaticamente ao aumento ou à diminuição do número de ocorrências policiais ou dos índices de violência, estes sim relevantes para aferir a necessidade de emprego de armas ou outros equipamentos de combate à criminalidade (art. 12, inciso III, da Lei 13.675/2018). Seja pelos critérios técnico-racional em relação com o efetivo exercício das atividades de segurança pública, número e gravidade de ocorrências policiais, seja pelo critério aleatório adotado pelo Estatuto do Desarmamento número de habitantes do Município, a restrição proposta não guarda qualquer razoabilidade. Ausência de razoabilidade e isonomia em normas impugnadas que restringem o porte de arma de fogo somente aos integrantes de guardas municipais das capitais dos Estados e dos Municípios com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes e de guardas municipais dos Municípios com mais de 50.000 (cinquenta mil) e menos de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, quando em serviço. [[ADC 38ADC 38ADC 38ADC 38ADC 38](#), [ADI 5.538ADI 5.538ADI 5.538 ADI 5.538ADI 5.538 ADI 5.538 ADI 5.538ADI 5.538 ADI 5.538](#) e [ADI 5.948ADI 5.948ADI 5.948ADI 5.948ADI 5.948](#), rel. min. Alexandre de Moraes, j. 1º-3-2021, DJE de 18.5.2021.]

A Constituição Federal conferiu aos Municípios a possibilidade de instituírem suas guardas municipais, conforme o artigo 144, § 8º. A norma está dentro de um sistema constitucional federativo estruturado, de forma que a regulamentação deve ser compatível com as disposições da própria Constituição Federal, da Constituição Local, bem como da Lei Federal que disciplina a matéria. O Município de Paulínea/SP, no âmbito de suas atribuições, editou o Código de Conduta de sua Guarda Municipal, por meio da Lei Complementar 59, de 29 de fevereiro de 2016. O inciso I do § 1º do art. 54 considera infração disciplinar de natureza leve apresentar-se ao trabalho com barba por fazer, bem como bigode, cabelos ou unhas que não sejam condizentes com a dignidade da instituição. Trata-se de regra de asseio pessoal,

ADI 5780 / DF

condizente com a postura de qualquer servidor público, e não norma disciplinar de regulamento militar, como sustenta o recorrente. A determinação legal atende ao princípio da razoabilidade, pois a imposição de sanção de natureza leve revela-se adequada e proporcional à falha na conduta do servidor público. Tampouco há falar em violação a direitos de personalidade, ao direito à liberdade, à imagem, bem como à dignidade da pessoa humana, haja vista que o mínimo zelo com a aparência é o que se espera do agente estatal, especialmente daqueles que lidam diretamente com a população. [[RE 1.298.758](#) [AgRRE 1.298.758](#) [AgRRE 1.298.758](#) [AgRRE 1.298.758](#) [AgRRE 1.298.758](#) [AgR](#), rel. min. Alexandre de Moraes, j. 8-3-2021, 1ª T, DJE de 15-3-2021.]”

No mesmo sentido, por oportuno, transcrevo trecho do parecer da Advocacia-Geral da União pela improcedência da presente ação direta:

“Conforme relatado, a autora sustenta a inconstitucionalidade formal do inteiro teor da Lei nº 13.022/2014, por supostos vício de iniciativa e ofensa a reserva de lei municipal (artigos 61, § 1º, inciso II; e 144, § 8º, da Carta Federal). Ademais, aponta a inconstitucionalidade material do artigo 5º, inciso VI, da lei questionada, por violação ao artigo 144, §§ 8º e 10, inciso II, da Lei Maior.

(...)

Como é possível observar, a atuação legislativa coordenada entre a União e os Municípios, promovida pela lei atacada com fulcro no artigo 144, § 8º, da Lei Maior, consubstancia solução adequada para o impasse em que se encontravam as guardas municipais, porquanto lhes confere a uniformidade jurídica mínima de que careciam sem promover ingerências indevidas no âmbito da organização administrativa municipal.

(...)

Com base nesses argumentos, conclui-se que a Lei nº 13.022/2014 não viola a competência legislativa dos Municípios

ADI 5780 / DF

nem se submete ao comando previsto no artigo 61, § 1º, inciso II, da Constituição Federal, vinculando-se, desse modo, à regra geral de iniciativa, encontrada no caput do artigo 61 da Lei Maior.

No tocante à constitucionalidade material, é manifesta a legitimidade das guardas municipais para o exercício da fiscalização de trânsito, atribuição prevista no artigo 5º, inciso VI, do diploma atacado.

Quanto ao tema, cumpre mencionar que a Constituição conferiu à União, aos Estados e aos Municípios a competência administrativa comum para estabelecer e implementar política de educação para a segurança do trânsito (artigo 23, inciso XII). Com base nesse parâmetro normativo, o Código de Trânsito Brasileiro definiu os órgãos e entidades que compõem o Sistema Nacional de Trânsito, dentre os quais se incluem os órgãos e entidades de alçada municipal.

O Código de Trânsito Brasileiro também atribuiu expressamente ao Município a competência para exercer a fiscalização de trânsito no âmbito da sua circunscrição. Além disso, autoriza os órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito a celebrar convênio delegando as atividades previstas no referido Código.

(...)

Ademais, os Municípios gozam de autonomia administrativa para definir os órgãos ou entidades responsáveis por exercer as competências definidas no Código de Trânsito, podendo inclusive determinar que essas atividades sejam desempenhadas pela guarda municipal.

A esse respeito, a Lei nº 9.503/1997 reconhece a possibilidade de que a autoridade competente para lavrar o auto de infração seja servidor civil, estatutário ou celetista, ou, ainda, policial militar (artigo 280, § 4º11), rechaçando, assim, a tese da autora segundo a qual essa atividade fiscalizatória competiria unicamente aos agentes de trânsito estruturados em carreira específica. A referida lei, como se percebe, não determinou qual órgão ou entidade municipal exercerá o poder

ADI 5780 / DF

de polícia nele previsto e essa definição compete a cada município dentro de sua esfera de competência.” (eDOC 69, p. 10-15) (grifou-se)

Firme na jurisprudência desta Corte, entendo, portanto, que a Lei Federal 13.022/2014, ao dispor sobre o Estatuto das Guardas Municipais, constitui norma geral, de competência da União, sendo legítimo o exercício, pelas guardas municipais, do poder de polícia de trânsito, se assim prever a legislação municipal.

Ante o exposto, conheço a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade e **julgo improcedente o pedido, para reconhecer a constitucionalidade da Lei Federal 13.022, de 8 de agosto de 2014, que dispôs sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais.**

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.780

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. GILMAR MENDES

REQTE.(S) : ASSOCIACAO NACIONAL DOS AGENTES DE TRANSITO DO BRASIL
- AGTBRASIL

ADV.(A/S) : DANIEL PERES CAVALCANTI (47101/DF)

ADV.(A/S) : PEDRO ESTUQUI E ALVES (27977/DF)

ADV.(A/S) : ANDRE WANDERLEY SOARES (11834/PB)

INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AM. CURIAE. : SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DO
RIO DE JANEIRO - SISEP-RIO

ADV.(A/S) : VANESSA PALOMANES SANCHES (124364/RJ)

AM. CURIAE. : SINDICATO DOS GUARDAS MUNICIPAIS DO RIO GRANDE DO
NORTE - SINDGUARDAS/RN

ADV.(A/S) : FRANCISCO ASSIS DA CUNHA (10027/RN)

AM. CURIAE. : SINDICATO DOS SERVIDORES DA GUARDA MUNICIPAL DE
CURITIBA - SIGMUC

ADV.(A/S) : ROBERTO EURICO SCHMIDT JUNIOR (14545/PR)

ADV.(A/S) : ADENILDA MARIA DA COSTA (63401/PR)

AM. CURIAE. : SINDICATO DOS GUARDAS MUNICIPAIS DE SANTA CATARINA

ADV.(A/S) : FABRICIO SILVA VIEIRA (27304/SC)

AM. CURIAE. : SINDICATO DOS GUARDAS MUNICIPAIS DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO SUL - SINDIGUARDAS-RS

ADV.(A/S) : WILSON KLIPPEL CICOGNANI JUNIOR (78096/RS)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO DE GUARDAS MUNICIPAIS DO BRASIL - AGM
BRASIL

ADV.(A/S) : CLEISSON APARECIDO DE JESUS MARTINS (463951/SP)

ADV.(A/S) : IVANILDO JOSE DOS SANTOS FILHO (451266/SP)

AM. CURIAE. : MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Decisão: Após os votos dos Ministros Gilmar Mendes (Relator) e Alexandre de Moraes, que conheciam da presente ação direta e julgavam improcedente o pedido, para reconhecer a constitucionalidade da Lei Federal 13.022, de 8 de agosto de 2014, que dispôs sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais, pediu vista dos autos o Ministro André Mendonça. Falaram: pela requerente, o Dr. André Wanderley Soares; e, pelo *amicus curiae* Município de São Paulo, Dra. Simone Andréa Barcelos Coutinho, Procuradora do Município. Plenário, Sessão Virtual de 24.2.2023 a 3.3.2023.

Composição: Ministros Rosa Weber (Presidente), Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

03/07/2023

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.780 DISTRITO FEDERAL

VOTO-VISTA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 13.022, DE 2014. ESTATUTO GERAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA PARA APRESENTAÇÃO DA PROPOSTA LEGISLATIVA (ART. 61, § 1º, INC. II, AL. "B", DA CRFB). APONTADA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DO ART. 5º, INC. VI, DA LEI QUESTIONADA, POR VIOLAÇÃO AO ART. 144, §§ 8º E 10, DA LEI MAIOR. AÇÃO DIRETA CONHECIDA E, NO MÉRITO, JULGADA IMPROCEDENTE.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA:

1. Excelentíssima Senhora Presidente, eminentes Pares, conforme se verifica do escoreito relatório apresentado pelo eminente Ministro Gilmar Mendes, estamos a apreciar ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pela Associação Nacional dos Agentes de Trânsito do Brasil (AGTBrasil), em face da Lei nº 13.022, de 2014, que "*dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais*".

2. A requerente sustenta que o ato inquinado estaria eivado de vícios de ordem formal e material, motivo pelo qual seria imperiosa a

ADI 5780 / DF

declaração de sua inconstitucionalidade e, por arrastamento, a declaração de inconstitucionalidade da tese fixada no Tema nº 472 do ementário da Repercussão Geral deste Supremo Tribunal Federal.

3. Aduz que a Lei nº 13.022, de 2014, incorre em vício de inconstitucionalidade formal, por ter o legislador federal inobservado a restrição constitucional de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo municipal para apresentar proposta legislativa que verse sobre “organização administrativa” (art. 61, § 1º, inc. II, al. “b”, da CRFB), em que pese tenha sustentado, em aparente contradição argumentativa, carecer qualquer competência legislativa aos entes municipais para dispor sobre “trânsito” (art. 22, inc. XI, da CRFB).

4. Especificamente em relação ao art. 5º, inc. VI, do diploma atacado, argumenta que o dispositivo estaria eivado de inconstitucionalidade material, por suposta afronta ao art. 144, § 10, inc. II, da Carta Magna. Defende que esse dispositivo constitucional teria inserido a fiscalização de trânsito no rol de atribuições vinculadas exclusivamente aos cargos de agente de trânsito, estruturados em carreira apartada e específica. Em reforço, sustenta que a norma impugnada não teria o condão de produzir efeitos, em razão de sua incompatibilidade com o Código de Trânsito Brasileiro. Nesse sentido, alega que o mencionado Código não teria conferido à guarda municipal competências relativas ao trânsito, nem admitido a celebração de convênios com órgão que não compõe o Sistema Nacional de Trânsito. Por fim, aduz que, ao conferir competências de trânsito à guarda municipal, o dispositivo em tela teria violado o art. 144, § 8º, da Lei Maior, no qual se incumbira a esses órgãos apenas a tarefa de proteção dos bens, serviços e instalações do Município, e não do poder de polícia de trânsito.

5. Adotado o rito do art. 12 da Lei nº 9.868, de 1999, colheram-se as informações da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem como as manifestações da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral

ADI 5780 / DF

da República.

6. A Câmara dos Deputados defendeu a correção dos trâmites constitucionais e regimentais do projeto de lei que deu origem ao ato sob invectiva (e-doc. 64). Já o Senado Federal se posicionou pela constitucionalidade da norma e, conseqüentemente, pela improcedência do pedido (e-doc. 66).

7. Em entendimento semelhante, a Advocacia-Geral da União apresentou parecer assim ementado (e-doc. 69):

“Lei nº 13.022/2014 (Estatuto Geral das Guardas Municipais). Alegação de inconstitucionalidade formal do inteiro teor do ato e inconstitucionalidade material do artigo 5º, inciso VI, por violação ao artigo 144, §§ 8º e 10 da Lei Maior. Preliminar. Ilegitimidade ativa *ad causam*. Mérito. O diploma questionado instituiu normas de caráter geral para as guardas municipais, estabelecendo uma identidade nacional para a instituição, além de delinear critérios para a padronização mínima de sua atuação em todo território nacional. A referida norma resguardou, por outro lado, a autonomia dos Municípios para criação de sua guarda municipal. Conforme tese definida no julgamento do Recurso Extraordinário nº 658570: “É constitucional a atribuição às guardas municipais do exercício de poder de polícia de trânsito, inclusive para imposição de sanções administrativas legalmente previstas”. O exercício obrigatório do poder de polícia de trânsito por uma carreira específica de agentes de trânsito não encontra fundamento na Constituição Federal e se revela incompatível com o princípio da eficiência administrativa. Manifestação pelo não conhecimento da presente ação direta e, no mérito, pela improcedência do pedido”.

8. Por sua vez, a Procuradoria-Geral da República se pronunciou pela procedência do pedido ante o vício de iniciativa da Lei nº 13.022, de

ADI 5780 / DF

2014. O respectivo opinativo foi assim sintetizado (e-doc. 72):

“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 13.022/2014. LEGITIMIDADE ATIVA. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA MUNICIPAL. PACTO FEDERATIVO. VIOLAÇÃO DEMONSTRADA. GUARDA MUNICIPAL. MATÉRIA DE TRÂNSITO. POSSIBILIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.

1. Verificado vínculo direto entre o ato normativo questionado e interesse jurídico tutelado pela entidade autora, encontra-se atendido o requisito da pertinência temática necessário ao reconhecimento de sua legitimidade para propositura de ação direta de inconstitucionalidade. Precedente.

2. A parte final do art. 144, § 8º, da Constituição Federal, o qual dispõe que “os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei”, dirige-se ao legislador municipal, o que constitui óbice para que lei federal verse sobre o tema sem implicar violação ao pacto federativo.

3. É constitucional conceder a guardas municipais atribuição de fiscalização de trânsito, conforme entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 658570.

Parecer pela procedência do pedido, para ser declarada a inconstitucionalidade formal da Lei 13.022/2014.” (e-doc. 72).

9. Com a devida instrução do feito, o eminente Relator liberou os autos para julgamento, que foram incluídos na pauta da Sessão Plenária Virtual realizada entre os dias 24/02/2023 e 03/03/2023.

10. Naquela assentada, O eminente Ministro Gilmar Mendes se manifestou pela improcedência do pedido, declarando a constitucionalidade da Lei nº 13.022, de 2014, em voto cuja ementa segue

ADI 5780 / DF

abaixo reproduzida:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Lei Federal 13.022, de 8 de agosto de 2014. Estatuto Geral das Guardas Municipais. 3. Constitucionalidade formal. Inexistência de vício de iniciativa. Art. 61, caput, da Constituição Federal. 4. Atividade fiscalizatória de trânsito pelas guardas municipais. Possibilidade. 5. Exercício de Poder de Polícia administrativa pela guarda municipal. Precedente do STF. RE-RG 658.570, tema 472 da sistemática da repercussão geral: É constitucional a atribuição às guardas municipais do exercício de poder de polícia de trânsito, inclusive para imposição de sanções administrativas legalmente previstas. 6. Atividade de Segurança Pública pela guarda municipal. Possibilidade. Precedentes da ADC 38, ADI 5.538 e ADI 5.948. 7. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente para declarar a constitucionalidade da Lei Federal 13.022, de 8 de agosto de 2014, que dispôs sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais”.

11. Após o voto do eminente Ministro Alexandre de Moraes, que acompanha integralmente o entendimento do ilustre Relator, pedi vista regimental para melhor análise.

Contextualizada a controvérsia, passo a me manifestar.

12. **Prefacialmente**, na esteira da compreensão perfilhada pelo eminente Relator, **afasto a questão preliminar suscitada pela Advocacia-Geral da União quanto à ausência de legitimidade ativa *ad causam*** da associação autora, por não ter demonstrado a relação de pertinência temática entre as suas finalidades estatutárias e o objeto da Lei nº 13.022, de 2014. Na medida em que representa grupo de servidores que entende ter tido as suas pretensas competências típicas delegadas a categoria de servidores diversa, de modo incompatível com os parâmetros constitucionais, há inegável liame que conecta diretamente os interesses

ADI 5780 / DF

defendidos pela entidade de classe com suposto questionamento acerca da compatibilidade constitucional da referida norma.

13. Ademais, por reputar preenchidos os demais requisitos exigidos pela jurisprudência desta Excelsa Corte para o ajuizamento das ações de controle abstrato por entidades de classe (*v.g.* ADI nº 5.461-AgR/DF, Rel. Min. Luiz Fux, j. 23/08/2019, p. 09/09/2019), e não vislumbrando outras questões preliminares aptas a inviabilizar a plena cognoscibilidade da demanda, **passo ao exame do mérito da controvérsia.**

14. **Antecipo, desde logo, que, por alcançar a mesma conclusão a que chegou o Ministro Gilmar Mendes, acompanho Sua Excelência, julgando improcedente o pedido inicial.**

15. No que tange à alegada inconstitucionalidade formal, por violação à reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo municipal para apresentar projeto de lei que disponha sobre organização administrativa e regime estatutário de servidores vinculados à edilidade, é preciso atentar para as peculiaridades do desenho constitucional especificamente concebido para as guardas municipais.

16. Isso porque, a aludida reserva de iniciativa em favor do Chefe do Poder Executivo local não lhe outorga irrestrita liberalidade normativa para dispor sobre todo e qualquer aspecto relacionado ao regime dos servidores públicos municipais. Bem ao contrário, trata-se de prerrogativa conformada pelo leque de limitações de ordem formal e material igualmente previstas no Texto Constitucional.

17. Apenas à guisa de exemplo, a referida reserva de iniciativa para inaugurar proposta legislativa que verse sobre servidores municipais não legitima o Chefe do Poder Executivo local a encaminhar projeto de lei que discipline o regime previdenciário dos aludidos servidores em total descompasso com os parâmetros gerais estabelecidos pela Constituição

ADI 5780 / DF

da República. Neste exemplo, a despeito de ter sido apresentada pela autoridade que detinha reserva de iniciativa, a proposta exemplificada continuaria sendo inconstitucional, por violação das demais balizas constitucionais conformadoras da matéria.

18. Aplicando tal raciocínio ao presente caso, verifica-se que o **§ 8º do art. 144 da Lei Maior atribui ao legislador federal ordinário a competência para conformar, através da edição de normas gerais, a atividade normativa dos entes subnacionais locais em relação às guardas municipais**. Eis o teor do dispositivo em comento:

“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:

(...)

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

19. Veja-se que, utilizando estrutura linguística comum a vários outros dispositivos constitucionais, o texto normativo em questão expressamente vincula a faculdade outorgada aos Municípios para constituição das suas respectivas guardas municipais ao que “*dispuser a lei*”. Conforme lecionado pelo eminente Ministro Gilmar Mendes em âmbito doutrinário, trata-se de típico exemplo das denominadas “*reservas legais*” (MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 17ª ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022, p. 196-199).

20. Em observância a esse ditame constitucional é que foi editada a Lei nº 13.022, de 2014, cuja constitucionalidade formal ora se questiona. Nesse sentido aponta o Parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 39, de

ADI 5780 / DF

2014, do qual se originou a norma sob escrutínio. Reproduzo abaixo o seguinte excerto do referido opinativo, pinçado da manifestação ofertada pela Advocacia-Geral da União:

“A diversidade de guardas municipais traz desafios que, enfim, estão sendo enfrentados pela proposição em apreço. As inúmeras leis municipais que criaram as diversificadas corporações de guardas pelos municípios brasileiros não conferem um identidade mínima nacional a estes profissionais, mais sim uma identidade própria para cada Município, o que por vezes pode até afrontar o texto constitucional pela distinção de funcionamento entre as instituições. É importante, portanto, estabelecer em legislação federal um conjunto de características gerais e funções que sejam próprias de todas as Guardas Municipais do país.”
(grifos acrescentados).

21. Ademais, na esteira do que bem pontuado pelo eminente Relator, a lei sob invecção resguardou expressamente o espaço de discricionariedade do Chefe do Poder Executivo local para instituir, ou não, a guarda municipal da respectiva edilidade. É o que dispõe o art. 6º da lei vergastada:

“Art. 6º O Município pode criar, por lei, sua guarda municipal.

Parágrafo único. A guarda municipal é subordinada ao chefe do Poder Executivo municipal.”

22. Nessa linha de raciocínio, bem pontua o eminente Relator que *“a norma impugnada deixa a cargo de cada município a decisão da criação, ou não, das guardas municipais, bem como de definir sua estrutura e funcionamento, de acordo com a autonomia municipal, observadas as normas gerais”*.

23. Nesse contexto, **atendo-se o legislador federal à edição de normas gerais que deem uniformidade de tratamento, em âmbito**

ADI 5780 / DF

nacional, aos aspectos centrais da categoria constitucionalmente prevista dos guardas municipais, expressamente ressaltando o âmbito de atuação reservado aos entes locais, através de projeto de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo municipal, não se vislumbra qualquer mácula a inquinar a Lei nº 13.022, de 2014, sob o aspecto formal.

24. A mesma conclusão é alcançada especificamente em relação à norma inserta no inc. VI do art. 5º do referido diploma federal.

25. Não procede a alegação de inconstitucionalidade deste singular dispositivo do Estatuto das guardas municipais, por ensejar suposta usurpação de competência privativa da União para legislar sobre trânsito, ao facultar aos entes locais a possibilidade de atribuir às guardas municipais o exercício das *“competências de trânsito que lhes forem conferidas, nas vias e logradouros municipais, nos termos da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), ou de forma concorrente, mediante convênio celebrado com órgão de trânsito estadual ou municipal”* (art. 5º, inc. VI, da Lei nº 13.022, de 2014).

26. **O dispositivo em comento expressamente se harmoniza com a norma federal de regência, qual seja, o Código de Trânsito Brasileiro, guardando ainda pertinência com a competência administrativa comum para estabelecer e implementar política de educação para a segurança do trânsito (art. 23, inc. XII, da CRFB).**

27. Em enfoque complementar, **igualmente não se vislumbra qualquer inconstitucionalidade da norma em espeque por aventar a possibilidade de delegação, pelo ente municipal, do poder de polícia que lhe é constitucionalmente atribuído.**

28. Como indicado pela própria peça vestibular, a matéria não é nova na Corte, tendo o Tribunal Pleno, por ocasião do julgamento do RE

ADI 5780 / DF

nº 658.570/MG, Rel. Min. Marco Aurélio, Red. p/ acórdão Min. Roberto Barroso, j. 06/08/2015, p. 30/09/2015, *leading case* do Tema nº 472 do repertório da Repercussão Geral, fixado a seguinte tese:

“É constitucional a atribuição às guardas municipais do exercício de poder de polícia de trânsito, inclusive para imposição de sanções administrativas legalmente previstas”.

29. Vale ressaltar que já naquela oportunidade esta Suprema Corte analisou expressamente a alegação de que a referida delegação do poder de polícia de trânsito às guardas municipais afrontaria o § 10 do art. 144 da Lei Maior, incluído pela Emenda Constitucional nº 82, de 2014.

30. O ponto foi até mesmo objeto de divergência entre os eminentes Ministros Marco Aurélio e Roberto Barroso, tendo prevalecido o entendimento capitaneado por este último, rendendo-lhe a condição de Redator do acórdão.

31. Nada obstante, é mister pontuar que a divergência ali caracterizada adstringiu-se aos limites materiais que delinearíamos as situações em que facultada a delegação do poder de polícia de trânsito às guardas municipais, tendo o e. Ministro Marco Aurélio defendido a impossibilidade de *“reconhecer à guarda municipal o poder para fiscalizar todo e qualquer tipo de infração de trânsito, impondo sanções”*. De acordo com o entendimento de Sua Excelência, *“[a] guarda municipal não pode atuar na repressão de infrações de trânsito quando não estiver em jogo a proteção de bens, serviços e equipamentos municipais, nem ultrapassar as fronteiras da competência dos municípios fixadas pela legislação federal”*.

32. Por sua vez, o e. Ministro Roberto Barroso, Redator do acórdão, dissentiu quanto a essa necessidade de adstrição material da faculdade de delegação do poder de polícia às guardas municipais, analisando o tema, inclusive, à luz do § 10º do art. 144, inserido pela EC nº 82, de 2014. Neste sentido, trago à colação o seguinte excerto do voto exarado por Sua

ADI 5780 / DF

Excelência naquela ocasião:

“20. A competência para exercício de poder de polícia decorre da atribuição constitucional para cuidar do bem jurídico a ser, por tal atuação administrativa, tutelado. Dessa forma, apenas a União pode exercer poder de polícia quanto à classificação indicativa de diversões públicas e programas de rádio e televisão (art. 21, XVI) ou quanto aos tributos de sua competência (art. 153), mas todos os entes da federação podem fazê-lo quanto à saúde e ao meio ambiente (art. 23, II, e VI), dentro de seus respectivos limites territoriais.

21. No caso específico de trânsito, a Constituição outorgou competência legislativa privativa à União (art. 22, XI) e competência comum, de todos os entes da federação, para estabelecer e implantar políticas de educação de segurança na matéria (art. 23, XII). A partir dessas balizas constitucionais, o CTB instituiu o Sistema Nacional de Trânsito e procurou delimitar as competências de cada um de seus integrantes, dentre os quais estão os “órgãos e entes de trânsito do Município” (art. 7º, III).

22. Em termos de fiscalização e imposição das sanções administrativas aplicáveis, o CTB estabeleceu expressamente competência municipal em três conjuntos de casos - bastante amplos -: (i) infrações de circulação, estacionamento e parada; (ii) infrações por excesso de peso, dimensões e lotação dos veículos; e (iii) infrações por obra ou evento que possa perturbar ou interromper a livre circulação de veículos ou pedestres, ou colocar em risco sua segurança. O Código possibilitou, também, a celebração de convênio que transfira aos Municípios competências adicionais na seara fiscalizatória. Em todos os casos, a atuação do Município se restringe “ao âmbito de sua circunscrição”, como não poderia deixar de ser. Confirmam-se os principais dispositivos legais acerca do tema:

(...)

23. Naturalmente, o CTB não determinou qual órgão ou entidade municipal exercerá o poder de polícia nele previsto.

ADI 5780 / DF

Essa definição de competência dentro da esfera administrativa municipal compete a cada Município. O CTB deixou claro, porém, que essa escolha pode recair tanto sobre uma entidade civil, composta por servidores celetistas ou estatutários, quanto pela polícia militar [5] [5]. O Código reforça, portanto, a ideia de que entidades responsáveis pela segurança pública, como a polícia militar, podem exercer poder de polícia de trânsito, sem prejuízo, por certo, de sua função típica de segurança, prevista e delimitada pelo art. 144 da CF.

24. Note-se que a atribuição de competência ao Município determinada pelo CTB pode até coincidir, em termos práticos, com a que se extrairia pela aplicação à hipótese do art. 144, §8º, da CF/1988. Conforme abordado, o CTB conferiu ao Município a maior parte da competência fiscalizatória em matéria de trânsito, observados os naturais limites da circunscrição municipal. Se interpretado de maneira ampla, o art. 144, §8º, da CF possibilita idêntica conclusão: basta compreender que o trânsito, em si, é um bem precipuamente municipal, que se sujeitaria à fiscalização pelas guardas municipais. Não me parece, no entanto, por tudo o exposto acima, que esta seja o melhor enquadramento jurídico da questão. **Fiscalização de trânsito constitui, como assinalado, poder de polícia, tendo seu exercício delimitado pelo CTB, à luz do art. 23, XII, e não do art. 144, da CF/1988.**

25. Reforçando tal entendimento, ressalto que o projeto de lei que deu origem ao CTB previa que *“as atividades de polícia ostensiva para o trânsito urbano e rodoviário estadual serão exercidas pelas Polícias Militares, por meio de suas frações, exigindo-se de seus integrantes formação técnica adequada”*. O preceito – parágrafo único do art. 23 – foi vetado pelo Presidente da República à época. Nas razões de veto foi consignado que: *“Não se pode invocar [...] o disposto no art. 144, § 5º, da Constituição para atribuir exclusivamente às polícias militares a fiscalização do trânsito, uma vez que as infrações de trânsito são preponderantemente de natureza administrativa”*. Em vista disso, não caberia à legislação federal

ADI 5780 / DF

de trânsito estipular, dentro do âmbito estadual, qual entidade exerceria a fiscalização.

III. Esclarecimento a propósito da edição da EC 82/2014

26. Por fim, **esclareço que o advento da EC 82/2014 não altera a conclusão acima exposta**. Conforme já indicado neste voto, a emenda incluiu, no âmbito do art. 144 da CF/1988, a possibilidade de exercício de atividades de segurança viária por agentes de trânsito municipais e estaduais, estruturados em carreira. Não se pode extrair daí, entretanto, que o poder de polícia de trânsito só pode ser exercido, em âmbito estadual e municipal, por integrantes dessa nova e apartada carreira dos agentes de trânsito.

27. Em primeiro lugar, porque, como visto, segurança pública não se confunde com poder de polícia, de maneira que, ao menos em princípio, a segurança viária prevista no art. 144, §10, da CF, seria algo distinto do poder fiscalizatório discutido no presente recurso extraordinário. Em segundo lugar, porque mesmo se o art. 144, §10, da CF, tratasse do poder de polícia de trânsito, não seria razoável interpretá-lo como uma exigência de criação de uma nova carreira, distinta da dos policiais militares estaduais e dos guardas municipais. **Deve-se interpretar o preceito sistematicamente, à luz, sobretudo, do princípio constitucional da eficiência, considerando-se as diferentes realidades sociais e orçamentárias dos Estados e Municípios brasileiros. Assim, o art. 144, §10, da CF exigiria tão-somente o exercício da função de agente de trânsito por agente público – e, nesse sentido, estruturado em carreira. A escolha de qual carreira do serviço público contemplará as funções de agente de trânsito fica a cargo do legislador estadual e municipal, sendo perfeitamente possível recair, nessa última hipótese, sobre a guarda municipal, como, aliás, é comum no país**". (grifos acrescidos).

33. Entretanto, mesmo o e. Ministro Marco Aurélio, que encampou posição mais restritiva, expressamente consignou que *“[n]ão se extrai do Texto Constitucional, nem da legislação federal editada pela União, com*

ADI 5780 / DF

base no artigo 22, inciso XI, vedação ao controle e fiscalização do trânsito, tampouco à aplicação de multas, por guardas municipais”.

34. Daí por que assiste razão à Procuradoria-Geral da República especificamente ao pontuar:

“Diferente do alegado pelo requerente, a atribuição de competência fiscalizatória de trânsito aos guardas municipais encontra respaldo nos textos da Constituição Federal e do Código de Trânsito Brasileiro.

O compartilhamento da atividade fiscalizatória em matéria de trânsito no âmbito municipal representa, portanto, a consagração do princípio da eficiência que rege a atividade da Administração Pública, **inexistindo óbice a seu exercício no comando extraído do § 10 do art. 144, que há de ser interpretado de forma sistêmica**, como registrado pela Suprema Corte.” (e-doc. 72; grifos acrescidos).

35. Inexistente, portanto, qualquer mácula a inquinar a constitucionalidade do art. 5º, inc. VI, da Lei nº 13.022, de 2014, que não acarreta usurpação, pelos entes locais, de competência da União para legislar sobre trânsito; nem enseja a delegação do poder de polícia de trânsito em desconformidade com os ditames constitucionais, estando em plena consonância com a jurisprudência desta Excelsa Corte em relação à matéria.

36. Ante o exposto, **acompanho o eminente Relator para, conhecendo da presente ação direta, julgar improcedentes os pedidos deduzidos.**

É como voto, Senhora Presidente.

Ministro ANDRÉ MENDONÇA

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.780

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. GILMAR MENDES

REQTE.(S) : ASSOCIACAO NACIONAL DOS AGENTES DE TRANSITO DO BRASIL
- AGTBRASIL

ADV.(A/S) : DANIEL PERES CAVALCANTI (47101/DF)

ADV.(A/S) : PEDRO ESTUQUI E ALVES (27977/DF)

ADV.(A/S) : ANDRE WANDERLEY SOARES (11834/PB)

INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AM. CURIAE. : SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DO
RIO DE JANEIRO - SISEP-RIO

ADV.(A/S) : VANESSA PALOMANES SANCHES (124364/RJ)

AM. CURIAE. : SINDICATO DOS GUARDAS MUNICIPAIS DO RIO GRANDE DO
NORTE - SINDGUARDAS/RN

ADV.(A/S) : FRANCISCO ASSIS DA CUNHA (10027/RN)

AM. CURIAE. : SINDICATO DOS SERVIDORES DA GUARDA MUNICIPAL DE
CURITIBA - SIGMUC

ADV.(A/S) : ROBERTO EURICO SCHMIDT JUNIOR (14545/PR)

ADV.(A/S) : ADENILDA MARIA DA COSTA (63401/PR)

AM. CURIAE. : SINDICATO DOS GUARDAS MUNICIPAIS DE SANTA CATARINA

ADV.(A/S) : FABRICIO SILVA VIEIRA (27304/SC)

AM. CURIAE. : SINDICATO DOS GUARDAS MUNICIPAIS DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO SUL - SINDIGUARDAS-RS

ADV.(A/S) : WILSON KLIPPEL CICOGNANI JUNIOR (78096/RS)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO DE GUARDAS MUNICIPAIS DO BRASIL - AGM
BRASIL

ADV.(A/S) : CLEISSON APARECIDO DE JESUS MARTINS (463951/SP)

ADV.(A/S) : IVANILDO JOSE DOS SANTOS FILHO (451266/SP)

AM. CURIAE. : MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Decisão: Após os votos dos Ministros Gilmar Mendes (Relator) e Alexandre de Moraes, que conheciam da presente ação direta e julgavam improcedente o pedido, para reconhecer a constitucionalidade da Lei Federal 13.022, de 8 de agosto de 2014, que dispôs sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais, pediu vista dos autos o Ministro André Mendonça. Falaram: pela requerente, o Dr. André Wanderley Soares; e, pelo *amicus curiae* Município de São Paulo, Dra. Simone Andréa Barcelos Coutinho, Procuradora do Município. Plenário, Sessão Virtual de 24.2.2023 a 3.3.2023.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, conheceu da presente

ação direta e julgou improcedente o pedido, para reconhecer a constitucionalidade da Lei Federal 13.022, de 8 de agosto de 2014, que dispôs sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais, nos termos do voto do Relator. Plenário, Sessão Virtual de 23.6.2023 a 30.6.2023.

Composição: Ministros Rosa Weber (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário