



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.780/DF**

**RELATOR:** MINISTRO GILMAR MENDES

**REQUERENTE:** ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AGENTES DE TRÂNSITO DO BRASIL - AGTBRASIL

**ADVOGADO:** DANIEL PERES CAVALCANTI E OUTRO

**INTERESSADOS:** PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
CONGRESSO NACIONAL

**PARECER AJCONST/PGR Nº 233639/2020**

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.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

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.

Excelentíssimo Senhor Ministro Gilmar Mendes,

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pela Associação Nacional dos Agentes de Trânsito do Brasil - AGTBRASIL em face da Lei Federal 13.022/2014 na sua integralidade e, em especial, do inciso VI do seu art. 5º.

O aludido diploma legal dispõe sobre o Estatuto das Guardas Municipais e está integralmente transcrito na petição inicial do requerente. O dispositivo especificamente impugnado, por sua vez, é relativo à competência de trânsito dos guardas municipais, nos seguintes termos:

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

*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*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*concorrente, mediante convênio celebrado com órgão de trânsito estadual ou municipal;*

A requerente sustenta ter legitimidade ativa para a impugnação do dispositivo normativo e, no mérito, aponta a existência de inconstitucionalidade tanto formal, quanto material.

Defende que a regulamentação das guardas municipais é reservada à lei municipal, na forma do § 8º do art. 144 da Constituição Federal, o que, segundo alega, constitui óbice para a edição de lei federal que verse sobre o tema.

Ainda no tocante ao aspecto formal, sustenta que há vício de iniciativa, já que que o projeto de lei que deu origem ao diploma questionado foi apresentado por iniciativa parlamentar e, por dispor sobre organização administrativa municipal, seria matéria de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 61, § 1º, II, "b", da Constituição Federal, aplicável, por simetria, aos municípios.

Sob outro prisma, aduz que os comandos extraídos do § 10 do art. 144 da Lei Maior constituem óbice para que municípios legislem sobre matéria de trânsito.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Argui a inconstitucionalidade material do inciso XI do art. 5º do diploma legal impugnado, vez que este incorre em afronta ao disposto no art. 144, § 8º e § 10, II, da Constituição Federal, observado que a fiscalização de trânsito está inserida no rol de atribuições vinculadas exclusivamente aos cargos de agente de trânsito, enquanto aos guardas municipais há apenas a incumbência da proteção de bens, serviços e instalações do município.

Alega também que o referido dispositivo é incompatível com o Código de Trânsito Brasileiro, porque este não conferiu competência de trânsito aos guardas municipais, nem admite a celebração de convênios com órgão que não integra o Sistema Nacional de Trânsito.

Por fim, requer a suspensão cautelar dos efeitos do diploma legal questionado, em especial do art. 5º, VI, e, no mérito, a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados.

O processo foi distribuído, por prevenção, ao Ministro Gilmar Mendes, que, adotando o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999, solicitou informações dos requeridos e a oitiva da Advocacia-Geral da União e desta Procuradoria-Geral da República (peça 53).

Nas informações prestadas, a Presidência da República arguiu, preliminarmente, a ausência de legitimidade ativa da autora e de impugnação



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

específica dos dispositivos legais questionados. No mérito, pugnou pela constitucionalidade formal e material dos dispositivos atacados (peça 62).

As Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal defenderam a constitucionalidade dos dispositivos impugnados (peças 64 e 66).

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pela improcedência do pedido (peça 69).

Eis, em síntese, o relatório.

Inicialmente, verifica-se que é suscitada a ilegitimidade da requerente para a propositura da ação, devido a possível ausência de pertinência temática entre os seus objetivos institucionais e a norma impugnada.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, para efeito de ajuizamento de ações de controle concentrado de constitucionalidade, considera como entidade de classe de âmbito nacional (art. 103, IX, da Constituição Federal) aquela que: (i) seja homogênea em relação à categoria que represente;<sup>1</sup> (ii) represente a categoria em sua totalidade;<sup>2</sup> (iii) tenha

1 ADI 108/DF-QO, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 5.6.1992.

2 ADI 1.486-MC/DF, Rel. Min. Moreira Alves, DJ de 13.12.1996.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

caráter nacional comprovado pela presença de membros ou associados em, pelo menos, nove estados-membros;<sup>3</sup> e (iv) demonstre vínculo de afinidade entre os seus objetivos institucionais e a norma impugnada (pertinência temática).<sup>4</sup>

Esta ação tem como objeto a integralidade da Lei Federal 13.022/2014, que estabelece normas gerais para regulamentação da atividade de guardas municipais e, em especial, o inciso VI do seu art. 5º, que confere atribuições de trânsito para os guardas municipais. Argui-se, entre outras alegações, que a fiscalização de trânsito está inserida no rol de atribuições vinculadas exclusivamente aos cargos de agente de trânsito, não podendo ser exercida por guardas municipais.

Verifica-se, assim, que o diploma impugnado afeta diretamente o interesse jurídico da categoria dos agentes de trânsito, representada nacionalmente pela Associação Nacional dos Agentes de Trânsito do Brasil, o que demonstra o vínculo de afinidade entre os objetivos institucionais da requerente e a norma impugnada (pertinência temática).

Há precedente desta Suprema Corte no sentido de reconhecer a legitimidade de entidade para a propositura de ação de controle concentrado

3 ADI 108-QO/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 5.6.1992.

4 ADI 1.114/DF, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ de 30.9.1994.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

de constitucionalidade pela circunstância de a norma impugnada repercutir diretamente no interesse jurídico da categoria por ela representada. Nesse sentido:

*DIREITO CONSTITUCIONAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. LEGITIMIDADE ATIVA PARA PROPOSITURA DE ADPF DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROCURADORES DO ESTADO E DO DISTRITO FEDERAL – ANAPE. LEI ESTADUAL QUE ESTABELECE EQUIPARAÇÃO REMUNERATÓRIA ENTRE PROCURADORES DO ESTADO E DELEGADOS DE POLÍCIA. EXISTÊNCIA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA. PROVIMENTO DO AGRAVO. 1. Legitimidade da Associação Nacional dos Procuradores do Estado e do Distrito Federal – ANAPE para ajuizar ação de descumprimento de preceito fundamental visando à invalidação da Lei nº 4.983/1989, do Estado do Maranhão, que estabelece equiparação remuneratória entre procuradores do estado e delegados de polícia. 2. A jurisprudência desta Corte é no sentido de que a ANAPE tem legitimidade para propor ações de controle de abstrato em que se discute a equiparação remuneratória entre procuradores de estado e outras categorias. Precedente: ADPF 97, Rel. Min. Rosa Weber, j. em 21.08.2014. 3. Agravo regimental a que se dá provimento.*

(ADPF 328 AgR, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe de 11.10.2016)

Diante de tal panorama, está configurada a legitimidade da requerente para propositura desta ação.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

No tocante ao mérito, a requerente aponta inconstitucionalidade formal, por usurpação da competência municipal e vício de iniciativa, bem como material, sob a alegação de que os guardas municipais não teriam competência para a execução de atribuições inerentes à matéria de trânsito.

A Lei federal 13.022/2014, ora impugnada, embora reserve a lei municipal a criação de guardas municipais (art. 6º), dispõe, de forma geral, sobre sua estrutura, organização e funcionamento.

Em matéria de segurança pública, há repartição de competência legislativa entre União e Estados.

A Constituição Federal, ao estabelecer a competência legislativa privativa da União, estabelece, em pelo três incisos do art. 22, sobre matéria relacionada diretamente com segurança pública: (i) *“requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra”* (III); (ii) *“normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias”* (XXI); e (iii) *“competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais militares e corpos de bombeiros militares”* (XXII). Compete à União, ainda, dispor, por meio de lei nacional, sobre *“organização e funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública”* (art. 144, § 7º).





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Pontua Diogo de Figueiredo Moreira Neto<sup>5</sup> que, excluídas as reservas de competência legislativa da União, as demais atribuições para disciplinar sobre segurança pública estão incluídos na competência residual dos Estados (CR, art. 25, § 1º).<sup>6</sup>

Segundo o modelo constitucional de repartição de competência legislativa, caberá aos Estados, no que se refere à segurança pública, dispor, de forma residual, sobre as funções de polícia judiciária e as atribuições da polícia civil na apuração de infrações penais (CF, art. 144, § 4º), o regime jurídico de policiais militares e bombeiros militares (CF, art. 42, § 1º)<sup>7</sup> e a organização e funcionamento dos órgãos incumbidos da segurança pública no âmbito estadual

5 MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. Competência do Estado para legislar sobre segurança pública, em especial para disciplinar as atividades de vigilância privada e de guarda municipal.. Disponível em <<https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=Mjg3Nw%2C%2C>>. Acesso em 30.7.2020.

6 “Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.  
§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição. [...]”.

7 “Art. 42. Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. [Redação dada pela Emenda Constitucional 18, de 1998.]  
§ 1º Aplicam-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além do que vier a ser fixado em lei, as disposições do art. 14, § 8º; do art. 40, § 9º; e do art. 142, §§ 2º e 3º, cabendo a lei estadual específica dispor sobre as matérias do art. 142, § 3º, inciso X, sendo as patentes dos oficiais conferidas pelos respectivos governadores.” [Redação dada pela Emenda Constitucional 20, de 15/12/1998.]”.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

(CF, art. 144, § 7º), assim como distintos aspectos relacionados a segurança pública inseridos no âmbito de interesse regional.

Aos municípios compete unicamente dever genérico de garantir a segurança pública como direito fundamental de todos os cidadãos (CF, art. 144, *caput*), conforme definido pelo ente competente para legislar a esse respeito (União e Estados), não tendo órgão próprio para desempenho dessa específica atividade estatal.

Segundo José Afonso da Silva:

*Os constituintes recusaram várias propostas no sentido de instituir alguma forma de Polícia Municipal. Com isso, os Municípios não ficaram com qualquer responsabilidade específica pela segurança pública. Ficaram com a responsabilidade por ela na medida em que, sendo entidades estatais, não podem eximir-se de ajudar os Estados no cumprimento dessa função. Contudo, não se lhes autorizou a instituição de órgão policial de segurança, e menos ainda de polícia judiciária.*

*A Constituição apenas lhes reconheceu a faculdade de constituir Guardas Municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei. Aí, certamente, está uma área que é de segurança pública: assegurar a incolumidade do patrimônio municipal, que envolve bens de uso comum do povo, bens de uso especial e bens patrimoniais, mas não é de polícia ostensiva, que é função da Polícia Militar. Por certo que não lhe[s] cabe qualquer atividade de polícia judiciária e de apuração de infrações penais, que*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*a Constituição atribui com exclusividade à Polícia Civil (art. 144, § 4º), sem possibilidade de delegação às guardas municipais.<sup>8</sup>*

O art. 144, § 8º, da Constituição Federal, que faculta aos municípios criação de guardas municipais para “*proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei*”, é norma dirigida ao legislador municipal que estabelece reserva legal qualificada, porque impede a ampliação, por lei pautada na prevalência do interesse local, das atribuições da guarda municipal para além da relacionada com a proteção dos próprios municípios.

A esse respeito comentam Adriano e Anderson Sant’ana Pedra o art. 144, § 8º, da Constituição Federal:

*Traz o art. 144, § 8º, da CF que os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.*

*A lei que menciona o legislador constituinte é a lei municipal que, obviamente, deverá obedecer as balizas constitucionais, e cuidará, necessariamente, da área de atuação referida no texto constitucional.*

*O texto constitucional resolveu assim controvérsia sobre a possibilidade de os Municípios criarem guardas para fins específicos.*

*Contudo, essas finalidades a serem especificadas em lei não podem, obviamente, sobrepor as competências funcionais das polícias federais, das polícias civis estaduais, nem ao policiamento ostensivo que é atribuído à polícia militar estadual, sob pena de se ter configurada uma inconstitucionalidade. [...].<sup>9</sup>*

8 SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 652-653.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

A expressão “conforme dispuser a lei”, constante do art. 144, § 8º, da CF, para além de conceder à lei municipal a instituição de guarda municipal, determina-lhe restrição de conteúdo, de modo que não ultrapasse, na definição de suas atribuições, a proteção de bens, serviços e instalações da municipalidade.

Compete, assim, aos municípios criar, por lei ordinária, guarda para proteção de bens, serviços e instalações. A lei municipal instituidora haverá de cuidar da estrutura, da organização e do funcionamento da guarda municipal, a fim de às peculiaridades de interesse local (art. 30, I).<sup>10</sup>

Afirma Ives Gandra da Silva Martins, em comentário ao art. 144, § 8º, da Constituição Federal:

*Os municípios podem ter suas guardas municipais, cujo destino é a proteção de seus bens, serviços e instalações.*

*O constituinte acrescenta que tal proteção dar-se-á nos termos da lei que, à evidência, cuidará da sua organização.*

9 PEDRA, Adriano Sant’ana; PEDRA, Anderson Sant’ana. Comentário ao artigo 144, § 8º, da Constituição. In: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura (coords.). *Comentários à Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 1.739.

10 Segundo Hely Lopes Meireles, “para a aferição desse interesse local [art. 30, I, da CR] que legitimará a ação do Município o melhor critério é [...] o da predominância do seu interesse em relação ao das demais entidades estatais – União e Estados-membros” (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal brasileiro*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 138).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*A lei de criação da guarda há de ser, necessariamente, municipal. Não pode extrapolar os limites da Constituição, devendo, apenas, cuidar da área de atuação referida no Texto Supremo.<sup>11</sup>*

Apesar do intuito da Lei federal 13.022/2014 de dispor, de maneira uniforme, sobre a estrutura, a organização e a carreira das guardas municipais em todos os municípios do país, tal disciplina se procedeu sem respaldo constitucional para a União dispor sobre a matéria e com invasão da competência legislativa dos municípios prevista no art. 144, § 8º, da Constituição Federal.

No tocante às competências de trânsito, a atribuição dessas aos guardas municipais foi objeto de amplo debate no Plenário da Suprema Corte, na sistemática da repercussão geral, em sede do julgamento do RE 658.570/MG, de Rel. Min. Marco Aurélio e Rel. p/ acórdão do Min. Roberto Barroso.

Na oportunidade, era alvo de impugnação acórdão de Tribunal que reconheceu a possibilidade de a guarda municipal exercer poder de polícia na fiscalização de trânsito, inclusive com aplicação de multas.

11 BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Comentários à Constituição do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2000, v. 5, p. 297-298.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

O Supremo Tribunal Federal assentou que o constituinte outorgou, em matéria de trânsito, competência legislativa privativa à União e competência comum dos entes federativos para a fiscalização e aplicação de multas de trânsito.

Registrou que, a partir de tais balizas constitucionais, o Código de Trânsito Brasileiro delimitou as competências de cada um dos integrantes federativos e também atribuiu aos municípios a competência para o exercício do poder de polícia em matéria de trânsito.

Constatou que inexistente impedimento para que os municípios qualifiquem como órgão ou entidade executiva de trânsito estruturas da administração local titulares de outras competências ainda que não relacionadas ao trânsito, uma vez que o § 10 do art. 144 da Constituição Federal há de ser interpretado *sistematicamente, à luz, sobretudo do princípio constitucional da eficiência, considerando-se as diferentes realidades sociais e orçamentárias dos Estados e Municípios brasileiros.*

O acórdão foi assim ementado:

*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*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*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, 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. Desprovemento 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 658570, Rel. Min. Marco Aurélio, Rel. p/ Acórdão Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe de 30.9.2015)*

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



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

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.

Em que pese a constitucionalidade material do dispositivo especificamente questionado, subsiste vício de forma que torna o diploma legal inconstitucional, conforme visto anteriormente, em decorrência da usurpação de competência municipal por lei federal.

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pela procedência do pedido, para ser declarada a inconstitucionalidade formal da Lei 13.022/2014.

Brasília, data da assinatura digital.

*Augusto Aras*  
Procurador-Geral da República  
*Assinado digitalmente*

HP