

PARECER Nº , DE 2024

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 37, de 2022, primeiro signatário o Senador Veneziano Vital do Rêgo, que *modifica o art. 144 da Constituição Federal, a fim de incluir as guardas municipais e os agentes de trânsito entre os órgãos que compõem a segurança pública.*

Relator: Senador **EFRAIM FILHO**

I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 37, de 2022, cujo primeiro signatário é o Senador Veneziano Vital do Rêgo, que *modifica o art. 144 da Constituição Federal, a fim de incluir as guardas municipais e os agentes de trânsito entre os órgãos que compõem a segurança pública.*

A proposta inclui as guardas municipais e os órgãos de segurança viária no *caput* do art. 144, ao lado dos demais órgãos da segurança pública (polícia federal, polícias civis, polícias militares etc.) e repete a redação dos §§ 8º e 10, e adiciona ao inciso II deste último o “policiamento viário” e “carreira específica”.

Na Justificação, os autores citam julgado do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e a Lei nº 13.675, de 2018, que institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), que elencou os agentes de trânsito como agentes de segurança pública. A Justificação não tratou das guardas municipais.



II – ANÁLISE

Trata-se de tema passível de alteração via emenda constitucional, e atende aos requisitos positivados no art. 60 da CF.

Em agosto de 2022 a 6ª Turma do STJ firmou tese no Recurso Especial nº 1.977.119/SP de que guardas municipais não são órgãos de segurança pública e não podem atuar como polícias. Em resumo, o acórdão considerou que:

- 1) A Constituição Federal de 1988 não atribui à guarda municipal atividades ostensivas típicas de polícia militar ou investigativas de polícia civil, como se fossem verdadeiras “polícias municipais”, mas tão somente de proteção do patrimônio municipal, nele incluídos os seus bens, serviços e instalações. A exclusão das guardas municipais do rol de órgãos encarregados de promover a segurança pública (incisos do art. 144 da Constituição) decorreu de opção expressa do legislador constituinte por não incluir no texto constitucional nenhuma forma de polícia municipal;
- 2) As guardas municipais não estão sujeitas a nenhum controle correcional externo do Ministério Público nem do Poder Judiciário;
- 3) Há potencial caótico em se autorizar que cada um dos 5.570 municípios brasileiros tenha sua própria polícia, subordinada apenas ao comando do prefeito local e insubmissa a qualquer controle externo;
- 4) Há um patente desvirtuamento das guardas municipais na atualidade, e muitas delas estão alterando suas denominações para “Polícia Municipal”. Ademais, inúmeros municípios pelo país afora – alguns até mesmo de porte bastante diminuto – estão equipando as suas guardas com fuzis, equipamentos de uso bélico, de alto poder letal e de uso exclusivo das Forças Armadas;
- 5) As guardas municipais podem realizar patrulhamento preventivo na cidade, mas sempre vinculados à finalidade específica de tutelar os bens, serviços e instalações municipais, e não de reprimir a criminalidade urbana ordinária, função esta cabível apenas às polícias;
- 6) As guardas municipais podem realizar busca pessoal em situações absolutamente excepcionais – e por isso interpretadas



restritivamente – nas quais se demonstre concretamente haver clara, direta e imediata relação de pertinência com a finalidade da corporação, isto é, quando se tratar de instrumento imprescindível para a tutela dos bens, serviços e instalações municipais.

Assim, as turmas do STJ vêm reconhecendo com frequência atuações ilegais dos guardas, que têm lavrado prisões em flagrante sustentadas por busca pessoal ou invasão de domicílio, o que contraria o escopo de atuação dessas instituições.

Contudo, o Supremo Tribunal Federal (STF) tem adotado posição diferente. No julgamento do Recurso Extraordinário nº 846.854/SP, o plenário reconheceu que as guardas municipais executam atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, da CF).

A matéria vem sendo novamente discutida no âmbito da ADPF 995. A ADPF já conta com votos favoráveis às guardas municipais de três ministros (ministros Alexandre de Moraes, Luiz Fux e Gilmar Mendes), e outros três votos contrários (ministros Carmen Lucia, André Mendonça e Nunes Marques). A decisão final depende da posse de novo ministro.

O relator da matéria, ministro Alexandre de Moraes, em seu voto, no qual cita o supracitado acórdão do STJ, contra-argumenta com base no princípio da eficiência, expondo, em breve resumo, os seguintes pontos:

1. É evidente a necessidade de união de esforços para o combate à criminalidade organizada e violenta, não se justificando, nos dias atuais da realidade brasileira, a atuação separada e estanque de cada uma das Polícias Federal, Civis e Militares e das Guardas Municipais; bem como seu total distanciamento em relação ao Ministério Público e ao Poder Judiciário;
2. O reconhecimento da posição institucional das Guardas Municipais como órgãos de segurança pública 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), referindo-se expressamente ao dever dos municípios de implantar programas, ações e projetos de segurança pública, com liberdade de organização e funcionamento (§ 4º do mesmo dispositivo);



3. Atualmente, portanto, não há nenhuma dúvida judicial ou legislativa da presença efetiva das Guardas Municipais no sistema de segurança pública do país.

Segundo ele, o ponto nevrálgico da controvérsia relativa ao reconhecimento das guardas municipais como agentes de segurança pública decorre de uma mera questão topográfica, uma vez que o órgão não é previsto nos incisos do art. 144, mas apenas no §8º, da CF. É o que a PEC em tela busca corrigir.

Não nos restam dúvidas de que as guardas municipais foram concebidas como polícias municipais nas Leis nº 13.022, de 2014 (Estatuto Geral das Guardas Municipais) – já declarada constitucional pelo STF na ADI 5780/DF –, e nº 13.675, de 2018 (SUSP), e que sua atuação em reforço à atuação das polícias federais e estaduais contribui para o combate à criminalidade e para a maior proteção da sociedade brasileira, apesar de contribuírem para o aumento do número de armas de fogo em circulação.

Sobre os agentes de trânsito, o Recurso Especial citado na Justificação da PEC trata de negativa a agente de trânsito de exercer a advocacia, dado que o Estatuto da OAB prevê que a advocacia é incompatível com cargos ou funções direta ou indiretamente vinculados a atividade policial de qualquer natureza (art. 28, V da Lei 8.906, de 1994). Trata-se do REsp 1.818.872/PE, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Primeira Seção, julgado em 2021.

Apesar da análise incidental, o STJ entendeu que, após o advento da Emenda Constitucional 82, de 2014 (que acrescentou o § 10 ao art. 144) e da Lei 13.675, de 2018, que instituiu o SUSP, a segurança viária é considerada atividade de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas (CF) e os agentes de trânsito são considerados integrantes operacionais do SUSP (art. 9º, § 2º, XV da referida Lei). Assim, incontestemente que agentes de trânsito desempenham atividades incompatíveis com a advocacia, conclusão que segue outros julgados do mesmo Tribunal.

Na Lei do SUSP, os agentes de trânsito têm o mesmo status que os demais órgãos de segurança pública e também o mesmo status das guardas municipais (art. 9º, § 2º).

Sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais, o STF reconheceu que estas podem exercer a fiscalização viária, o que depende de como os



Municípios se organizam internamente (ADI 5780/DF). A ação foi ajuizada pela Associação Nacional dos Agentes de Trânsito do Brasil. O interessante nesse julgado é que, também incidentalmente, o STF, por meio do voto do relator da matéria, Ministro Gilmar Mendes, seguido pelos demais, entendeu que fiscalização de trânsito não é atividade de segurança pública. *In verbis*:

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.

O STF, por unanimidade, reconheceu a constitucionalidade do Estatuto Geral das Guardas Municipais.

Diante da insegurança jurídica que cerca a matéria, julgamos conveniente definir na Constituição que os agentes de trânsito são integrantes do sistema de segurança pública, em harmonia com o que já dispõe a Lei do SUSP, apesar do risco e da maior responsabilidade que isso transfere ao Estado, dado que um dos efeitos decorrentes é o aumento da circulação de armas de fogo. Os mesmos argumentos usados pelo Ministro Alexandre de Moraes na ADPF 995 nos parecem perfeitamente extensíveis aos agentes de trânsito.

Propomos emenda para ajustar a redação da PEC, que carece de técnica legislativa, e para definir os agentes de trânsito, e não outros órgãos quaisquer, como integrantes da segurança pública, nomenclatura que é usada na legislação específica e nos julgados dos tribunais superiores. As alterações propostas para o inciso II do § 10 do art. 144 são desnecessárias.

III – VOTO

Em face do exposto, o voto é pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 37, de 2022, com o oferecimento da seguinte emenda:



ti2023-11620

Assinado eletronicamente, por Sen. Efraim Filho

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/3560742623>

EMENDA Nº – CCJ

Dê-se ao art. 144 da Constituição Federal, na forma do art. 1º da PEC nº 37, de 2022, a seguinte redação:

“Art. 144.

.....

VII – guardas municipais;

VIII – agentes de trânsito.

.....” (NR)

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



ti2023-11620

Assinado eletronicamente, por Sen. Efraim Filho

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/3560742623>