

PARECER Nº 65, DE 2025-PLEN/SF

De PLENÁRIO, em substituição à COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre as Emendas nº 2 e nº 3-PLEN à 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

Trata-se das Emendas nº 2 e nº 3-PLEN apresentadas pelos Senadores Styvenson Valentim e Marcelo Castro, respectivamente, à Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 37, de 2022.

A Emenda nº 2-PLEN, em resumo, (i) autoriza os Municípios a alterarem por lei as nomenclaturas de suas guardas municipais para polícias municipais (novo § 8º-A ao art. 144 da Constituição Federal); (ii) prevê que o preenchimento do quadro policial será feito por concurso público ou pela transformação de cargos de guardas atuais (novo § 8º-B); e (iii) define a atuação das guardas como de policiamento ostensivo e comunitário e veda a atividade de polícia judiciária e a ingerência nas atribuições dos demais órgãos de segurança pública elencados no art. 144 da Constituição (novo § 8º-C).

Na justificação, o autor se posiciona contra a posição do Ministro Flávio Dino na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 1.214/SP, no sentido de vedar a troca de nomenclatura em lei municipal, de “guarda” para “polícia”. Outrossim, defende a necessidade de incorporar o mais recente entendimento da Suprema Corte sobre as atribuições das guardas municipais.

A Emenda nº 3-PLEN acrescenta o órgão executivo rodoviário da União ao § 10 do art. 144, como igualmente responsável, ao lado dos órgãos dos demais entes federados, pela segurança viária.

Na justificação, o Senador menciona lapso na redação do referido artigo constitucional, em que foi estabelecida a competência de segurança viária aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, não sendo citado o órgão executivo rodoviário da União (atualmente denominado de DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes).

II – ANÁLISE

Vem a este Plenário o exame de admissibilidade e mérito das emendas apresentadas, em substituição à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), à qual compete originalmente o exame das emendas apresentadas em Plenário, nos termos do art. 359 do Regimento Interno do Senado Federal.

Como é de conhecimento público, parte da matéria objeto da PEC em análise foi discutida pelo Supremo Tribunal Federal (STF), no âmbito da ADPF nº 995, tendo a Corte decidido, por maioria, em agosto de 2023, por considerar as guardas municipais como órgãos efetivos de segurança pública.

Recentemente, em 20 de fevereiro de 2025, o STF, também por maioria, ao apreciar o Tema nº 656 da repercussão geral, deu provimento ao Recurso Extraordinário (RE) nº 608.858, a fim de declarar a constitucionalidade do artigo 1º, inciso I, da Lei nº 13.866, de 2004, do Município de São Paulo, tanto em sua redação original como na redação dada pela Lei nº 14.879, de 2009.

Na ocasião, foi fixada a seguinte tese: “É constitucional, no âmbito dos municípios, o exercício de ações de segurança urbana pelas Guardas Municipais, inclusive policiamento ostensivo e comunitário, respeitadas as atribuições dos demais órgãos de segurança pública previstos no art. 144 da Constituição Federal e excluída qualquer atividade de polícia judiciária, sendo submetidas ao controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, nos termos do artigo 129, inciso VII, da CF. Conforme o art. 144, § 8º, da Constituição Federal, as leis municipais devem observar as normas gerais fixadas pelo Congresso Nacional”.

Sobre os agentes de trânsito, em análise incidental, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) entendeu que, após o advento da Emenda Constitucional nº 82, de 2014 (que acrescentou o § 10 ao art. 144 da CF), e do advento da Lei nº 13.675, de 2018, que instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (Susp), a segurança viária é considerada atividade de segurança pública, ou seja, de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas, e os agentes de trânsito são considerados integrantes operacionais do Susp (art. 9º, § 2º, XV, da referida Lei) – Recurso Especial (REsp) nº 1.818.872/PE.

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 a Emenda nº 2-PLEN, importante sublinhar que recente decisão monocrática do Ministro Flávio Dino, do STF, na ADPF nº 1.214/SP (abril de 2025), reafirma decisão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo no sentido de vedar o uso do nome “polícia municipal” pela guarda municipal local (em virtude de alteração na Lei Orgânica do Município de São Paulo), pelo fato de todo o arcabouço normativo (Constituição e legislação infraconstitucional federal) utilizar a nomenclatura “guardas municipais” e da importância de se evitar confusão institucional e prejuízo à uniformidade do sistema com alterações legislativas locais.

Em tributo ao princípio federativo, defendemos que os Municípios têm autonomia para definirem o melhor desenho institucional para suas forças de segurança pública, considerando suas realidades locais. O art. 22 da Lei nº 13.022, de 2014 (Estatuto Geral das Guardas Municipais), já oferece possibilidades de nomenclatura, as quais podem servir como referência, mas não impede uma ampliação, razão pela qual há espaço para outras nomenclaturas.

O novo § 8º-C proposto repete a tese de repercussão geral fixada no RE nº 608.588, e consideramos que, de fato, serve como bom norte legislativo para o novo papel das guardas municipais.

Recebemos sugestões da Associação dos Agentes de Trânsito do Brasil (AGT Brasil) e da Associação Nacional de Guardas Municipais (AGM Brasil).

A primeira defende a necessidade de se prever a expressão “policamento viário”, o ingresso na carreira via concurso público, assim como o controle externo da atividade policial pelo Ministério Público (MP) como elementos intrínsecos da atividade dos agentes de trânsito.

A segunda, por sua vez, oferece sugestões com base na Emenda nº 2-PLEN. Propõe a previsão de possibilidade alteração das nomenclaturas das guardas municipais nos termos da Lei nº 13.022, de 2014 (que prevê rol de nomes possíveis no parágrafo único do art. 22 – “guarda civil, guarda civil municipal, guarda metropolitana e guarda civil metropolitana”); e determina a provisão de cargos por meio de concurso público, remetendo também às regras já constantes do Estatuto Geral. No mais, defende o que já dispõe a referida Emenda nº 2-PLEN (previsão de policiamento ostensivo e comunitário, vedação de policiamento judiciário e controle externo pelo MP).

A provisão de cargos por meio de concurso público e o controle externo da atividade policial pelo MP já constam da Constituição Federal – arts. 37, II e 129, VII. Consideramos desnecessárias tais adições ao texto.

Não obstante, consideramos importante que a PEC nº 37, que elenca as guardas municipais entre os órgãos de segurança pública, preveja, no § 8º do art. 144, a expressão “policamento” (“policamento ostensivo local e comunitário” para as guardas, com o fim de esclarecer as atribuições (conforme definido nos citados julgados do STF e do STJ – ADPF 995, RE 608.588 e REsp 1.818.872) e acionar a necessidade de controle externo pelo MP. Ademais, é necessário que as atribuições das guardas municipais se estendam para todo o município, motivo pelo qual retiramos qualquer trecho limitador de sua atuação fora dos limites urbanos, considerando que em muitos municípios brasileiros a zona rural responde pela maior parte da área territorial do ente.

Optamos por utilizar a expressão “agentes de trânsito” no proposto inciso VIII do *caput* do art. 144 da CF, por entender que o termo já é consolidado no texto constitucional no próprio inciso II do § 10 do mesmo artigo. Mudança de tal natureza pode causar insegurança jurídica nos atuais agentes de trânsito, atores importantes na garantia da incolumidade das pessoas e do patrimônio nas vias nacionais.

Para que não haja choque com as atribuições dos outros órgãos de segurança pública previstos no art. 144 da CF, é importante destacar a atuação das guardas e dos agentes de trânsito como de apoio e colaboração com os



ry2025-04882

Assinado eletronicamente, por Sen. Efraim Filho

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/8211275571>

demais órgãos (em harmonia com o que disciplina o art. 4º do Decreto nº 11.841, de 2023).

Por outro lado, a adição da expressão “órgãos executivos rodoviários e órgãos ou entidades executivos de trânsito”, como pretende a Emenda nº 3-PLEN, expande demasiadamente o escopo do art. 144, que trata eminentemente de órgãos de segurança pública, partícipes decisivos na garantia da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Ao incluir de forma genérica os “órgãos ou entidades executivos de trânsito” no rol dos órgãos de segurança pública, a proposição acaba por considerar de tal natureza órgãos e agentes que, atualmente – em que pese sua importância para o sistema rodoviário – exercem funções meramente administrativas internas, com pouca ostensividade nas vias públicas quando em funções de fiscalização. Ademais, as atividades de patrulhamento ostensivo nas rodovias federais já são exercidas, no âmbito da União, pela Polícia Rodoviária Federal, o que pode gerar conflito de atribuições e perda de eficiência, em contrariedade ao art. 37, *caput*, CF. Consideramos tais motivos de relevo para a rejeição da Emenda em questão.

III – VOTO

Pelo exposto, somos pela **aprovação** da PEC nº 37, de 2022, pela **aprovação parcial** da Emenda nº 2-PLEN e pela **rejeição** da Emenda nº 3-PLEN, na forma das seguintes emendas:

EMENDA N° 4-PLEN

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

“Art. 144.

.....
VII – guardas ou polícias municipais;

VIII – agentes de trânsito.



ry2025-04882

Assinado eletronicamente, por Sen. Efraim Filho

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/8211275571>

.....
 § 8º Os Municípios poderão constituir guardas ou polícias municipais, com atribuições de:

- I – proteção de seus bens, serviços, instalações;
 - II – policiamento ostensivo local e comunitário;
 - III – exercício de ações de segurança em seus territórios;
 - IV – apoio e colaboração com os demais órgãos de segurança pública previstos no *caput* deste artigo, conforme dispuser a lei.
-

§ 10.

I - compreende a educação, a engenharia, a fiscalização e o policiamento de trânsito, além de outras atividades previstas em lei, que assegurem ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente; e

..... (NR)"

EMENDA N° 5-PLEN

Acrescentem-se os seguintes arts. 2º e 3º à PEC nº 37, de 2022, renumerando-se o atual art. 2º como art. 4º:

“Art. 2º Para fins do disposto no inciso VII do *caput* do art. 144 da Constituição Federal, ficam autorizados os Municípios a alterar, mediante lei, a nomenclatura de suas guardas para polícia municipal, guarda civil, guarda civil municipal, guarda metropolitana ou guarda civil metropolitana.

Art. 3º O preenchimento do quadro de servidores das guardas municipais que optarem pela mudança de nomenclatura será feito, exclusivamente, por meio de concurso público ou da transformação dos cargos isolados ou dos cargos de carreira dos atuais guardas municipais.”

Sala das Sessões,



ry2025-04882

Assinado eletronicamente, por Sen. Efraim Filho

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/8211275571>

, Presidente

, Relator



ry2025-04882

Assinado eletronicamente, por Sen. Efraim Filho

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/8211275571>

