

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 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.

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 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.

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

VII - a **plicar 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 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 ”*. Confira-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, 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. Desprovimento 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.”

Nesse sentido, a Lei 13.675, de 11.6.2018, incluiu a guarda municipal no sistema único de segurança pública:

“Art. 9º É instituído o Sistema Único de Segurança Pública (Susp), que tem como órgão central o Ministério Extraordinário da Segurança Pública e é integrado pelos órgãos de que trata o , pelos agentes penitenciários, pelas guardas municipais e pelos demais integrantes estratégicos e operacionais, que atuarão nos limites de suas competências, de forma cooperativa, sistêmica e harmônica.

§ 1º São integrantes estratégicos do Susp:

I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, por intermédio dos respectivos Poderes Executivos;

II - os Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social dos três entes federados.

§ 2º São integrantes operacionais do Susp:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - (VETADO);

IV - polícias civis;

V - polícias militares;

VI - corpos de bombeiros militares;

VII - guardas municipais;

VIII - órgãos do sistema penitenciário;

IX - (VETADO);

X - institutos oficiais de criminalística, medicina legal e identificação;

XI - Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp);

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).

§ 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 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. [, e , 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, 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.], 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 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 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 Virtual - minuta de voto - 24/02/2023 00:00