

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

### PROJETO DE LEI Nº 5.805, DE 2013

Altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro, para incluir as guardas municipais no Sistema Nacional de Trânsito.

**Autor:** Deputado LINCOLN PORTELA

**Relator:** Deputado GONZAGA PATRIOTA

## I - RELATÓRIO

Cuida-se de projeto de lei, de autoria do nobre Deputado Lincoln Portela, que acrescenta dispositivos ao Código de Trânsito Brasileiro, para incluir as guardas municipais no Sistema Nacional de Trânsito, determinando competir-lhes executar a fiscalização de trânsito, autuar e aplicar as medidas administrativas cabíveis, por infrações de circulação, estacionamento e parada previstas no Código, no exercício regular do Poder de Polícia de Trânsito, bem como fiscalizar, autuar e aplicar as penalidades e medidas administrativas cabíveis relativas a infrações por excesso de peso, dimensões e lotação dos veículos.

Na Justificação, o autor afirma serem órgãos componentes do Sistema Nacional de Trânsito as Polícias Militares dos Estados e do Distrito Federal e a Polícia Rodoviária Federal, todas desempenhando imprescindíveis funções concernentes à fiscalização e ao

policiamento ostensivo. A inclusão das guardas municipais no Sistema, promovendo a qualificação dos agentes nas questões de segurança e educação de trânsito, seria “um passo definitivo para a consolidação da municipalização do trânsito no País”.

A Comissão de Viação e Transportes aprovou a proposição, na forma de Substitutivo apresentado pelo Relator, Deputado Diego Andrade. O Substitutivo alterou as competências atribuídas às guardas municipais, determinando competir-lhes “cumprir e fazer cumprir a legislação e as normas de trânsito, no âmbito de suas atribuições; apoiar, no que couber, os procedimentos referentes ao cumprimento das atribuições dos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios, previstas no art. 24 do CTB; e executar a fiscalização de trânsito, autuar e aplicar as penalidades e medidas administrativas cabíveis por infrações aos dispositivos relativos às atribuições dos Municípios expressas no supracitado art. 24”. Apresentei voto em separado pela **rejeição** do projeto.

Nos termos do artigo 32, IV, a, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, cumpre a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, onde, no prazo regimental, não foram apresentadas emendas, pronunciar-se acerca da constitucionalidade, da juridicidade e da técnica legislativa da proposição principal e do Substitutivo da Comissão de Viação e Transportes.

A matéria tramita em regime ordinário e está sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões (RICD, art. 24, II).

É o relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

Cuida-se de tema concernente ao trânsito, em relação ao qual a União detém competência legislativa privativa (CF, art. 22, XI).

Cabe ao Congresso Nacional dispor sobre a matéria (CF, art. 48, *caput*), e é legítima a iniciativa parlamentar, fundada no que determina o art. 61 da Carta da República, eis que não incidem, na espécie, quaisquer das reservas à sua iniciativa. Verificado, pois, o atendimento aos requisitos constitucionais formais.

A questão da constitucionalidade material é um pouco mais complexa. Com efeito, tratando da SEGURANÇA PÚBLICA, a Constituição dispõe, no § 8º de seu art. 144:

“Art.  
144.....”

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

Resta, pois, saber qual a abrangência da expressão “conforme dispuser a lei”, bem como da interpretação dada ao fim constitucional das referidas guardas: a “proteção de seus bens, serviços e instalações”.

A discussão não é nova, sobretudo quanto à atuação na fiscalização do trânsito.

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ao julgar procedente o pedido deduzido em ação direta estadual, declarou a inconstitucionalidade do inciso I do art. 1º da Lei nº 13.866/2004, do Município de São Paulo, que fixa atribuições da Guarda Civil Metropolitana, em acórdão assim ementado:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade art. 1º, inc. I da Lei n. 13.866/2004, do Município de São Paulo, que fixa atribuições da Guarda Civil Metropolitana Art. 147 da Constituição Estadual Proteção dos bens, serviços e instalações municipais Matéria debatida é atinente à segurança pública Preservação da ordem pública Competência das policias, no âmbito do Estado Atividade que não pode ser exercida pelas guardas municipais Extrapolação

dos limites constitucionais Ação direta julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade do dispositivo.”

O recurso extraordinário interposto contra o referido acórdão foi admitido na origem e, devidamente processado, subiu ao Supremo Tribunal Federal.

O Ministro Eros Grau proferiu decisão no sentido de negar seguimento ao apelo extremo, ante a similitude entre a controvérsia contida nos presentes autos e àquela decidida na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.182, da qual fora relator, julgada em 10 de março de 2006. Ao examinar a questão de fundo travada, porém, o Ministro Luiz Fux, que lhe sucedeu, entendeu que elas não se assemelham. No julgamento da ADI nº 1.182, o Tribunal entendeu que o trecho final e os incisos do art. 117 da Lei Orgânica do Distrito Federal, por versarem matéria de organização administrativa, seriam de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo local, razão por que incidiram em ofensa ao art. 61, § 1º, II, da Lei Maior. Ademais, assentou a Corte que seria defeso aos Estados-membros e ao Distrito Federal ampliar o rol exaustivo (*numerus clausus*) constante do art. 144 da CRFB/88, de modo a prever o Departamento de Trânsito como um de seus órgãos de segurança pública.

No RE, a questão de fundo, a despeito de cuidar da temática relacionada à segurança pública, examina a compatibilidade da outorga legislativa à Guarda Municipal de atividade de policiamento preventivo e comunitário com a disciplina constitucional contida no art. 144, § 8º, da CRFB/88. Atentos a tal distinção, a Câmara Municipal do Estado de São Paulo e o Presidente da referida Câmara interpuseram agravo regimental, sustentando que os §§ 1º a 6º do art. 144 da Constituição de 1988 delinham a competência dos órgãos incumbidos do exercício da segurança pública nacional. Por este motivo, não haveria óbice a que as Guardas Municipais exerçam o policiamento preventivo e comunitário visando à proteção dos bens, serviços e instalações municipais, bem assim à eventual prisão em flagrante por qualquer delito, faculdade esta outorgada a todo e qualquer cidadão.

O Ministro Luiz Fux, ao decidir sobre a repercussão geral, assentou que, em uma primeira guinada de visão, a reserva de lei prevista no dispositivo constitucional se

“(...) afigura demasiado abrangente. Todavia, tal elastério hermenêutico em nada se coaduna com o sistema constitucional de repartição de competências, o que impõe ao intérprete a sua delimitação. Noutros termos, é preciso que esta Corte defina parâmetros objetivos e seguros que possam nortear o legislador local quando da edição das competências de suas Guardas Municipais.

Com efeito, não raro o legislador local, ao argumento de disciplinar a forma de proteção de seus bens, serviços e instalações, exorbita de seus limites constitucionais, *ex vi* do art. 30, I, da Lei Maior, usurpando competência residual do Estado (e.g., segurança pública). No limite, o que se está em jogo é a manutenção da própria higidez do Pacto Federativo.

Isto impõe a intervenção da Corte para definir o limite e o alcance da reserva legal contida no art. 144, § 8º, da Constituição, estabelecendo os *standards* norteadores da atuação legislativa municipal na fixação de competências de suas Guardas Municipais.”

A decisão restou assim ementada:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. ATRIBUIÇÕES DE GUARDA CIVIL METROPOLITANA. DISCUSSÃO ACERCA DOS LIMITES E DO ALCANCE DA RESERVA LEGAL CONTIDA NO ART. 144, § 8ª, DA LEI MAIOR. NECESSIDADE DE FIXAÇÃO DE PARÂMETROS OBJETIVOS E SEGUROS PARA NORTEAR A ATUAÇÃO LEGISLATIVA MUNICIPAL DA MATÉRIA. AUSÊNCIA DE PRECEDENTE ESPECÍFICO E DE ALCANCE GERAL. NECESSIDADE DE DEFINIÇÃO DO PLENÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA.” (STF - RE 608588

RG / SP - REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO  
EXTRAORDINÁRIO - Rel. Min. LUIZ FUX - Julgamento:  
23/05/2013 - DJe-107 DIVULG 06-06-2013 PUBLIC 07-06-2013).

Vê-se, pois, **que a importantíssima questão ainda não foi decidida pela Suprema Corte.**

Desta sorte, salvo melhor juízo posterior, entendemos incluir as guardas municipais no Sistema Nacional de Trânsito é **inconstitucional**, uma vez que suas competências naquele Sistema nada têm a ver com a proteção dos bens, serviços e instalações dos Municípios.

Feitas essas considerações, votamos pela **inconstitucionalidade do PL n.º 5.805, de 2013, e do Substitutivo aprovado pela Comissão de Viação e Transportes, restando prejudicada a análise dos demais aspectos pertinentes a esta Comissão.**

Sala da Comissão, em                    de                    de 2014.

Deputado GONZAGA PATRIOTA  
Relator