

PARECER Nº 517/2025/CETTRAN/MS

Consulta: Atuação da Guarda Municipal

Consulente: Secretário Adjunto da Secretária Municipal de Segurança Pública de Corumbá.

1 – DOS FATOS.

Trata-se de consulta remetida a esse Conselho pela Secretário Adjunto da Secretária Municipal de Segurança Pública de Corumbá sobre os seguintes aspectos:

1 – Guardas Municipais são designados e credenciados, através de Resolução do diretor presidente da Agência Municipal de Trânsito, ficando a ele subordinados operacionalmente 25 GM nessa situação;

2 – Assim, não há convênio entre GM e Agetrat, não havendo repasse de recursos de multas realizadas pelos Guardas Municipais;

3 – Há previsão na Legislação Municipal para atuação da GM na fiscalização de trânsito;

Respeitosamente, recorro a parecer emanado por esse Conselho, afim de nortear a regularização da fiscalização de trânsito no município, conforme legislação vigente...

Ainda, o quê falta para a Guarda Municipal de Corumbá fazer parte do SNT?

É o relatório.

2 – DA ANALISE.

Nos termos do art. 14, inciso III do CTB, compete ao CETRAN “responder a consultas relativas à aplicação da legislação e dos procedimentos normativos de trânsito”.

A consulta se encontra adequada aos parâmetros trazidos pela Deliberação CETRAN-MS nº 581, de 22 de outubro de 2024. Razão pela qual passo a seu CONHECIMENTO.

Após algumas considerações trazidas, já resumidas no relatório inicial deste parecer, a consulente indaga:

“Respeitosamente, recorro a parecer emanado por esse Conselho, afim de nortear a regularização da fiscalização de trânsito no município, conforme legislação vigente...”

Ainda, o quê falta para a Guarda Municipal de Corumbá fazer parte do SNT?”

Pois bem.

Antes do enfrentamento da questão é preciso deixar claro que o CETRAN-MS ao responder a presente consulta, em momento algum pretende interferir no trabalho do executivo municipal que detém competência e autonomia para decidir sobre as questões trazidas nesta Consulta.

Deste modo, o presente parecer não adentrará as questões de conveniência e oportunidade que são de juízo do gestor municipal, eis que escapam de nossa competência.

O presente parecer enfrentará a presente consulta sob o aspecto da Legislação de Trânsito, em especial o CTB, sem descuidar dos aspectos técnicos jurídicos e jurisprudenciais sobre o tema.

Os tribunais brasileiros têm firmado entendimentos importantes sobre a legitimidade da atuação das guardas municipais na fiscalização de trânsito, especialmente no que tange à celebração de convênios que delegam competências fiscalizatórias com previsão de repasse de valores arrecadados com multas. Esta análise aborda os principais aspectos jurisprudenciais relacionados a esses convênios, suas bases legais e implicações práticas.

2.1. Legitimidade Constitucional das Guardas Municipais na Fiscalização de Trânsito

A jurisprudência dos tribunais superiores, notadamente o Supremo Tribunal Federal, tem reconhecido a constitucionalidade da atuação das Guardas Municipais em atividades de fiscalização de trânsito. O STF, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 658570/MG, firmou entendimento que legitima a aplicação de multas pela Guarda Municipal sobre infrações de trânsito cometidas nas cidades, vejamos:

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 658.570 MINAS GERAIS
DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PODER DE
POLÍCIA. IMPOSIÇÃO DE MULTA DE TRÂNSITO. GUARDA MUNICIPAL.
CONSTITUCIONALIDADE.**

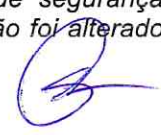
1. Poder de polícia não se confunde com segurança pública. O exercício do primeiro não é prerrogativa exclusiva das entidades policiais, a quem a Constituição outorgou, com exclusividade, no art. 144, apenas as funções de promoção da segurança pública.

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. 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. (REDATOR DO ACÓRDÃO :MIN. ROBERTO BARROSO).

Esta decisão estabeleceu um marco importante na diferenciação entre poder de polícia administrativo de trânsito e segurança pública.

De acordo com o entendimento consolidado pelo STF, "*o poder de polícia não se confunde com segurança pública*" e "*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*"¹. Esta interpretação fundamenta-se no princípio de que a fiscalização de trânsito, mesmo quando realizada ostensivamente, constitui mero exercício de poder de polícia administrativo, não havendo impedimento para seu exercício por entidades não policiais.

O STF também considerou constitucional o Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei 13.022/14), reconhecendo reiteradamente que as Guardas Municipais executam atividade de segurança pública. Embora existam posicionamentos divergentes no Superior Tribunal de Justiça, a jurisprudência do STF tem prevalecido por estar "mais em sintonia com um modelo menos burocrático e mais gerencial de Administração Pública"¹.

Desta forma, a atuação das Guardas Municipais em matéria de trânsito restringe-se à fiscalização de trânsito, podendo lavrar autos de infração de trânsito e aplicar medidas administrativas previstas, desde que haja convênio formal do município com o Sistema Nacional de Trânsito e que a Guarda esteja legalmente designada como agente da autoridade de trânsito, conforme o artigo 280 do CTB e entendimento do Supremo Tribunal Federal (ADI nº 3.296/2019).

2.2 - Fundamentação Legal dos Convênios de Delegação

A atuação das Guardas Municipais na fiscalização de trânsito, embora já consagrada na Lei e na Jurisprudência, ainda depende de dois fatores que a própria lei estabelece senão vejamos o previsto no art. 5º, inciso VI da Lei Federal nº 13.022/2014, *in verbis*:

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

¹ <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/busca?q=infra%C3%A7%C3%A3o+de+tr%C3%A2nsito+atuada+por+guarda+municipal>

Vejam Sr. Conselheiros, fazendo uma análise detalhada desse inciso VI do art. 5º da Lei 13.022/2014, verificamos que ficou estabelecido que a Guarda Municipal não tem competência plena para atuar no trânsito, pois depende:

- 1) das competências de trânsito que lhe forem conferidas, nas vias e logradouros municipais, nos termos da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997; ou
- 2) de forma concorrente, mediante convênio celebrado com órgão de trânsito estadual ou municipal.

A primeira hipótese para que a Guarda exerça às competências de trânsito depende daquilo que lhe for conferido pelo CTB. No entanto, o CTB não menciona a Guarda Municipal, que sequer é integrante do Sistema Nacional de Trânsito conforme previsto no art. 7º do CTB.

Considerando isso (que as Guardas não integram o SNT) resta apenas a segunda hipótese para que Guarda exerça as competências de trânsito, qual seja, de forma concorrente com os demais órgãos de trânsito estadual ou municipal, por delegação destes.

Essa atuação concorrente, depende da celebração de convênio com órgão de trânsito estadual ou municipal que colocaria a Guarda como agentes da autoridade de trânsito de modo concorrente com os demais agentes de fiscalização próprios dos órgãos concedentes, onde houver.

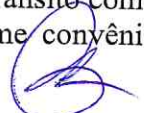
Destaco que esse convênio, sequer pode ser fundamentado no art. 25 do CTB, pois esse é bastante claro ao mencionar que está a tratar de convênios de delegação de competências recíprocas entre os órgãos executivos de trânsito integrantes do SNT, vejamos:

Art. 25. Os órgãos e entidades executivos do Sistema Nacional de Trânsito poderão celebrar convênios delegando as atividades previstas neste Código, com vistas à maior eficiência e à segurança para os usuários da via. (Grifo nosso).

E a Guarda, como dito, não está no rol do art. 7º do CTB que trata do Sistema Nacional de Trânsito. Assim, eventual convênio entre a Guarda e o Estado ou Município encontraria fundamento legal apenas no inciso VI do art. 5º da Lei 13.022/2014 e outros dispositivos, mas não no CTB.

Além disso, o Código de Trânsito Brasileiro, em seu artigo 1º, parágrafo 2º, estabelece que "o trânsito, em condições seguras, é um direito de todos e dever dos órgãos e entidades componentes do Sistema Nacional de Trânsito, a estes cabendo, no âmbito das respectivas competências, adotar as medidas destinadas a assegurar esse direito".

Destes trechos do CTB é possível aferir que as competências de sinalização, fiscalização, educação, estatística de trânsito, engenharia de tráfego e de campo, mobilidade, entre outras, são de competência dos órgãos integrantes do SNT. Cabendo à Guarda, por previsão de lei específica, somente a fiscalização de trânsito como agente da autoridade de trânsito Estadual ou Municipal, quando e conforme convênio



firmado com os órgãos estaduais ou municipais de trânsito. Trata-se de **competência por delegação**.

No caso, como se tratam de órgãos integrantes da municipalidade, tanto a Agência Municipal de Trânsito, ora consultante, como a Guarda e não há entre eles transferência de recursos financeiros, pode ser celebrado entre ambos apenas um termo de cooperação, já que essa figura jurídica não envolve transferência de recurso, onde a agência municipal de trânsito delegaria a Guarda Municipal parte das competências de fiscalização de trânsito e aplicação das medidas administrativas previstas no art. 24, inciso VI e IX, se assim desejar.

Esse termo é imprescindível para dar legalidade à atuação da Guarda Municipal na fiscalização de trânsito (VI do art. 5º da Lei 13.022/2014) juntamente com a designação (art. 280, § 4º do CTB). A figura do convênio somente será necessária se houver repasse de recursos financeiros, os quais não podem ser fixados em percentual e sim e somente para custeio das ações de fiscalização conforme plano de trabalho a ser cumprido.

Destaco que as ações de fiscalização ainda que sejam delegadas à Guarda Municipal devem ser executadas por esta com o conhecimento da autoridade municipal de trânsito, uma vez que a competência de fiscalização de trânsito e aplicação das medidas administrativas é **de titularidade** da autoridade municipal de trânsito (art. 24, inciso VI do CTB), a quem cabe estabelecer, em conjunto com os órgãos de polícia ostensiva de trânsito, as diretrizes para o policiamento ostensivo de trânsito (art. 24, inciso V do CTB). Então, há uma subordinação jurídica com a autoridade municipal de trânsito apenas no aspecto operacional técnico das ações de fiscalização, que não podem ser realizadas à revelia desta ou sem respeito as diretrizes por ela estabelecidas.

Outro ponto importante é que, para o exercício destas atribuições conjuntas de fiscalização atribuída a Guarda Municipal por delegação e autoridade municipal de trânsito, não se faz necessário que os guardas municipais, enquanto agentes da autoridade de trânsito, sejam cedidos ou fiquem lotados na Agência Municipal de Trânsito, basta que eles sejam designados como agentes da autoridade de trânsito na forma do art. 280, § 4º do CTB, mas podem ficar lotados no seu respectivo grupamento ou instalações, se assim aprovar ao gestor municipal. A delegação de competência para fiscalização de trânsito não pressupõe lotação no órgão executivo municipal de trânsito.

No que diz respeito ao outro questionamento, do que ainda falta para a Guarda Municipal de Corumbá fazer parte do SNT, diria que falta alterar o CTB para incluir as Guardas Municipais como órgão integrante do SNT ainda que fosse somente para o desempenho das ações de fiscalização de trânsito como agentes da autoridade de trânsito mediante convênio. Assim, a Guarda Municipal enquanto órgão, enquanto instituição, não é integrante do SNT até que se altere a redação do art. 7º do CTB, mas seus guardas podem participar das ações de fiscalização de trânsito, como agentes da autoridade de trânsito, quando e conforme convênio (lato sensu) firmado com os órgãos executivos estaduais e municipais de trânsito.

3 – CONCLUSÃO.



Ante o exposto, respondendo às consultas, para dar legalidade à atuação da Guarda Municipal na fiscalização de trânsito é imprescindível a celebração de um termo de cooperação onde a autoridade municipal de trânsito delegue a Guarda Municipal as ações de fiscalização de trânsito e aplicação das medidas administrativas (VI do art. 5º da Lei 13.022/2014 c/c art. 24, VI e IX do CTB) juntamente com a designação por parte da autoridade municipal de trânsito dos guardas como seus agentes (art. 280, § 4º do CTB).

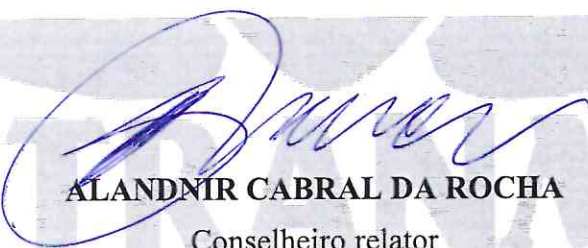
A figura do convênio somente será necessária se houver repasse de recursos financeiros, os quais não podem ser fixados em percentual e sim e somente para custeio das ações de fiscalização conforme plano de trabalho a ser cumprido.

A delegação e designação não pressupõe a lotação ou cedência dos guardas municipais nas instalações da Agência Municipal de Trânsito.

Para que a Guarda Municipal, enquanto órgão, enquanto instituição, passe a integrar o SNT é necessário que se altere a redação do art. 7º do CTB. Até lá, os guardas municipais podem participar das ações de fiscalização de trânsito, como agentes da autoridade de trânsito, quando e conforme convênio (lato sensu) firmado com os órgãos executivos estaduais e municipais de trânsito.

É o Parecer que submeto a apreciação dos demais conselheiros.

Campo Grande, MS, 23 de junho de 2025.



ALANDNIR CABRAL DA ROCHA

Conselheiro relator

CONSELHO ESTADUAL DE TRÂNSITO

Aprovado por unanimidade em reunião ordinária do CETRAN/MS do dia 12 de maio de 2025.



**REGINA MARIA DUARTE
SILVA**

Presidente do CETRAN/MS



WAGNER FERREIRA DA

Vice Presidente do CETRAN/MS