



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA  
COORDENAÇÃO DE ESTUDOS E PARECERES

---

**PARECER n. 00248/2015/CONJUR-MJ/CGU/AGU**

**NUP: 08106.001081/2015-83**

**INTERESSADOS: SENASP - SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA - MJ**

**ASSUNTOS: CURSOS**

EMENTA: Direito Administrativo. Impossibilidade de participação dos agentes de trânsito como alunos da Rede Nacional de Educação à Distância para Segurança Pública (Rede EaD-Senasp). Interpretação do art. 144, § 10, da Constituição, c/c arts. 22 e 24 do Código de Trânsito Brasileiro c/c art. 4º, inciso I, da Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001.

Senhor Coordenador de Estudos e Pareceres,

## **I - RELATÓRIO**

1. Trata-se do Memorando nº 271/2015/GAB SENASP/SENASP, de 26 de março de 2015 (SEI/MJ-0294651), mediante o qual o Chefe de Gabinete da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) encaminha para análise e manifestação os seguintes questionamentos relacionados à participação dos agentes de trânsito como alunos da Rede Nacional de Educação à Distância para Segurança Pública (Rede EaD-Senasp):

*“a) Com a inclusão dos agentes de trânsito no Art. 144 da Constituição Federal, estes são considerados profissionais de segurança pública?*

*b) Uma vez que são profissionais de segurança pública dos Estados e Municípios, existe algum óbice para que a SENASP inclua este público nas capacitações da Rede EaD?”*

2. É o sucinto relatório. Segue o exame jurídico.

## **II – ANÁLISE JURÍDICA**

3. A Emenda Constitucional nº 82, de 16 de julho de 2014, acrescentou o § 10 ao art. 144 da Constituição, que passou a ter a seguinte redação:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

- I - polícia federal;
- II - polícia rodoviária federal;
- III - polícia ferroviária federal;
- IV - polícias civis;
- V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

.....

§ 10. A segurança viária, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas:

- I - compreende a educação, engenharia e fiscalização de trânsito, além de outras atividades previstas em lei, que assegurem ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente; e
- II - compete, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aos respectivos órgãos ou entidades executivos e seus agentes de trânsito, estruturados em Carreira, na forma da lei.

4. Promovida a referida alteração constitucional, os agentes de trânsito estaduais, distritais e municipais buscam as mesmas prerrogativas funcionais conferidas aos policiais, tais como ajuste salarial, porte de arma funcional, aposentadoria especial e capacitação diferenciada. Resta-nos, portanto, interpretar o art. 144 da Constituição, a fim de verificar se a Emenda Constitucional nº 82, de 2014, equiparou ou não os *agentes de trânsito* aos *agentes de segurança pública*.

5. Conforme Carlos Maximiliano a técnica de interpretação da Constituição é distinta da adotada para as leis ordinárias, uma vez que a Constituição apoia-se essencialmente no elemento político. Nesse sentido, “Interpretam-se estritamente os dispositivos que instituem exceções às regras gerais firmadas pela Constituição. Assim entendem os que favorecem algumas profissões, classes ou indivíduos, excluem outros, estabelecem incompatibilidades, asseguram prerrogativas, ou cerceiam, embora temporariamente, a liberdade, ou as garantias de propriedade. Na dúvida, siga-se a regra geral”[1].

6. Sustentamos a adoção de uma interpretação restritiva do dispositivo constitucional retro citado, seguindo a regra geral de que segurança pública e segurança viária não se confundem. A *segurança pública* está relacionada à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, e ao combate à criminalidade. A *segurança viária*, de outro lado, consiste em uma atividade meramente administrativa, de caráter bem restrito, destinada à proteção da incolumidade física e patrimonial das pessoas que trafegam nas vias públicas.

7. Na forma da legislação específica - o Código de Trânsito Brasileiro e seus regulamentos - os órgãos e entidades executivos de trânsito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios compõem o Sistema Nacional de Trânsito na qualidade de órgãos de controle e de fiscalização do trânsito, cabendo-lhes atuar em conjunto com os órgãos dos Sistemas de Transporte e de Segurança Pública. O trabalho conjunto com as polícias militares e com a polícia rodoviária federal, todavia não os equipara aos órgãos de segurança pública. Vejamos o que dispõem os arts. 22 e 24 do Código de Trânsito Brasileiro - CTB, instituído pela Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, a respeito das competências dos órgãos ou entidades executivos de trânsito:

Art. 22. Compete aos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, no âmbito de sua circunscrição:

- I - cumprir e fazer cumprir a legislação e as normas de trânsito, no âmbito das respectivas atribuições;
- II - realizar, fiscalizar e controlar o processo de formação, aperfeiçoamento, reciclagem e

suspensão de condutores, expedir e cassar Licença de Aprendizagem, Permissão para Dirigir e Carteira Nacional de Habilitação, mediante delegação do órgão federal competente;

III - vistoriar, inspecionar quanto às condições de segurança veicular, registrar, emplacar, selar a placa, e licenciar veículos, expedindo o Certificado de Registro e o Licenciamento Anual, mediante delegação do órgão federal competente;

IV - estabelecer, em conjunto com as Polícias Militares, as diretrizes para o policiamento ostensivo de trânsito;

V - executar a fiscalização de trânsito, autuar e aplicar as medidas administrativas cabíveis pelas infrações previstas neste Código, excetuadas aquelas relacionadas nos incisos VI e VIII do art. 24, no exercício regular do Poder de Polícia de Trânsito;

VI - aplicar as penalidades por infrações previstas neste Código, com exceção daquelas relacionadas nos incisos VII e VIII do art. 24, notificando os infratores e arrecadando as multas que aplicar;

VII - arrecadar valores provenientes de estada e remoção de veículos e objetos;

VIII - comunicar ao órgão executivo de trânsito da União a suspensão e a cassação do direito de dirigir e o recolhimento da Carteira Nacional de Habilitação;

IX - coletar dados estatísticos e elaborar estudos sobre acidentes de trânsito e suas causas;

X - credenciar órgãos ou entidades para a execução de atividades previstas na legislação de trânsito, na forma estabelecida em norma do CONTRAN;

XI - implementar as medidas da Política Nacional de Trânsito e do Programa Nacional de Trânsito;

XII - promover e participar de projetos e programas de educação e segurança de trânsito de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo CONTRAN;

XIII - integrar-se a outros órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito para fins de arrecadação e compensação de multas impostas na área de sua competência, com vistas à unificação do licenciamento, à simplificação e à celeridade das transferências de veículos e de prontuários de condutores de uma para outra unidade da Federação;

XIV - fornecer, aos órgãos e entidades executivos de trânsito e executivos rodoviários municipais, os dados cadastrais dos veículos registrados e dos condutores habilitados, para fins de imposição e notificação de penalidades e de arrecadação de multas nas áreas de suas competências;

XV - fiscalizar o nível de emissão de poluentes e ruído produzidos pelos veículos automotores ou pela sua carga, de acordo com o estabelecido no art. 66, além de dar apoio, quando solicitado, às ações específicas dos órgãos ambientais locais;

XVI - articular-se com os demais órgãos do Sistema Nacional de Trânsito no Estado, sob coordenação do respectivo CETRAN.

Art. 24. Compete aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição:

I - cumprir e fazer cumprir a legislação e as normas de trânsito, no âmbito de suas

atribuições;

- II - planejar, projetar, regulamentar e operar o trânsito de veículos, de pedestres e de animais, e promover o desenvolvimento da circulação e da segurança de ciclistas;
- III - implantar, manter e operar o sistema de sinalização, os dispositivos e os equipamentos de controle viário;
- IV - coletar dados estatísticos e elaborar estudos sobre os acidentes de trânsito e suas causas;
- V - estabelecer, em conjunto com os órgãos de polícia ostensiva de trânsito, as diretrizes para o policiamento ostensivo de trânsito;
- VI - executar a fiscalização de trânsito, autuar e aplicar as medidas administrativas cabíveis, por infrações de circulação, estacionamento e parada previstas neste Código, no exercício regular do Poder de Polícia de Trânsito;
- VII - aplicar 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;
- IX - fiscalizar o cumprimento da norma contida no art. 95, aplicando as penalidades e arrecadando as multas nele previstas;
- X - implantar, manter e operar sistema de estacionamento rotativo pago nas vias;
- XI - arrecadar valores provenientes de estada e remoção de veículos e objetos, e escolta de veículos de cargas superdimensionadas ou perigosas;
- XII - credenciar os serviços de escolta, fiscalizar e adotar medidas de segurança relativas aos serviços de remoção de veículos, escolta e transporte de carga indivisível;
- XIII - integrar-se a outros órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito para fins de arrecadação e compensação de multas impostas na área de sua competência, com vistas à unificação do licenciamento, à simplificação e à celeridade das transferências de veículos e de prontuários dos condutores de uma para outra unidade da Federação;
- XIV - implantar as medidas da Política Nacional de Trânsito e do Programa Nacional de Trânsito;
- XV - promover e participar de projetos e programas de educação e segurança de trânsito de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo CONTRAN;
- XVI - planejar e implantar medidas para redução da circulação de veículos e reorientação do tráfego, com o objetivo de diminuir a emissão global de poluentes;
- XVII - registrar e licenciar, na forma da legislação, ciclomotores, veículos de tração e propulsão humana e de tração animal, fiscalizando, autuando, aplicando penalidades e arrecadando multas decorrentes de infrações;
- XVIII - conceder autorização para conduzir veículos de propulsão humana e de tração animal;
- XIX - articular-se com os demais órgãos do Sistema Nacional de Trânsito no Estado, sob coordenação do respectivo CETRAN;

XX - fiscalizar o nível de emissão de poluentes e ruído produzidos pelos veículos automotores ou pela sua carga, de acordo com o estabelecido no art. 66, além de dar apoio às ações específicas de órgão ambiental local, quando solicitado;

XXI - vistoriar veículos que necessitem de autorização especial para transitar e estabelecer os requisitos técnicos a serem observados para a circulação desses veículos.

§ 1º As competências relativas a órgão ou entidade municipal serão exercidas no Distrito Federal por seu órgão ou entidade executivos de trânsito.

§ 2º Para exercer as competências estabelecidas neste artigo, os Municípios deverão integrar-se ao Sistema Nacional de Trânsito, conforme previsto no art. 333 deste Código.

8. Com efeito, entendemos que os órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderão atuar na área de segurança pública. Conforme preceitua o próprio § 10, inciso I, do art. 144, da Constituição, inserido pela citada emenda constitucional, os agentes de trânsito desempenham funções de orientação, organização e fiscalização de trânsito, não lhes cabendo atuar na prevenção ou apuração de ilícitos criminais.

9. Elucidativos os seguintes acórdãos do Supremo Tribunal Federal – STF que firmaram o posicionamento de que rol do *caput* do art. 144 da Constituição é *numeros clausus*, não cabendo a inclusão pelos Estados ou Distrito Federal de órgãos de trânsito ou de polícia penitenciária dentre os órgãos de segurança pública, em observância ao modelo federal:

“Os Estados-membros, assim como o Distrito Federal, devem seguir o modelo federal. O art. 144 da Constituição aponta os órgãos incumbidos do exercício da segurança pública. Entre eles não está o Departamento de Trânsito. Resta pois vedada aos Estados-membros a possibilidade de estender o rol que esta Corte já firmou ser *numeros clausus*, para alcançar o Departamento de Trânsito.” (ADI 1.182, voto do Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 24-112005, Plenário, DJ de 10-3-2006.)

“Incompatibilidade com o disposto no art. 144 da CF, da norma do art. 180 da Carta Estadual do Rio de Janeiro, na parte em que inclui no conceito de segurança pública a vigilância dos estabelecimentos penais e entre os órgãos encarregados dessa atividade, a ali denominada ‘polícia penitenciária’.” (ADI 236, Rel. Min. Octavio Gallotti, julgamento em 7-5-1992, Plenário, DJ de 1º-6-2001.) No mesmo sentido: ADI 3.916, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 3-2-2010, Plenário, DJE de 14-5-2010. Vide: ADI 2.827, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 16-9-2010, Plenário, DJE de 6-4-2011.

10. Além de não poderem ser equiparados aos agentes de segurança pública, por todas as razões já expostas, não existe previsão legal de capacitação dos agentes de trânsito com recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP. Conforme disposto no art. 4º, inciso I, da Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, o FNSP poderá ser utilizado para “reequipamento, treinamento e qualificação das *polícias civis e militares, corpos de bombeiros militares e guardas municipais*.”

11. Ademais, não compete à Senasp promover a capacitação de profissionais que não são de segurança pública, cabendo ao Ministério dos Transportes e não ao Ministério da Justiça a condução da política nacional de transportes, nos termos do art. 27, inciso XXII, da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.

### III - CONCLUSÃO

12. Diante de todo o exposto, em resposta aos questionamentos formulados, conclui-se que os agentes de trânsito não são agentes de segurança pública, mas sim de segurança viária, não existindo previsão legal de capacitação dos referidos profissionais pela Senasp com recursos do FNSP.
13. São essas as considerações que entendo pertinentes em face da consulta que nos foi formulada e dos elementos constantes no presente processo.
14. Ante o exposto, opina-se pelo retorno dos autos à Senasp.
15. É o parecer, smj.

---

[1] MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 254.

À consideração superior.

Brasília, 10 de abril de 2015.

TATIANA MALTA VIEIRA  
PROCURADORA-FEDERAL  
CHEFE DA DIVISÃO DE ATOS NORMATIVOS/CEP/CONJUR-MJ/CGU/AGU

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 08106001081201583 e da chave de acesso 6b25e061

---

Documento assinado eletronicamente por TATIANA MALTA VIEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1917344 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>, após cadastro e validação do acesso. Informações adicionais: Signatário (a): TATIANA MALTA VIEIRA. Data e Hora: 10-04-2015 15:22. Número de Série: 3563095240384588049. Emissor: AC CAIXA PF v2.

---