

13/05/2015

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 658.570 MINAS GERAIS

RELATOR : **MIN. MARCO AURÉLIO**
RECTE.(S) : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS**
RECDO.(A/S) : **MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE**
RECDO.(A/S) : **CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE**
ADV.(A/S) : **ROBERTO PACIARELLI**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – O Procurador-Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais formalizou ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça local, requerendo a invalidação do inciso VI do artigo 5º da Lei nº 9.319/07 e do Decreto nº 12.615/07, ambos do Município de Belo Horizonte. Transcrevo o teor dos dispositivos impugnados:

Lei Municipal nº 9.319/07

Art. 5º. Compete à Guarda Municipal de Belo Horizonte:

(...)

VI – atuar na fiscalização, no controle e na orientação do trânsito e do tráfego, por determinação expressa do Prefeito;

Decreto nº 12.615/07

Art. 1º. Por força do disposto no inciso VI do art. 5º da Lei nº 9.319, de 19 de janeiro de 2007, a Guarda Municipal fica designada para atuar na fiscalização, no controle e na orientação do trânsito e do tráfego no âmbito do Município de Belo Horizonte, devendo anteriormente adotar as seguintes

medidas:

I – separação de um contingente para o exercício concomitante desta tarefa com as demais atribuições da Guarda Municipal;

II – treinamento específico para realização desta função.

O Procurador-Geral de Justiça alegou não ter a guarda municipal atribuição para exercer a fiscalização do trânsito em geral, autuar condutores nem aplicar multas de trânsito, considerado o disposto nos artigos 144, § 8º, da Constituição Federal¹ e 138 da Carta do Estado de Minas Gerais². Sustentou serem os aludidos atos administrativos de competência da Polícia Militar, ante os preceitos dos artigos 144, § 5º, da Lei Maior³ e 142, “inciso I”, do segundo Diploma⁴. Afirmou não abranger a fiscalização referida no artigo 23, inciso III, do Código de Trânsito

1 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:

(...).

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

2 Art. 138. O Município pode constituir guardas municipais para a proteção de seus bens, serviços e instalações, nos termos do art. 144, § 8º, da Constituição da República.

3 Art. 144. (...).

§ 5º. às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

4 Art. 142. A Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar, forças públicas estaduais, são órgãos permanentes, organizados com base na hierarquia e na disciplina militares e comandados, preferencialmente, por oficial da ativa do último posto, competindo:

I – à Polícia Militar, a polícia ostensiva de prevenção criminal, de segurança, de trânsito urbano e rodoviário, de florestas e de mananciais e as atividades relacionadas com a preservação e restauração da ordem pública, além da garantia do exercício do poder de polícia dos órgãos e entidades públicos, especialmente das áreas fazendária, sanitária, de proteção ambiental, de uso e ocupação do solo e de patrimônio cultural;

RE 658570 / MG

Brasileiro⁵ (Lei nº 9.503/97) – para a qual se exige a celebração de convênio – a realizada nas vias públicas, por ser inerente ao controle ostensivo de trânsito, cuja competência pertence à Polícia Militar. Aduziu violar o princípio da eficiência (artigos 37, cabeça, da Constituição Federal⁶ e 13 da Carta estadual⁷) conferir a mesma atribuição (polícia de trânsito) a duas entidades diferentes – a guarda municipal e a Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte (BHTRANS), que, em virtude da celebração de convênio entre o Estado de Minas Gerais e o Município, ficou encarregada de aplicar sanções e proceder à arrecadação das multas correspondentes. Apontou poderem os entes locais optar por quadro próprio de agentes de trânsito ou pela formalização de convênio com o Estado, na forma do artigo 23, inciso III, do Código de Trânsito, a fim de que a Polícia Militar execute a fiscalização de trânsito.

O Município de Belo Horizonte, por meio da Câmara Municipal e da Procuradoria-Geral, apresentou informações, defendendo a validade dos atos atacados. Arguiu a competência do ente municipal para legislar sobre assuntos de interesse local e organizar e prestar serviços públicos também nesse âmbito, incluído o transporte coletivo (artigo 30, incisos I e V, da Carta Federal⁸). Asseverou mostrar-se mais racional dispensar a

5 Art. 23. Compete às Polícias Militares dos Estados e do Distrito Federal:

(...)

III – executar a fiscalização de trânsito, quando e conforme convênio firmado, como agente do órgão ou entidade executivos de trânsito ou executivos rodoviários, concomitantemente com os demais agentes credenciados;

6 Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

7 Art. 13. A atividade de administração pública dos Poderes do Estado e a de entidade descentralizada se sujeitarão aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e razoabilidade.

8 Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

RE 658570 / MG

Polícia Militar de funções meramente administrativas e concentrar a atuação do órgão em atividades ligadas à segurança da população. Salientou não haver usurpação da competência dessa última, tendo em conta o fato de a regra do § 5º do artigo 144 da Carta Federal não impedir outros órgãos e entidades de desempenharem a polícia de trânsito. Esclareceu não ser taxativo o rol de atribuições conferidas pelo § 8º do artigo 144 do Texto Constitucional à guarda municipal. Sublinhou que estabelecer a mesma competência a um órgão integrante da Administração direta e a uma entidade da Administração indireta não viola a Constituição Federal, porquanto o artigo 175⁹ dela constante autoriza a prestação de serviços públicos diretamente ou sob regime de concessão ou permissão.

A Câmara Municipal ponderou referirem-se as normas questionadas apenas à fiscalização, ao controle e à orientação do trânsito, providências ligadas à proteção do patrimônio municipal, não havendo permissão para atuação, tampouco para lançamento de multas, atos de competência dos órgãos de trânsito municipais e da Polícia Militar.

A Procuradoria-Geral do Município, ao contrário, destacou caber à guarda municipal não só o policiamento e a fiscalização, como também a aplicação de penalidades de trânsito, por serem atribuições decorrentes de delegação legítima ao Município, presentes o interesse local e a existência de previsão expressa no Código de Trânsito Brasileiro (artigo 24, incisos VI, VII, VIII, IX e XX¹⁰).

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

9 Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

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

(...)

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;

O Tribunal de Justiça de Minas Gerais, por maioria, julgou improcedentes os pedidos, em acórdão assim ementado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI E DECRETO MUNICIPAIS. GUARDA MUNICIPAL. PODER DE ATUAÇÃO. POLICIAMENTO DO TRÂNSITO E IMPOSIÇÃO DE SANÇÃO PECUNIÁRIA AOS INFRATORES. POSSIBILIDADE. REPRESENTAÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. 1. Em consonância com o posicionamento adotado pelo Supremo Tribunal Federal, o Município detém competência para coibir o estacionamento em locais proibidos, inclusive com competência para impor multas, ou seja, sanção pecuniária de caráter administrativo. 2. Não basta só a fiscalização: uma fiscalização sem sanção não significa nada; do contrário. Ela nem precisaria existir. 3. Desta forma, a aprovação do projeto de Lei pelo legislativo local, sancionado pelo Prefeito Municipal, vem apenas atender a uma realidade do Município de Belo Horizonte. 4. Representação julgada improcedente.

Assentou não violar a Constituição a competência, conferida à guarda municipal, de autuar e aplicar multas de trânsito. Realçou o esvaziamento da utilidade da fiscalização quando se retira dos agentes de

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;

(...)

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;

controle o poder sancionador. Consignou que a autuação e a apenação mostram-se inerentes ao poder de polícia. Esclareceu ser a criação da instituição uma necessidade histórica da realidade do Município de Belo Horizonte, tendo em conta a complexidade do trânsito típica das grandes cidades. Destacou a existência de norma federal reconhecendo não se tratar de competência privativa da Polícia Militar lavrar autos de infração e aplicar multas de trânsito (artigo 280, § 4º, do Código de Trânsito¹¹). Asseverou disciplinar o ente local, ao legislar sobre a fiscalização do trânsito e do tráfego nas ruas da capital, o uso de patrimônio municipal, no que não há inconstitucionalidade. Afirmou haver previsão expressa, no Código de Trânsito Brasileiro, de aplicação de sanções pelos órgãos e entidades de trânsito municipal (artigo 24, incisos V a VIII). Ressaltou a harmonia das normas atacadas com o Texto Constitucional, pois, ao controlar e fiscalizar o trânsito nas ruas, praças, avenidas e outras vias de circulação – bens integrantes do patrimônio público municipal –, a guarda municipal está cumprindo o preceito do artigo 144, § 8º, da Carta Federal.

Embargos de declaração interpostos foram desprovidos.

No extraordinário de folha 357 a 411, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais reproduz os argumentos lançados na inicial. Acrescenta haver o acórdão recorrido implicado ofensa ao artigo 93, inciso IX, da Constituição Federal, ante a omissão relativa ao exame da contrariedade ao artigo 144, § 5º e § 8º, da Lei Maior, presente alegado rol taxativo das atribuições da guarda municipal e da Polícia Militar. Inova arguindo a inobservância do princípio federativo, tendo em conta a redução da autonomia do Estado-membro provocada por restrições impostas ao poder-dever de fiscalização da Polícia Militar decorrentes da ampliação das atribuições da guarda municipal.

O Município de Belo Horizonte, nas contrarrazões de folha 417 a 427,

11 Art. 280. (...).

§ 4º O agente da autoridade de trânsito competente para lavrar o auto de infração poderá ser servidor civil, estatutário ou celetista ou, ainda, policial militar designado pela autoridade de trânsito com jurisdição sobre a via no âmbito de sua competência.

RE 658570 / MG

subscritas pela Procuradoria-Geral do Município, e nas de folha 429 a 441, elaboradas pela Câmara Municipal, sustenta a manutenção da decisão atacada.

O recurso foi admitido na origem mediante a decisão de folhas 443 e 444.

No Supremo, o processo, inicialmente distribuído ao ministro Dias Toffoli, foi a mim redistribuído, com base no artigo 325-A do Regimento, porquanto a repercussão geral da matéria veio a ser reconhecida no Recurso Extraordinário nº 637.539, da minha relatoria (decisão de folha 457 e de folhas 462 e 463)¹².

Por meio do ato de folhas 465 e 466, determinei a substituição do aludido paradigma por este recurso, em virtude da homologação de pedido de desistência formalizado no processo.

A Procuradoria Geral da República, no parecer de folha 471 a 477, opinou pelo provimento do extraordinário. Enfatiza não caber à legislação local atribuir à guarda municipal funções de polícia de trânsito, em desrespeito ao artigo 144, § 8º, da Carta Federal. Sublinha restringir o dispositivo constitucional as tarefas da guarda municipal à vigilância de bens e serviços do Município. Evoca julgados do Supremo no sentido de mostrar-se taxativo o rol de órgãos de segurança pública versados na cabeça do artigo 144¹³, entre os quais não se inclui a guarda municipal. Argumenta que, por envolver monopólio de força bruta do Estado, as funções de fiscalização, controle e orientação do trânsito são da competência da Polícia Militar. Salienta haverem os atos municipais impugnados contrariado o sistema constitucional de repartição de competências, pois, ao conferirem aos guardas municipais as relacionadas à fiscalização do trânsito, disciplinaram matéria reservada privativamente à União (artigo 22, inciso XI, da Constituição Federal). Ressalta não constar a guarda municipal no artigo 7º do Código de Trânsito

12 Tema nº 472.

13 Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.827, da relatoria do ministro Gilmar Mendes, e Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 236, da relatoria do ministro Octavio Gallotti.

RE 658570 / MG

Brasileiro¹⁴, entre os órgãos integrantes do Sistema Nacional de Trânsito, havendo, no tocante aos municípios, apenas alusão a “órgãos e entidades executivos de trânsito” e “órgãos e entidades executivos rodoviários” (artigo 7º, incisos III e IV), que, segundo diz, deveriam ter exclusivamente competências de trânsito. Por fim, destaca que a orientação firmada pela Segunda Turma do Supremo, no julgamento do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 191.363, da relatoria do ministro Carlos Velloso, não respalda as conclusões veiculadas no acórdão recorrido, no que assentada legítima a atuação do município em matéria de “infração de posturas municipais”, que não se confunde com “infrações de trânsito”.

É o relatório.

14 Art. 7º Compõem o Sistema Nacional de Trânsito os seguintes órgãos e entidades:

I - o Conselho Nacional de Trânsito - CONTRAN, coordenador do Sistema e órgão máximo normativo e consultivo;

II - os Conselhos Estaduais de Trânsito - CETRAN e o Conselho de Trânsito do Distrito Federal - CONTRANDIFE, órgãos normativos, consultivos e coordenadores;

III - os órgãos e entidades executivos de trânsito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

IV - os órgãos e entidades executivos rodoviários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

V - a Polícia Rodoviária Federal;

VI - as Polícias Militares dos Estados e do Distrito Federal; e

VII - as Juntas Administrativas de Recursos de Infrações - JARI.

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 658.570 MINAS GERAIS

V O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Na interposição do recurso, atendeu-se aos pressupostos de recorribilidade. A peça, subscrita por Procuradora de Justiça e por Promotor de Justiça, atuando como fiscais da lei e ante o interesse público, foi protocolada no prazo legal. Conquanto o extraordinário tenha origem em ação direta de inconstitucionalidade estadual, nas razões do recurso, arguiu-se, a par da violência ao artigo 93, inciso IX, a violação às normas dos artigos 144, § 5º e § 8º, 37, cabeça, e 18 da Constituição Federal, preceitos de reprodução obrigatória nas Cartas estaduais. A repercussão geral da questão foi reconhecida. Conheço.

De início, afasto a alegação de ofensa ao artigo 93, inciso IX, do Texto Constitucional por entender ter sido amplamente debatida, na origem, a questão relacionada às competências da Polícia Militar e da guarda municipal. Conforme decidido no Recurso Extraordinário nº 128.519, por mim relatado, o prequestionamento prescinde da referência, no acórdão impugnado mediante o extraordinário, a artigo, parágrafo, inciso e alínea de diploma normativo, sendo suficientes o debate e a decisão prévios do tema versado nas razões recursais. Eis a ementa do acórdão do Pleno:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO –
PREQUESTIONAMENTO – ALCANCE DO INSTITUTO. A exigência do prequestionamento não decorre de simples apego a determinada forma. A razão de ser está na necessidade de proceder a cotejo para, somente então, assentar-se o enquadramento do recurso no permissivo legal. Diz-se prequestionado determinado tema quando o órgão julgador haja adotado entendimento explícito a respeito, contando a parte sequiosa de ver o processo guindado à sede extraordinária com remédio legal para compeli-lo a tanto - os

embargos declaratórios. A persistência da omissão sugere hipótese de vício de procedimento. Configura-se deficiência na entrega da prestação jurisdicional, o que tem contorno constitucional, pois à garantia de acesso ao Judiciário há que ser emprestado alcance que afaste verdadeira incongruência, ou seja, o enfoque de que, uma vez admitido, nada mais é exigível, pouco importando a insuficiência da atuação do Estado-Juiz no dirimir a controvérsia. Impor para configuração do prequestionamento, além da matéria veiculada no recurso, a referência ao número do dispositivo legal pertinente, extravasa o campo da razoabilidade, chegando às raias do exagero e do mero capricho, paixões que devem estar ausentes quando do exercício do ofício judicante.

(...). (Recurso Extraordinário nº 128.519, Relator ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 27/09/1990)

No mais, não subsiste o argumento de usurpação da competência da Polícia Militar, prevista no § 5º do artigo 144 da Carta Federal, e de inobservância ao princípio federativo (artigos 1º e 18 da Lei Maior). O fato de o constituinte ter atribuído a essa instituição o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública não impede os entes municipais de fiscalizarem o cumprimento da legislação de trânsito nem de desempenharem outras funções estabelecidas pela União no Código de Trânsito (artigo 22, inciso XI, da Constituição Federal). Não vejo redução de autonomia do Estado-membro – mas simples cooperação – na atuação repressiva dos municípios no combate às infrações de trânsito. Os entes federativos devem se esforçar, para, nos limites das competências de cada qual, assegurarem a efetividade das normas de trânsito.

No julgamento do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 191.363, da relatoria do ministro Carlos Velloso, muito embora se tenha diferenciado “infração de posturas municipais” de “infrações de trânsito” – como apontou a Procuradoria Geral da República –, a Segunda Turma do Supremo proclamou que:

na área de jurisdição, na organização do serviço local de

trânsito, que se incluía e ainda se inclui em assunto de seu peculiar interesse, o Município tem competência quanto ao trânsito, inclusive, evidentemente, para impor e arrecadar multas decorrentes das infrações que ocorrem.

A União, no exercício da competência privativa para legislar sobre trânsito (artigo 22, inciso XI, da Carta Federal¹), editou o Código de Trânsito Brasileiro (Lei nº 9.503/97) e incumbiu expressamente os órgãos e entidades executivos de trânsito municipais de cumprirem e fazerem cumprir a legislação e as normas de trânsito, no âmbito das respectivas atribuições (artigos 21, inciso I², e 24, inciso I); executarem a fiscalização de trânsito, autuarem, aplicarem as penalidades de advertência, por escrito, e ainda as multas e medidas administrativas cabíveis, notificando os infratores e arrecadando as multas que aplicarem (artigo 21, inciso VI³); executarem a fiscalização de trânsito, autuarem e aplicarem as medidas administrativas cabíveis, por infrações de circulação, estacionamento e parada previstas no Código de Trânsito, no exercício regular do poder de polícia de trânsito (artigo 24, inciso VI); aplicarem as penalidades de advertência por escrito e multa, por infrações de circulação, estacionamento e parada previstas na Lei nº 9.503/97,

1 Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

XI - trânsito e transporte;

2 Art. 21. Compete aos órgãos e entidades executivos rodoviários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição:

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

3 Art. 21. Compete aos órgãos e entidades executivos rodoviários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição:

(...)

VI - executar a fiscalização de trânsito, autuar, aplicar as penalidades de advertência, por escrito, e ainda as multas e medidas administrativas cabíveis, notificando os infratores e arrecadando as multas que aplicar;

notificando os infratores e arrecadando as multas que aplicar (artigo 24, inciso VII); fiscalizarem, autuarem e aplicarem as penalidades e medidas administrativas cabíveis relativas a infrações por excesso de peso, dimensões e lotação dos veículos, bem como notificarem e arrecadarem as multas que aplicarem (artigo 24, inciso VIII); fiscalizarem o cumprimento da norma contida no artigo 95 do Código de Trânsito, aplicando as penalidades e arrecadando as multas nele previstas (artigo 24, inciso IX).⁴

O próprio recorrente, às folhas 371 e 372, admitiu a competência dos entes locais para fiscalizar, controlar e organizar o trânsito local.

Some-se a isso a promulgação da Emenda Constitucional nº 82/2014, que acrescentou o § 10 ao artigo 144 da Lei Maior, com a seguinte redação:

4 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;

(...);

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;

Art. 95. Nenhuma obra ou evento que possa perturbar ou interromper a livre circulação de veículos e pedestres, ou colocar em risco sua segurança, será iniciada sem permissão prévia do órgão ou entidade de trânsito com circunscrição sobre a via.

Art. 144. (...).

§ 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.

Assentada a atribuição dos Municípios para fiscalizar e aplicar multas de trânsito, fica afastada a alegação de competência privativa da Polícia Militar – órgão integrante da Administração estadual – para a autuação e imposição de penalidades por descumprimento da legislação de trânsito.

O § 4º do artigo 280 do Código de Trânsito, na mesma linha, dispõe ser competente para lavrar o auto de infração “servidor civil, estatutário ou celetista ou, ainda, policial militar designado pela autoridade de trânsito com jurisdição sobre a via no âmbito de sua competência”.

A afirmação da Procuradoria Geral da República de não poderem as guardas municipais aplicar multas por não integrarem o sistema previsto no artigo 7º do Código de Trânsito também não merece prosperar. Não existe preceito, na Lei nº 9.503/97, a preconizar que os órgãos executivos municipais citados nos incisos III e IV do artigo 7º do diploma federal tenham somente atribuições relativas a trânsito. Nem poderia. A União, a pretexto de exercer a competência privativa do artigo 22, inciso XI, da Carta Federal, não pode restringir a autonomia dos municípios a ponto de dispor sobre atribuições de órgãos e estruturas do Poder Executivo local. A capacidade de autoadministração integra o núcleo essencial da autonomia municipal. Transcrevo as lições do professor José Afonso da Silva acerca da questão:

A autonomia municipal, assim, assenta em quatro capacidades:

(a) *capacidade de auto-organização*, mediante a elaboração de lei orgânica própria;

(b) *capacidade de autogoverno*, pela eletividade do Prefeito e dos Vereadores às respectivas Câmaras Municipais;

(c) *Capacidade normativa própria*, ou capacidade de autolegislação, mediante a competência de elaboração de leis municipais sobre áreas que são reservadas à sua competência exclusiva e suplementar;

(d) *Capacidade de autoadministração* (administração própria, para manter e prestar serviços de interesse local).

Nessas quatro capacidades, encontram-se caracterizadas a *autonomia política* (capacidades de auto-organização e de autogoverno), a *autonomia normativa* (capacidade de fazer leis próprias sobre matéria de sua competência), a *autonomia administrativa* (administração própria e organização dos serviços locais) e a *autonomia financeira* (capacidade de decretação de seus tributos e aplicação de suas rendas, que é uma característica da autoadministração).

(...)

Veja-se a diferença fundamental da outorga da autonomia municipal: as normas constitucionais anteriores sobre ela se dirigiam aos Estados-membros, porque estes é que deveriam organizá-los, assegurando-a, mas, aí, se reservavam a eles poderes sobre os Municípios, que agora já não têm: o poder de organizá-los, de definir suas competências, a estrutura e competência do governo local e os respectivos limites. (SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 32ª edição. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 641)

Os municípios não estão impedidos de qualificarem como “órgão ou entidade executivo de trânsito” ou “órgão ou entidade executivo

rodoviário” estruturas da administração local titulares de outras competências não relacionadas ao trânsito.

Assento as premissas deste voto: os entes municipais têm competência para exercer a fiscalização, a orientação e o controle do trânsito, inclusive com a aplicação de sanções, respeitados os limites estabelecidos pela legislação federal, editada com base no artigo 24, inciso XI, da Lei Maior. Não se extrai do artigo 144, § 5º, do Texto Constitucional competência exclusiva da Polícia Militar na autuação e na aplicação de multas de trânsito. Os municípios não estão proibidos de qualificarem como “órgão ou entidade executivo de trânsito” ou “órgão ou entidade executivo rodoviário” estruturas da administração local titulares de outras competências não relacionadas ao trânsito.

Passo a tratar especificamente da competência da guarda municipal para atuar como órgão ou entidade executiva de trânsito nos municípios.

O artigo 144, § 8º, da Carta Federal dispõe:

Art. 144. (...)

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

Ante o preceito, indaga-se: o legislador é livre para definir as atribuições da guarda municipal? Evidentemente que não. Há, nesse ponto, vinculação constitucional. A regulamentação legal alusiva às funções dos guardas municipais apenas se mostra válida se mantiver alguma relação com a proteção dos bens, serviços e instalações do município.

Mas não é só isso. Considerada a competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte (artigo 22, inciso XI, do Texto Constitucional), qualquer norma local a versar os deveres da guarda municipal deve observar as regras contidas na Lei nº 9.503/97.

Definidas as balizas constitucionais das atribuições da guarda municipal, pergunta-se: pode a lei conferir-lhe a prerrogativa de

promover autuações e aplicar multas de trânsito?

É preciso verificar, em primeiro lugar, se as atividades de prevenção e repressão a infrações de trânsito têm alguma relação com a proteção dos bens, serviços e instalações do município.

Nessa análise, deve-se levar em conta constituírem ruas, avenidas, praças, logradouros e equipamentos públicos patrimônio municipal. É inegável que o cumprimento de algumas normas do Código de Trânsito produz efeitos diretos e imediatos sobre as vias e passeios públicos. Imagine-se um carro estacionado irregularmente sobre um jardim mantido pela Prefeitura. Ninguém duvida dos danos passíveis de ocorrer no tocante à instalação pública em razão do desrespeito à norma proibitiva do estacionamento naquela área. Também não se questiona que a circulação de veículos com peso acima dos parâmetros legais pode provocar graves prejuízos à pavimentação da via pública. Da mesma forma, não se podem negar os transtornos causados aos serviços de transporte mantidos pelo município (artigo 30, inciso V, da Lei Maior⁵), quando veículos estacionam em local proibido ou quando a realização de obras ou eventos, sem autorização do órgão responsável de trânsito, perturbe ou atrapalhe a circulação de veículos e pedestres. Automóveis, trafegando acima do limite de velocidade, podem colidir com instalações e equipamentos públicos municipais (postes, grades, sinais, placas de sinalização, monumentos, etc), danificando-os.

Em todos esses casos, de cunho exemplificativo e não exaustivo, o exercício da polícia de trânsito – a abranger tanto a fiscalização, como a apenação – mantém estreita ligação com a proteção de bens, serviços e instalações municipais. Observem que a fiscalização, desacompanhada do poder sancionador, esvazia a força conformativa da norma que a prevê e, nesses casos, põe em risco patrimônio e serviços municipais.

Estabelecida a conexão entre a atuação da guarda municipal e a

5 Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

proteção dos bens, serviços e instalações do município, afasta-se o óbice do artigo 144, § 8º, da Carta Federal evocado pelo recorrente.

Deve-se analisar, em segundo lugar, se o exercício da polícia de trânsito por guardas municipais está em harmonia com a legislação federal, considerada a competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte (artigo 22, inciso XI). Não podem os municípios criar atribuições para a guarda municipal em desarmonia com as regras editadas pelo Congresso Nacional. A propósito, transcrevo os seguintes preceitos do Código de Trânsito Brasileiro:

Art. 21. Compete aos órgãos e entidades executivos rodoviários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição:

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

(...)

VI - executar a fiscalização de trânsito, autuar, aplicar as penalidades de advertência, por escrito, e ainda as multas e medidas administrativas cabíveis, notificando os infratores e arrecadando as multas que aplicar;

(...)

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;

(...)

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;

(...)

Art. 95. Nenhuma obra ou evento que possa perturbar ou interromper a livre circulação de veículos e pedestres, ou colocar em risco sua segurança, será iniciada sem permissão prévia do órgão ou entidade de trânsito com circunscrição sobre a via.

(...)

Art. 280. (...).

(...).

§ 4º O agente da autoridade de trânsito competente para lavrar o auto de infração poderá ser servidor civil, estatutário ou celetista ou, ainda, policial militar designado pela autoridade de trânsito com jurisdição sobre a via no âmbito de sua competência.

Reproduzo, ainda, dispositivos da Lei federal nº 13.022, de 8 de agosto de 2014, que instituiu, recentemente, o chamado “Estatuto Geral das Guardas Municipais”:

Art. 3º São princípios mínimos de atuação das guardas municipais:

(...)

III - patrulhamento preventivo.

(...)

Art. 4º É competência geral das guardas municipais a proteção de bens, serviços, logradouros públicos municipais e

instalações do Município.

Parágrafo único. Os bens mencionados no caput abrangem os de uso comum, os de uso especial e os dominiais.

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;

A União, na competência legislativa privativa prevista no artigo 22, inciso XI, da Constituição Federal, não proibiu a guarda municipal de aplicar multas de trânsito. Ao contrário: os artigos 280, § 4º, do Código de Trânsito Brasileiro e 3º, inciso III, e 5º, inciso VI, da Lei nº 13.022/14 autorizaram os guardas municipais a exercerem as atribuições de trânsito que lhes forem conferidas, nas vias e logradouros municipais, observados os limites estabelecidos pelo Código de Trânsito.

O quadro normativo revela a possibilidade de guardas municipais aplicarem multas de trânsito, nos casos em que se verificar conexão entre a repressão ao ato infracional e a proteção de bens, serviços e instalações municipais.

Não se extrai do Texto Constitucional, nem da legislação federal editada pela União, com base no artigo 22, inciso XI, vedação ao controle e fiscalização do trânsito, tampouco à aplicação de multas, por guardas municipais.

Por outro lado, afigura-se incompatível com os artigos 144, § 8º, e 22, inciso XI, da Lei Maior reconhecer à guarda municipal o poder para fiscalizar todo e qualquer tipo de infração de trânsito, impondo sanções. A guarda municipal não pode atuar na repressão de infrações de trânsito quando não estiver em jogo a proteção de bens, serviços e equipamentos municipais, nem ultrapassar as fronteiras da competência dos municípios

fixadas pela legislação federal.

Essa circunstância conduz a conferir-se interpretação conforme à Constituição aos dispositivos atacados pelo Ministério Público estadual, de forma a restringir as competências da guarda municipal consideradas as balizas estabelecidas acima.

Por conta dos limites à atuação da guarda municipal em matéria de trânsito, afasto a alegação de contrariedade ao princípio da eficiência. As atribuições da Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte – BHTRANS, ao menos sob a perspectiva constitucional, não se reduzem à proteção de bens, serviços e instalações municipais, no que não haveria sobreposição de funções entre as duas instituições. Notem, a propósito, que o empréstimo de poderes relativos à polícia de trânsito a pessoas jurídicas de direito privado – como a BHTRANS – é de duvidosa constitucionalidade, tendo sido reconhecida a repercussão geral do tema no Recurso Extraordinário com Agravo nº 662.186⁶, da relatoria do ministro Luiz Fux, submetido ao regime dos artigos 543-A e 543-B do Código de Processo Civil, ainda pendente de julgamento.

Ante o quadro, dou parcial provimento ao extraordinário para julgar procedente em parte o pedido formalizado na ação direta e dar interpretação conforme aos dispositivos impugnados, de maneira a restringir a atribuição da guarda municipal para exercer a fiscalização e o controle do trânsito aos casos em que existir conexão entre a atividade a ser desempenhada e a proteção de bens, serviços e equipamentos municipais, respeitando-se os limites das competências municipais versados na legislação federal.

Proponho a seguinte tese para efeito de repercussão geral: é constitucional a lei local que confira à guarda municipal a atribuição de fiscalizar e controlar o trânsito, com a possibilidade de imposição de multas, desde que observada a finalidade constitucional da instituição de proteger bens, serviços e equipamentos públicos (artigo 144, § 8º, da Carta de 1988) e limites da competência municipal em matéria de trânsito, estabelecidos pela legislação federal (artigo 22, inciso XI, da Constituição

⁶ Em 2014, ante o provimento do agravo, o processo foi reatuado como Recurso Extraordinário nº 840.230.

RE 658570 / MG

Federal).

É como voto.

Em elaboração