

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 reautuado como Recurso Extraordinário nº 840.230.

RE 658570 / MG

Federal).

É como voto.

Cópia