

06/08/2015

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 658.570 MINAS GERAIS**

**RELATOR** : **MIN. MARCO AURÉLIO**  
**REDATOR DO ACÓRDÃO** : **MIN. ROBERTO BARROSO**  
**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**

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

**RE 658570 / MG**

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. Desprovimento 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.**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, sob a Presidência do Ministro Ricardo Lewandowski, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, apreciando o tema 472 da repercussão geral, em negar provimento ao recurso extraordinário, vencidos os Ministros Marco Aurélio (Relator), Teori Zavascki, Rosa Weber, Ricardo Lewandowski e Cármen Lúcia, que davam parcial provimento ao recurso. Redigirá o acórdão o Ministro Luís Roberto Barroso. Ausentes, justificadamente, o Ministro Celso de Mello e, nesta assentada, o Ministro Dias Toffoli, que proferiu voto em assentada anterior.

Brasília, 06 de agosto de 2015.

**MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - REDATOR P/O ACÓRDÃO**

13/05/2015

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 658.570 MINAS GERAIS**

**RELATOR** : **MIN. MARCO AURÉLIO**  
**REDATOR DO ACÓRDÃO** : **MIN. ROBERTO BARROSO**  
**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

**RE 658570 / MG**

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 Federal<sup>1</sup> e 138 da Carta do Estado de Minas Gerais<sup>2</sup>. Sustentou serem os aludidos atos administrativos de competência da Polícia Militar, ante os preceitos dos artigos 144, § 5º, da Lei Maior<sup>3</sup> e 142, “inciso I”, do segundo Diploma<sup>4</sup>. Afirmou não abranger

---

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

**RE 658570 / MG**

a fiscalização referida no artigo 23, inciso III, do Código de Trânsito Brasileiro<sup>5</sup> (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 Federal<sup>6</sup> e 13 da Carta estadual<sup>7</sup>) 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 Federal<sup>8</sup>). Asseverou mostrar-se mais racional dispensar a 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

---

ambiental, de uso e ocupação do solo e de patrimônio cultural;

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:

**RE 658570 / MG**

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 175<sup>9</sup> 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 autuação, 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 XX<sup>10</sup>).

---

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;

(...)

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:

(...)

**RE 658570 / MG**

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

ACÇÃO 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.

---

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;

(...)

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;

**RE 658570 / MG**

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 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 Trânsito<sup>11</sup>). 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

---

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**

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, 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)<sup>12</sup>.

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 144<sup>13</sup>, 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. Salaria 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

---

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**

à União (artigo 22, inciso XI, da Constituição Federal). Ressalta não constar a guarda municipal no artigo 7º do Código de Trânsito Brasileiro<sup>14</sup>, 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.

13/05/2015

PLENÁRIO

**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

**RE 658570 / MG**

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

**RE 658570 / MG**

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 Federal<sup>1</sup>), 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 I<sup>2</sup>, 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 VI<sup>3</sup>); 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;

**RE 658570 / MG**

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).<sup>4</sup>

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.

**RE 658570 / MG**

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:

**RE 658570 / MG**

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



**RE 658570 / MG**

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

**RE 658570 / MG**

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 Maior<sup>5</sup>), 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;

**RE 658570 / MG**

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

**RE 658570 / MG**

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

**RE 658570 / MG**

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

**RE 658570 / MG**

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 662.186<sup>6</sup>, 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

<sup>6</sup> Em 2014, ante o provimento do agravo, o processo foi reautuado como Recurso Extraordinário nº 840.230.

**RE 658570 / MG**

Federal).

É como voto.

13/05/2015

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 658.570 MINAS GERAIS

## ANTECIPAÇÃO AO VOTO

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)**

- Senhor Presidente, ouvi com atenção e interesse o voto do eminente Ministro Marco Aurélio e tenho uma, eu diria, fundamentação um pouco diferente e, conseqüentemente, uma conclusão igualmente diversa. A minha conclusão é no sentido do desprovimento do recurso extraordinário.

O Ministro Marco Aurélio, no seu voto, legitimou e utilizou, como fundamento para admitir a competência da guarda municipal, a previsão constitucional de que os municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei, e, portanto, ele restringe a possibilidade de atuação da guarda municipal essencialmente à proteção de bens e equipamentos municipais.

Entendendo esse ponto de vista e a fundamentação, eu penso que o melhor enquadramento, na minha visão, é de que esta não é uma questão de segurança pública; esta é uma questão de poder de polícia, poder de polícia de trânsito. E acho que o poder de polícia de trânsito pode ser exercido amplamente pelo município por previsão expressa do Código Brasileiro de Trânsito. De modo que eu vou sumariar o meu voto, Presidente, na ementa que preparei. E, se for o caso, no debate, farei considerações mais analíticas. Portanto, a minha proposta é a seguinte:

1. Poder de polícia não se confunde com segurança pública. O exercício do primeiro - do poder de polícia - 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 administrativa legalmente previstas, embora possa se dar ostensivamente, constitui mero exercício de poder de polícia, não havendo, portanto, óbice



**RE 658570 / MG**

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 Código de Trânsito, os municípios podem determinar que o poder de polícia que lhes compete seja exercido pela guarda municipal.

O artigo 144, § 8º, da Constituição, que é o que define a guarda municipal, 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 o exercício do poder de polícia.

E aqui eu ainda observo, Presidente, que, posteriormente à decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo, sobreveio uma emenda constitucional que acrescentou ao artigo 144 o § 10, que expressamente chancela essa atuação, ao prever:

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

(...)

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." - o que me parece colher a situação da guarda municipal.

Eu devo dizer que, independentemente dessa mudança constitucional, que é posterior à decisão do Tribunal de Justiça de Minas, eu já achava que a guarda municipal poderia legitimamente exercer essa competência, porque está previsto na legislação própria que ela possa fazê-lo. E, posteriormente, houve esse **plus** de legitimação dessa atuação.

Embora a minha fundamentação seja diversa da do Ministro Marco Aurélio e eu esteja negando provimento **in totum** ao recurso, talvez possamos convergir quanto à tese que está sendo firmada na repercussão geral, que eu proponho, Presidente, seja a seguinte: é constitucional a

**RE 658570 / MG**

atribuição às guardas municipais do exercício de poder de polícia de trânsito, inclusive para imposição de sanções administrativas legalmente previstas. Portanto, eu excluo da minha tese a restrição à proteção de bens e equipamentos municipais.

De modo que estou, com todas as vênias, negando provimento ao recurso extraordinário para considerar legítimo o exercício, pelas guardas municipais, do poder de polícia de trânsito, inclusive pela aplicação de multas, evidentemente na forma da lei.

É como voto.

\* \* \* \* \*

13/05/2015

PLENÁRIO

**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

**RE 658570 / MG**

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. Desprovimento 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.**

1. Trata-se de recurso extraordinário interposto pelo Ministério Público de Minas Gerais (MP/MG) contra acórdão do Tribunal de Justiça daquele Estado, assim ementado:

EMENTA: 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

**RE 658570 / MG**

Horizonte. 4. Representação julgada improcedente.

2. Apreciou-se, na hipótese, basicamente, a compatibilidade do art. 5º, VI, da Lei nº 9.319/2007[1][1], do Município de Belo Horizonte, frente à Constituição de Minas Gerais. Tal preceito estabelece a competência da guarda municipal para “*atuar na fiscalização, no controle e na orientação do trânsito e do tráfego, por determinação expressa do Prefeito*”. O MP/MG alegou que a regra violaria o art. 138 da Constituição estadual[2][2] que, reproduzindo o previsto no art. 144, §8º[3][3], da CF, restringe a competência das guardas municipais à proteção dos bens, serviços e instalações municipais.

3. O TJ/MG, por maioria, refutou a alegação, por entender que estaria em jogo apenas o poder de polícia para apurar e sancionar infrações de trânsito; e não, propriamente, o policiamento para fins de segurança pública, este sim disciplinado no art. 144 da CF/1988 e no art. 138 da Constituição estadual. Prosseguindo, o Tribunal de origem assinalou não haver óbice ao exercício do poder de polícia de trânsito pela guarda municipal. Destacou, nesse sentido, que o Código de Trânsito Brasileiro (CTB - Lei nº 9.503/1997) estabelece, expressamente, a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para exercê-lo. O art. 280, §4º, do CTB, explicitaria, inclusive, a possibilidade de lavratura de auto de infração por servidor civil, estatutário ou celetista, evidenciando que a atividade não é restrita a policiais.

4. O MP/MG recorreu do acórdão, sustentando a deficiência de sua fundamentação (art. 93, X, da CF) e, se superado tal obstáculo, ofensa ao art. 144, §§ 5º e 8º, da CF, que limitariam a competência das guardas municipais à proteção de bens, serviços e instalações municipais, impossibilitando-a de exercer policiamento ostensivo. A título argumentativo, defendeu que o exercício de poder de polícia de trânsito por agentes municipais somente seria possível mediante concurso próprio para a carreira de *agente de trânsito*, nos termos do art. 280, §4º, do

**RE 658570 / MG**

CTB. Não bastaria incluir, dentre as atribuições da guarda municipal, essa competência, nem mesmo via convênio entre o Município e o Estado e/ou a União.

5. Em contrarrazões, o Município e a Câmara de Vereadores de Belo Horizonte pugnaram pelo desprovimento do recurso extraordinário.

6. Analisando o mérito do recurso, registro, inicialmente, que, em 16.07.2014, entrou em vigor a Emenda Constitucional nº 82/2014, a qual incluiu, no art. 144 da Constituição Federal, parágrafo atinente à segurança viária:

§ 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."(grifei)

7. O dispositivo guarda relação com a matéria discutida no presente recurso extraordinário, uma vez que possibilita, expressamente, o exercício da segurança viária por agentes municipais. O fato de o preceito ter sido editado após a interposição do recurso e, portanto, não ter sido nele debatido não impede, a meu ver, sua consideração na elaboração da tese a ser fixada em repercussão geral. Como demonstrarei adiante, considero que a EC nº 82/2014 não modificou significativamente o quadro constitucional atinente à atuação de agentes municipais na fiscalização do trânsito.

**RE 658570 / MG**

8. A circunstância ora destacada tampouco torna o caso selecionado como paradigma impróprio para dar continuidade à resolução da matéria constitucional suscitada. Cito, nesse sentido, que esta Corte tem entendido que questões processuais ou até preliminares de mérito relativas especificamente ao caso paradigma não impedem que se adentre, plenamente, no tema constitucional posto em julgamento. Leia-se, a título exemplificativo, a decisão tomada no RE nº 583523 (Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 03.10.2013), em que se superou a ocorrência de prescrição no caso paradigma, para analisar a constitucionalidade de contravenção penal:

Recurso extraordinário. Constitucional. Direito Penal. Contravenção penal. 2. Posse não justificada de instrumento de emprego usual na prática de furto (artigo 25 do Decreto-Lei n. 3.688/1941). Réu condenado em definitivo por diversos crimes de furto. Alegação de que o tipo não teria sido recepcionado pela Constituição Federal de 1988. Arguição de ofensa aos princípios da isonomia e da presunção de inocência. 3. Aplicação da sistemática da repercussão geral – tema 113, por maioria de votos em 24.10.2008, rel. Ministro Cezar Peluso. 4. Ocorrência da prescrição intercorrente da pretensão punitiva antes da redistribuição do processo a esta relatoria. Superação da prescrição para exame da recepção do tipo contravençional pela Constituição Federal antes do reconhecimento da extinção da punibilidade, por ser mais benéfico ao recorrente. 5. Possibilidade do exercício de fiscalização da constitucionalidade das leis em matéria penal. Infração penal de perigo abstrato à luz do princípio da proporcionalidade. 6. Reconhecimento de violação aos princípios da dignidade da pessoa humana e da isonomia, previstos nos artigos artigos 1º, inciso III; e 5º, caput e inciso I, da Constituição Federal. Não recepção do artigo 25 do Decreto-Lei 3.688/41 pela Constituição Federal de 1988. 7. Recurso extraordinário conhecido e provido para absolver o recorrente nos termos do artigo 386, inciso III,

**RE 658570 / MG**

do Código de Processo Penal.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, superou a questão da prescrição da pretensão punitiva. No mérito, o Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, deu provimento ao recurso extraordinário por reconhecer, no acórdão recorrido, a violação dos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e da isonomia, previstos nos artigos 1º, inciso III; e 5º, caput e inciso I, da CF, ante a não recepção do artigo 25 do Decreto-Lei 3.688/41 (Lei das Contravenções Penais) pela Constituição Federal de 1988, e, em consequência, absolver o recorrente, nos termos do artigo 386, inciso III, do Código de Processo Penal. Votou o Presidente, Ministro Joaquim Barbosa. Ausente, justificadamente, o Ministro Dias Toffoli, participante da "V Conferência Iberoamericana sobre Justicia Electoral", em Santo Domingo, República Dominicana. Plenário, 03.10.2013.

9. Feitas essas considerações introdutórias, passo a enfrentar as alegações suscitadas no recurso extraordinário, de violação aos arts. 93, X, e 144, §§ 5º e 8º, da CF/1988.

10. A primeira alegação não procede, haja vista a suficiente fundamentação dada ao acórdão recorrido. Os pontos essenciais para resolução da controvérsia constitucional tal como decidida pelo TJ/MG constam do julgado. A irresignação com a orientação acolhida não pode ser confundida com falta ou deficiência de fundamentação.

11. A segunda alegação recursal também não procede, contudo demanda análise mais detida, até porque reflete o tema posto em repercussão geral perante este Tribunal. Nesse sentido, para facilitar a compreensão da controvérsia constitucional, vale subdividi-la em duas indagações, a serem respondidas pelo STF:

(i) A fiscalização de trânsito, com a imposição de multas inclusive, constitui atividade de segurança pública, nos termos do art. 144 da



**RE 658570 / MG**

CF/1988, estando, assim, restrita a agentes policiais?

(ii) Ainda que não restrita às polícias, a fiscalização de trânsito seria vedada ou limitada quanto às guardas municipais pela regra do art. 144, §8º, da CF, que prevê sua atuação para proteção de bens, serviços e instalações municipais?

I. Natureza da fiscalização de trânsito: poder de polícia vs. segurança pública

12. Para responder a primeira indagação basta reconhecer, tal como feito no acórdão recorrido, que a fiscalização do trânsito, com a imposição das sanções legalmente previstas, revela mero exercício de poder de polícia. O fato de esse poder de polícia envolver atuação ostensiva nas ruas decorre da difusão da atividade fiscalizada – trânsito – e não transmuda a atuação estatal em função típica de segurança pública. O policiamento ostensivo que é típico da segurança pública e que a Constituição reservou às polícias se refere à prevenção e ao combate a infrações à ordem pública amplamente consideradas, notadamente as de natureza criminal. Não se confunde, assim, com a atuação, ainda que ostensiva, mas tematicamente limitada, de fiscalização das regras de trânsito, com imposição de sanções de natureza administrativa.

13. Não se pode associar poder de polícia, cuja competência é fixada legalmente a partir dos parâmetros constitucionais incidentes em cada caso, com a instituição da polícia, à qual a Constituição atribuiu, com exclusividade, a promoção da segurança pública. A propósito, vale lembrar algumas das inúmeras hipóteses em que o poder de polícia é exercido por órgãos ou entidades não policiais, muitas vezes das três esferas da federação: poder de polícia sanitário, poder de polícia para proteção do patrimônio público, poder de polícia para proteção do meio ambiente, poder de polícia de consumo, poder de polícia alfandegário e poder de polícia tributário.

**RE 658570 / MG**

14. Ainda em reforço à distinção entre poder de polícia e segurança pública, vale comparar o art. 78 do Código Tributário Nacional, que define a primeira, com o art. 3º da Lei 11.473/2007, que dispõe sobre a cooperação federativa no âmbito da segunda:

CTN - Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Lei 11.473/2007 – Art. 3º Consideram-se atividades e serviços imprescindíveis à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, para os fins desta Lei:

- I - o policiamento ostensivo;
- II - o cumprimento de mandados de prisão;
- III - o cumprimento de alvarás de soltura;
- IV - a guarda, a vigilância e a custódia de presos;
- V - os serviços técnico-periciais, qualquer que seja sua modalidade;
- VI - o registro de ocorrências policiais.

15. As atividades de poder de polícia, distintas que são, portanto, das de segurança pública, podem ser exercidas por diferentes órgãos e entes estatais. Não há imposição constitucional ao seu exercício apenas por agentes policiais. A segurança pública é que foi limitada, pelo art. 144 da Constituição, às polícias federais e estaduais, com possibilidade de atuação das guardas municipais somente para proteção de bens, serviços e instalações do Município.

**RE 658570 / MG**

II. Competência para exercício de poder de polícia de trânsito: possibilidade e limites das guardas municipais

16. Respondida, assim, a primeira indagação fundamental para resolução da controvérsia colocada em repercussão geral, resta saber se, mesmo não estando restrita às polícias, a fiscalização de trânsito encontra vedação ou restrição de exercício pelas guardas municipais por força do art. 144, §8º, da CF.

17. Entendo que não. O fato de as guardas municipais terem recebido a atribuição constitucional expressa para atuar na segurança pública apenas quanto aos bens, serviços e instalações do Município, não as impede de exercer, também, poder de polícia, inclusive em hipóteses não relacionadas exclusivamente a bens, serviços e instalações municipais. Uma atuação não se confunde com a outra e se sujeita às regras constitucionais e legais que lhes são próprias.

18. Apenas como exemplo, vale citar que a polícia federal, além das atividades típicas de segurança pública que a Constituição lhe atribuiu no art. 144, exerce poder de polícia quanto à emissão de passaporte, sendo responsável, inclusive, por parte da normatização do procedimento (cf. Decreto 5.978/2006[4][4]). Assim como a competência adicional da polícia federal para exercer poder de polícia não fere o art. 144 da CF/1988, eventual outorga de competência adicional à guarda municipal para fiscalização do trânsito não viola o referido preceito, nem por ele se limita.

19. O que se poderia questionar, embora não tenha sido colocado expressamente no recurso extraordinário, é se a atribuição de competência fiscalizatória à guarda municipal ofende os parâmetros constitucionais para exercício do poder de polícia de trânsito. Considero que não.

**RE 658570 / MG**

20. A competência para exercício de poder de polícia decorre da atribuição constitucional para cuidar do bem jurídico a ser, por tal atuação administrativa, tutelado. Dessa forma, apenas a União pode exercer poder de polícia quanto à classificação indicativa de diversões públicas e programas de rádio e televisão (art. 21, XVI) ou quanto aos tributos de sua competência (art. 153), mas todos os entes da federação podem fazê-lo quanto à saúde e ao meio ambiente (art. 23, II, e VI), dentro de seus respectivos limites territoriais.

21. No caso específico de trânsito, a Constituição outorgou competência legislativa privativa à União (art. 22, XI) e competência comum, de todos os entes da federação, para estabelecer e implantar políticas de educação de segurança na matéria (art. 23, XII). A partir dessas balizas constitucionais, o CTB instituiu o Sistema Nacional de Trânsito e procurou delimitar as competências de cada um de seus integrantes, dentre os quais estão os “órgãos e entes de trânsito do Município” (art. 7º, III).

22. Em termos de fiscalização e imposição das sanções administrativas aplicáveis, o CTB estabeleceu expressamente competência municipal em três conjuntos de casos - bastante amplos -: (i) infrações de circulação, estacionamento e parada; (ii) infrações por excesso de peso, dimensões e lotação dos veículos; e (iii) infrações por obra ou evento que possa perturbar ou interromper a livre circulação de veículos ou pedestres, ou colocar em risco sua segurança. O Código possibilitou, também, a celebração de convênio que transfira aos Municípios competências adicionais na seara fiscalizatória. Em todos os casos, a atuação do Município se restringe “ao âmbito de sua circunscrição”, como não poderia deixar de ser. Confirmam-se os principais dispositivos legais acerca do tema:

Art. 5º O Sistema Nacional de Trânsito é o conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e

**RE 658570 / MG**

dos Municípios que tem por finalidade o exercício das atividades de planejamento, administração, normatização, pesquisa, registro e licenciamento de veículos, formação, habilitação e reciclagem de condutores, educação, engenharia, operação do sistema viário, policiamento, fiscalização, julgamento de infrações e de recursos e aplicação de penalidades.

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

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

[...]

Art. 8º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão os respectivos órgãos e entidades executivos de trânsito e executivos rodoviários, estabelecendo os limites circunscricionais de suas atuações.

[...]

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

[...] 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

**RE 658570 / MG**

multas que aplicar;

[...]

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;

[...]

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;

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,

**RE 658570 / MG**

aplicando as penalidades e arrecadando as multas nele previstas;

[...]

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

Parágrafo único. Os órgãos e entidades de trânsito poderão prestar serviços de capacitação técnica, assessoria e monitoramento das atividades relativas ao trânsito durante prazo a ser estabelecido entre as partes, com ressarcimento dos custos apropriados.

[...]

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. (grifei)

23. Naturalmente, o CTB não determinou qual órgão ou entidade municipal exercerá o poder de polícia nele previsto. Essa definição de competência dentro da esfera administrativa municipal compete a cada Município. O CTB deixou claro, porém, que essa escolha pode recair tanto sobre uma entidade civil, composta por servidores celetistas ou estatutários, quanto pela polícia militar<sup>[5][5]</sup>. O Código reforça, portanto, a ideia de que entidades responsáveis pela segurança pública, como a polícia militar, podem exercer poder de polícia de trânsito, sem prejuízo, por certo, de sua função típica de segurança, prevista e delimitada pelo art. 144 da CF.

**RE 658570 / MG**

24. Note-se que a atribuição de competência ao Município determinada pelo CTB pode até coincidir, em termos práticos, com a que se extrairia pela aplicação à hipótese do art. 144, §8º, da CF/1988. Conforme abordado, o CTB conferiu ao Município a maior parte da competência fiscalizatória em matéria de trânsito, observados os naturais limites da circunscrição municipal. Se interpretado de maneira ampla, o art. 144, §8º, da CF possibilita idêntica conclusão: basta compreender que o trânsito, em si, é um bem precipuamente municipal, que se sujeitaria à fiscalização pelas guardas municipais. Não me parece, no entanto, por tudo o exposto acima, que esta seja o melhor enquadramento jurídico da questão. Fiscalização de trânsito constitui, como assinalado, poder de polícia, tendo seu exercício delimitado pelo CTB, à luz do art. 23, XII, e não do art. 144, da CF/1988.

25. Reforçando tal entendimento, ressalto que o projeto de lei que deu origem ao CTB previa que *“as atividades de polícia ostensiva para o trânsito urbano e rodoviário estadual serão exercidas pelas Polícias Militares, por meio de suas frações, exigindo-se de seus integrantes formação técnica adequada”*. O preceito – parágrafo único do art. 23 – foi vetado pelo Presidente da República à época. Nas razões de veto foi consignado que: *“Não se pode invocar [...] o disposto no art. 144, § 5º, da Constituição para atribuir exclusivamente às polícias militares a fiscalização do trânsito, uma vez que as infrações de trânsito são preponderantemente de natureza administrativa”*. Em vista disso, não caberia à legislação federal de trânsito estipular, dentro do âmbito estadual, qual entidade exerceria a fiscalização.

**III. Esclarecimento a propósito da edição da EC 82/2014**

26. Por fim, esclareço que o advento da EC 82/2014 não altera a conclusão acima exposta. Conforme já indicado neste voto, a emenda incluiu, no âmbito do art. 144 da CF/1988, a possibilidade de exercício de atividades de segurança viária por agentes de trânsito municipais e estaduais, estruturados em carreira. Não se pode extrair daí, entretanto,



**RE 658570 / MG**

que o poder de polícia de trânsito só pode ser exercido, em âmbito estadual e municipal, por integrantes dessa nova e apartada carreira dos agentes de trânsito.

27. Em primeiro lugar, porque, como visto, segurança pública não se confunde com poder de polícia, de maneira que, ao menos em princípio, a segurança viária prevista no art. 144, §10, da CF, seria algo distinto do poder fiscalizatório discutido no presente recurso extraordinário. Em segundo lugar, porque mesmo se o art. 144, §10, da CF, tratasse do poder de polícia de trânsito, não seria razoável interpretá-lo como uma exigência de criação de uma nova carreira, distinta da dos policiais militares estaduais e dos guardas municipais. Deve-se interpretar o preceito sistematicamente, à luz, sobretudo, do princípio constitucional da eficiência, considerando-se as diferentes realidades sociais e orçamentárias dos Estados e Municípios brasileiros. Assim, o art. 144, §10, da CF exigiria tão-somente o exercício da função de agente de trânsito por agente público – e, nesse sentido, estruturado em carreira. A escolha de qual carreira do serviço público contemplará as funções de agente de trânsito fica a cargo do legislador estadual e municipal, sendo perfeitamente possível recair, nessa última hipótese, sobre a guarda municipal, como, aliás, é comum no país.

**IV. Conclusão**

28. Ante o exposto, voto pelo desprovimento do recurso extraordinário, fixando como tese em repercussão geral o seguinte: **é constitucional a atribuição às guardas municipais do exercício de poder de polícia de trânsito no âmbito de sua circunscrição, inclusive para imposição de sanções administrativas legalmente previstas.**

[\[1\]\[1\]](#) Também foi impugnado o decreto regulamentador da lei – nº

**RE 658570 / MG**

12.615/2007.

[\[2\]\[2\]](#) CEMG/1989: Art. 138 – O Município pode constitui guardas municipais para a proteção de seus bens, serviços e instalações, nos termos do art. 144, §8º, da Constituição da República.

[\[3\]\[3\]](#) CF/1988: Art. 144, §8º - Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

[\[4\]\[4\]](#) Dentre outros dispositivos do referido Decreto, confira-se: “Art. 5º Os passaportes comum, para estrangeiro e de emergência serão expedidos, no território nacional, pelo Departamento de Polícia Federal e, no exterior, pelas repartições consulares” e “Art. 26. As condições para a concessão, no Brasil, do passaporte para estrangeiro e do laissez-passer serão estabelecidas pelo Departamento de Polícia Federal, observado o disposto neste Decreto”.

[\[5\]\[5\]](#) CTB – 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.

13/05/2015

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 658.570 MINAS GERAIS

ESCLARECIMENTO

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Agora surge uma questão interessante, a partir do voto de ambos os Ministros, justamente uma questão que preocupa vários municípios e os cidadãos de modo geral: se pessoas ou mesmo entidades que não sejam agentes estatais, agentes públicos, podem aplicar essas sanções.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR)** – Vamos decidir matéria que está sob a relatoria, com repercussão geral admitida, do ministro Luiz Fux?

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Pois é, então não vamos adentrar neste momento.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR)** – Sim.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Neste momento, nós simplesmente estamos tratando da guarda municipal.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR)** – Sinalizei, quando consignei: para dizer o mínimo, de constitucionalidade duvidosa essa outorga à pessoa jurídica de direito privado.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Pois é, empresas privadas que estabelecem pontos, onde montam radares para surpreender os motoristas. Não estamos tratando disso.

**RE 658570 / MG**

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)**

- Não, mas aqui é a guarda municipal especificamente.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI**

**(PRESIDENTE)** - Simplesmente aqui eu quero justamente frisar esse aspecto, por isso que eu trouxe à baila esta questão, nós não estamos tratando dessa outra que está sob a relatoria do Ministro Fux, que será analisada oportunamente pelo Plenário. Hoje é apenas a guarda municipal.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** - É importante essa premissa,

essa guarda municipal foi instituída por lei.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR)** -

Presidente, mais um detalhe, apenas para justificar o que seria a visão restritiva quanto à atuação da guarda municipal: decorre do artigo 144, § 8º, da Constituição Federal. A Constituição Federal limita a atuação da guarda municipal à proteção de bens, serviços e equipamentos municipais. Não vou além do que foi o legislador de emenda.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI**

**(PRESIDENTE)** - É interessante, porque não é incomum que uma estrada estadual ou federal passe pelo meio de um município. Poderia, então, a guarda municipal atuar fiscalizando o trânsito de uma rodovia estadual em um município?

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)**

- Não, não. Se for uma concessão federal, a resposta é não.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI**

**(PRESIDENTE)** - Ou estadual.

**RE 658570 / MG**

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)**

- Não.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Uma rodovia com concessão ou sem concessão.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)**

- Não, não. Mas, em relação ao parágrafo...

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Por isso que a questão levantada pelo Ministro Marco Aurélio faz um certo sentido, porque limita a atuação da guarda municipal apenas aos próprios municipais.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)**

- Eu entendo. Faz todo o sentido. Eu apenas penso diferentemente, mas é porque o § 8 diz assim:

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

Eu entendo que a guarda municipal tem essas competências, mais aquelas que a lei legitimamente atribua a ela.

**O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO:** Trata-se de um conjunto mínimo e irreduzível de atribuições...

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)**

- Mínimo.

**O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO:** Exatamente.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)**

- Portanto, o Código de Trânsito pode atribuir uma competência a mais.

**RE 658570 / MG**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – De qualquer forma, a referência a bens, serviços e equipamentos municipais é alargada, como consignei em voto, apanhando as vias existentes no município e, também, placas de sinalização, praças, etc. A alusão contida no voto é exaustiva, mas exemplificativa.

13/05/2015

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 658.570 MINAS GERAIS

VOTO

**O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI** - Senhor Presidente, penso que, a rigor, não há, propriamente, uma divergência substancial entre os votos do Ministro Barroso e do Ministro-Relator, o Ministro Marco Aurélio. Tudo depende, também, do conceito que se dá a "serviços municipais".

A Emenda nº 82, que veio incorporar à Constituição o § 10, deixa claro, no meu entender, que a fiscalização de trânsito visa a assegurar ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente. Isso é um serviço municipal.

De modo que, especialmente a partir da Emenda Constitucional nº 82, a rigor, isso que o Ministro Marco Aurélio está chamando de serviço municipal, incorpora completamente a fiscalização de trânsito. De modo que a rigor, a rigor, não haveria necessidade de explicitar essa restrição, essa interpretação conforme.

Mas o Ministro Marco Aurélio acabou de dizer que essa interpretação conforme tem um sentido alargado do conceito de serviço. Mal não faz, não é? Se se considerar que o serviço municipal de fiscalização de trânsito é um serviço que visa a dar ao cidadão eficiente mobilidade urbana, dentro do município...

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR)** – Aos municípios, segurança, não é?

**O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI** - É. Enfim, essa interpretação é implícita, mas eu vou acompanhar o Relator com essa observação.

13/05/2015

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 658.570 MINAS GERAIS

DEBATE

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)**

- Ministro Marco Aurélio, poderia ler a tese que Vossa Excelência propõe?

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Proponho a seguinte tese, para efeito de repercussão geral:

É constitucional a lei local que confira à guarda municipal, composta de agentes públicos, a atribuição de fiscalizar e controlar o trânsito, com a possibilidade de imposição de multas, desde que observada a finalidade constitucional da instituição, ou seja, de proteger bens, serviços e equipamentos públicos, e os limites da competência municipal em matéria de trânsito, estabelecidos pela legislação federal.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)**

- Eu mantenho a divergência, porque acho que a expressão "proteger interesses públicos" não tem a conotação que o Ministro Teori procurou extrair. De modo que a tese alternativa que eu estou propondo, apenas para os colegas saberem, é a seguinte: "é constitucional a atribuição às guardas municipais do exercício de poder de polícia de trânsito, inclusive para a imposição de sanções administrativas legalmente previstas".

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Pois não. Ministro Barroso, perdoe-me insistir, até num exemplo fático, mas que para mim faz sentido.

Todos nós já fomos para os Estados Unidos, com certeza, e aqueles que foram, se dirigiram algum carro próprio ou de terceiros, verificaram que, enquanto estão no município, quem faz o controle das regras de trânsito é a guarda municipal. Se a pessoa transita de um município para



**RE 658570 / MG**

outro e ingressa numa estrada estadual, é a polícia estadual que passa a fazer esse controle. E se eventualmente passa para uma estrada federal, é a polícia federal que vai atuar neste campo. E os Estados Unidos, nós sabemos todos também, é um país que respeita muito a distribuição de competências prevista na sua Constituição e desenvolvida pela sua Suprema Corte. Eu penso, com a devida vênua, que a tese do Ministro Marco Aurélio pode deixar mais clara essa distinção. Ou seja, a guarda municipal atua estritamente dentro dos lindes municipais, dentro da competência que a Constituição atribui ao município.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)**

- Isso não está em questão. Ninguém discutiu isso. Nós estamos falando dentro do município de Belo Horizonte. Por isso que eu disse: "imposição de sanções administrativas legalmente previstas". Portanto, a guarda municipal não pode multar em estrada que...

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR)** – Mas o próprio Presidente colocou a possibilidade de rodovia federal passar pelo município.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)**

- A guarda municipal não pode, evidentemente, multar alguém que esteja numa estrada federal, mediante concessão federal. Eu não preciso dizer isso.

**O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO:** *Tratando-se de rodovia federal, a competência para nela atuar como órgão de fiscalização e de exercício do poder de polícia acha-se definida na própria Constituição da República, cujo texto – art. 144, § 2º – confere à Polícia Rodoviária Federal a atribuição de executar “patrulhamento ostensivo” nesse bem público de uso comum que integra o patrimônio da União.*

**RE 658570 / MG**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Mas qual é o mal em explicitar-se? Em explicitar-se a atuação da guarda municipal? Não há mal.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)**  
- Mas Vossa Excelência fala "proteção de bens, equipamentos e serviços". Evidentemente, o sentido que o Ministro Teori tentou dar a serviços, que é serviços **lato sensu**, inclusive o poder de polícia, que não deixa de ser um serviço, não se trata de proteção.

**O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI** - Eu penso que talvez a palavra proteção é que pode restringir, mas é a questão da tese.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)**  
- Mas aí, de qualquer forma, teria que dar provimento parcial, o que eu não estou dando. Eu, portanto, divirjo. Eu acho que a decisão do Tribunal de Justiça está correta.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – E, a esta altura, o voto que proferi não está!

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)**  
- No meu ponto de vista. Não é uma questão de certo ou errado, é uma questão de que eu penso diferentemente. Eu acho que o...

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – A recíproca é verdadeira quanto a Vossa Excelência.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)**  
- É claro, é claro. É para isso que é feito o debate. Porque as pessoas pensam diferente. Se pensássemos todos igualmente, não haveria necessidade de debate.

**RE 658570 / MG**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Não, não estou dizendo o contrário. Estamos num Colegiado e nos completamos mutuamente, Presidente. Há um somatório de forças distintas.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)**  
- Exatamente isso.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Tenho certa concepção técnica, concepção humanística, e o colega tem outra. Respeito-a, como um democrata.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)**  
- E vice-versa. E vice-versa.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Pois não.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Apenas não sou favorável a adjetivações. Elas são perigosas.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Muito bem. O Ministro Teori, portanto, dá provimento parcial...

**O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI** - Senhor Presidente, eu acompanho o Ministro-Relator. Apenas quanto à questão da formulação da tese, talvez, se pudesse explicitar, para colocar a palavra proteção no sentido da execução de serviços municipais, entre os quais o de garantir ao cidadão o direito a uma mobilidade urbana eficiente, apenas para incorporar essa emenda constitucional.

Mas, enfim, eu não me oponho a que se dê essa interpretação conforme, que a rigor me parece implícita, apenas a redação da tese talvez pudesse ser diferente.

**RE 658570 / MG**

Eu acompanho o Relator.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)**

- Só para pontuar mais uma vez: o artigo 144 cuida de segurança pública. Eu estou afirmando no meu voto que polícia de trânsito não é matéria de segurança pública, é poder de polícia, é outra coisa.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI  
(PRESIDENTE) - Interessante.**

13/05/2015

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 658.570 MINAS GERAIS

VOTO

**A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER** - Senhor Presidente, pelo que eu entendi e aqui anotei, a tese proposta pelo eminente Relator é a seguinte: "É constitucional a lei local que confira à guarda municipal a proteção de bens, serviços e equipamentos de propriedade municipal". O sentido seria esse? É mais amplo, mas o sentido é esse?

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR)** – O sentido é esse: "a atribuição de fiscalizar e controlar o trânsito com a possibilidade de impor multas" – porque senão não há controle do próprio trânsito, nem fiscalização, vem a condição –, "desde que observada a finalidade constitucional da instituição de proteger bens, serviços e equipamentos públicos."

**A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER** - Com todo o respeito ao eminente Relator, a mim parece que - como disse exatamente o Ministro Teori - a referência à proteção de bens ou serviços dá um sentido absolutamente restritivo, e como que exclui o exercício do poder de polícia.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR)** – Esquecemos que as vias públicas são bens municipais, e são utilizadas pelos munícipes, e potencializamos a alusão a bens, como se ligados a prédio do município.

**A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER** - Eu não tenho nenhuma dificuldade quanto à limitação final: "bens, serviços e equipamentos de propriedade municipal", mas essa palavra "proteção"... Teríamos talvez que explicitar - como disse o Ministro Teori - no sentido de uma

**RE 658570 / MG**

abrangência maior, porque - como também colocado pelo Ministro Luís Roberto -, a meu juízo não se trata apenas de uma questão de segurança pública, envolve também o exercício de poder de polícia.

Então acompanho o Relator, mas com essa leitura alargada, não sei se a tese é adequada.

13/05/2015

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 658.570 MINAS GERAIS

DEBATE

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Por que não podemos utilizar, talvez, Ministro-Relator - e talvez essa fosse uma solução conciliatória entre as duas posições -, exatamente a dicção do § 10 do artigo 144, acrescido pela Emenda Constitucional 82? Ao invés de proteção, ela alarga um pouco esse conceito dizendo:

*"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: (...)"*.

O seu, qual? O seu municipal. Quer dizer, nós estaríamos, aí, na tese, na verdade, explicitando.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** - Ou seja, é competente a guarda municipal para o exercício da segurança viária exercida para a preservação da ordem.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Nas vias públicas. Exatamente como está aqui.

Eu acho que chega muito perto do que está propondo o Ministro. Porque, na verdade, ...

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)**  
- Eu não tenho nenhuma objeção a essa proposta, é que o parágrafo 10 é superveniente à decisão, por isso não foi mencionado, mas acho que ele, de certa forma, chancela a legitimidade da guarda municipal. De modo

**RE 658570 / MG**

que, se nós afirmássemos a competência da guarda municipal, com fundamento no § 10 do artigo 144... Eu até acho que não precisa de fundamento normativo, porque o poder de polícia é uma competência administrativa genérica, porém, eu não me oponho a essa fórmula.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** - Não precisaria nem citar o artigo, porque ele é posterior, usa só a expressão.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR)** – Presidente, no meu voto – e talvez alguns achem que parti para a ortodoxia, não o fiz –, considere o que está no § 8º do artigo 144 da Constituição Federal, ou seja, a limitação que decorre desse parágrafo, no que revela que os municípios poderão constituir guardas municipais destinadas a quê? Vem o que transcrevi, o que está no preceito constitucional: "A proteção de seus bens, serviços e instalações conforme dispuser a lei".

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)** - E a divergência é o parágrafo 8º. Eu não acho que o parágrafo 8º confine as possibilidades de competência da guarda municipal, acho que ela pode receber uma nova competência do Código de Trânsito, como de fato considero que ocorreu, aqui. Portanto, nós temos uma divergência de fundamentação e de interpretação, porque, ao aplicar o parágrafo 8º, está-se colocando a questão de fiscalização de trânsito dentro do conceito de segurança pública, porque disso que trata o artigo 144.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR)** – Gênero, sim. Para mim, gênero, tanto que a disciplina do legislador de emenda implicou aditamento ao artigo 144 da Constituição Federal.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)** - E eu estou colocando dentro do conceito de poder de polícia, que é um conceito tecnicamente diferente do conceito de segurança pública. O



**RE 658570 / MG**

poder de polícia não corresponde ao poder da polícia. Portanto, a polícia pode receber poder de polícia, mas outros órgãos, como por exemplo, a guarda municipal, pode receber poder de polícia. Portanto, o poder de polícia, que é o que se aplica em matéria de trânsito, não se confunde com o poder da polícia, que é o que se aplica em matéria de segurança pública. Portanto, nós temos uma divergência conceitual de onde alocar o trânsito. Eu não acho que trânsito esteja por si dentro do conceito de segurança pública.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Presidente, proferi voto e admito que se diga que o trânsito não está compreendido na segurança pública. Mas a base para a atuação da guarda municipal se considerado parágrafo do artigo que está no Capítulo III da Constituição Federal, versar a segurança pública. Mais realista do que o rei, o Congresso Nacional, não posso ser.

13/05/2015

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 658.570 MINAS GERAIS

**OBSERVAÇÃO**

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** - Senhor Presidente, eu só queria fazer uma observação. Efetivamente nós não estamos no campo repressivo-judiciário que é inerente à polícia. Nós estamos no campo realmente do exercício do poder de polícia, com objetivo de proteção do interesse local, e a simples interpretação literal do parágrafo 8º, do artigo 144, da Constituição já nos daria bastante fundamento para julgar procedente o recurso extraordinário. Mas, como é recurso extraordinário com repercussão geral, nós temos o hábito, aqui, de sermos minimalistas. Por quê? Ficamos adstritos à tese que foi afetada como repercussão geral. Qual é a preocupação? É que há uma ação continente, na qual esta está contida, mas cuja premissa agora está sendo decidida, que trata exatamente dessa perplexidade que Vossa Excelência acaba de mencionar. Inclusive, Ministro Barroso, há várias ações sobre o corpo de bombeiros, polícias, etc. e tal, que discutem a amplitude, também, do exercício de poder da polícia pela polícia e pela guarda municipal. Então, a minha preocupação é que, numa tese minimalista, nós já estejamos assentando uma premissa que vai influir na causa continente.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)**

- Eu tenho uma proposta, na linha do que o Ministro Presidente sugeriu, se me permitirem, que eu acho que é um pouco uma solução **a posteriori** mas que resolve o nosso problema, que seria a seguinte: a segurança viária - eu estou usando o § 10 -, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e de seus patrimônios nas vias públicas, pode ser exercida pelas guardas municipais, inclusive, com a imposição das sanções administrativas legalmente previstas. Portanto, estou usando a linguagem do § 10, que, a meu ver, e de certa forma, superou o problema. E se o Ministro Marco Aurélio estiver de acordo, é

**RE 658570 / MG**

um pouco o acatamento da proposta da presidência...

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Ministro, cursei a Nacional de Direito, não a UERJ!

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Bom, Presidente, como eu dizia, a preocupação é exatamente esta: de nós avançarmos na fixação da tese, e, no mérito, o recurso ainda não foi julgado. Quer dizer, nós vamos ter um recurso que vai abordar esta questão sobre se as guardas municipais têm poder de polícia e poder da polícia. Que tipos de instrumentos podem-se utilizar?

Então, conjugando todos os fatores, em primeiro lugar, ficou claro, a menos que haja divergência, que nós estamos no campo do exercício do poder de polícia. Ficou claríssimo que não é, aqui, o exercício de atividades policiais. E tanto não é que nós chegamos à conclusão de que desmobilizar policial militar para cuidar de trânsito é mais absurdo do que qualquer outra interpretação.

Por outro lado, aqui, a guarda municipal é criada por lei. Vossa Excelência levantou uma questão que, no meu modo de ver, tem que também constar de alguma maneira do acórdão, no sentido de que essa guarda municipal, ela seja exercida por pessoas jurídicas de direito público. Pessoa de direito público.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - Com poder de polícia?

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - É. Por que vai colocar numa empresa de segurança o poder de polícia?

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Vossa Excelência me permite? Por isso é que não adentrei a problemática da atuação de uma pessoa jurídica de direito privado. Considerarei apenas a guarda municipal, que sabemos que, considerado o próprio sistema

**RE 658570 / MG**

constitucional, é uma entidade pública.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** - Senhor Presidente, uma sugestão de harmonia para nós pensarmos, refletirmos um pouco só. Vamos fixar a tese, julgar o caso, no sentido de que a Constituição não deixa nenhuma margem a dúvidas de que, realmente, a guarda municipal tem essa polícia de trânsito. Só assim que ela protege seus bens, seus serviços. Imagine, como Vossa Excelência citou, um carro estacionado em qualquer lugar, um município conhecido como um município sem guarda, que pode avançar um sinal e etc. e tal. Isso é interesse local, isso é competência do município, nós não estamos discutindo competência legislativa, nós estamos discutindo competência no exercício de poder de polícia efetivamente.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)**  
- É porque quem dá o poder é o Código de Trânsito. É uma lei federal.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** - E ainda há esse aspecto que uma lei federal superveniente explicitou essa atribuição concorrente de estados, Distrito Federal e municípios ao dispor que compete realmente ao município essa atividade de fiscalização, de aplicação de sanção.

Por outro lado, essa emenda do artigo 144, que criou o § 10, que trouxe a segurança viária, ela explicita que a segurança viária compreende a educação e a fiscalização de trânsito. Quer dizer: como é que se vai educar e fiscalizar o trânsito sem sanção? Já, em bela sede doutrinária, se afirmou que norma sem sanção é fogo que não queima, não educa ninguém.

Aqui, está claro. Então nós assentamos essa tese e vamos levar, vamos trazer daqui a pouco, amanhã, uma tese.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)**  
- Vossa Excelência está com a Constituição aí?

**RE 658570 / MG**

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX – Estou.**

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)**

- Veja o § 10, por favor, do 144.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - "A segurança viária, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas: I - "**

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)**

- Então essa seria a primeira parte da nossa proposição:

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

E, aí, concluo eu: "pode ser exercida pelas guardas municipais, inclusive com a imposição das sanções administrativas legalmente previstas".

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - É, está incluída na tese da repercussão geral. Estou de acordo com essa proposição.**

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)**

- Que é a proposta do Presidente, que eu apenas adaptei.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - Eu acho que a proposta talvez é conciliatória, porque Vossa Excelência apresenta de outra forma aquilo que está previsto no artigo 10, me parece.**

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)**

- Eu estou de acordo.

**RE 658570 / MG**

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - E a proposta do Ministro Marco Aurélio, a meu ver, tem a vantagem de ser pedagógica, porque nós limitamos, realmente, a ação dos agentes municipais ao próprio município. É preciso que se diga isso, me parece. E o Ministro Fux, agora, aduz mais um aspecto importante, e que Vossa Excelência já incorporou, Ministro Barroso, é que essa ação tem que ser prevista em lei. Não pode ser num regulamento.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** - Prevista em lei e exercida por pessoa de direito público.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - De direito público.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** - É. Seria interessante constar isso.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Ministro Marco Aurélio?

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR)** – Presidente, todo o raciocínio que desenvolvi – talvez, hoje, esteja um pouco afônico, e por isso não tenha sido compreendido – foi no sentido de considerar envolvido órgão público. Não concebo guarda municipal que não consubstancie um ente público.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** - É, mas, na semana passada, julgamos aqui uma polícia voluntária, parecida com o exército de Saddam Russein - mais de 2.000 funcionários.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR)** – Vossa Excelência está bem lembrado de como votei!

**RE 658570 / MG**

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Não votou?**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Votei, glosando a situação.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Ah, sim.**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Glosando. Inclusive dizendo que não cabia, ante o princípio em jogo, a modulação.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Mas estamos no campo da explicitação. Então, quanto mais explicado for, melhor é.**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – De minha parte, Presidente, aguardo os embargos declaratórios.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - Pois não.**

13/05/2015

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 658.570 MINAS GERAIS

EXPLICAÇÃO

**O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI** - Senhor Presidente, dou provimento parcial. Apenas estou insistindo num ponto: continuo achando que, a rigor, não há divergência substancial. Estamos diante de um caso em que vamos firmar uma tese de repercussão geral. O Ministro Marco Aurélio, seguindo, obviamente, o estado da norma à época em que foi proferido o acórdão, levou em consideração o § 8º do artigo 144. Mas, como estamos agora num regime de repercussão geral e temos esse § 10, superveniente, seria importante incorporarmos o § 10. No meu entender, este parágrafo, de alguma forma, vem cancelar isso que o Ministro Barroso está dizendo: colocar a segurança viária e a polícia, o poder de polícia de segurança viária dentre as atividades passíveis de controle pela guarda municipal. Concordo com o Ministro Marco Aurélio: deve-se fazer essa interpretação conforme. Apenas acho que deveria fazer uma interpretação conforme que incorporasse o § 8 e o § 10.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Também penso assim, *data venia*.

**O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI** - Estou tentando aqui montar uma redação. Imaginei alguma coisa assim:

É constitucional a lei municipal que confere à guarda municipal a fiscalização de trânsito, inclusive com aplicação de multa, visando à proteção de seus bens e serviços, inclusive o que visa a garantir aos cidadãos o direito à mobilidade urbana eficiente".

Estou incorporando aqui a linguagem...



13/05/2015

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 658.570 MINAS GERAIS**

**ADITAMENTO AO VOTO**

**A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER** - Senhor Presidente, acompanho o eminente Relator no sentido do provimento parcial do recurso, mas entendo que devemos aperfeiçoar a tese.

Quanto à restrição colocada pelo eminente Relator, acho-a absolutamente adequada, até porque vejo que o fundamento do acórdão recorrido, quando julgou improcedente a ação de inconstitucionalidade, é o entendimento de que o Município detém competência para coibir o estacionamento em locais proibidos, inclusive com a imposição de multas, vale dizer, sanção pecuniária de caráter administrativo. Ficou um pouco amplo.

Por isso parece-me adequado que façamos a restrição aos lindes do Município.

13/05/2015

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 658.570 MINAS GERAIS**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** - Senhor Presidente, verifico o seguinte: o importante são os fundamentos, o importante é a conclusão do pedido.

Então, o Tribunal, ao julgar improcedente a ação declaratória de inconstitucionalidade, entendeu que a guarda municipal pode fazer o que está fazendo. A tese foi firmada. Qual é a tese? Saber se a guarda municipal pode fazer essa fiscalização de trânsito. Chegamos à conclusão de que pode. Então, no meu modo de ver, tem que negar provimento ao recurso. Como é que vai dar provimento ao recurso e ao mesmo tempo dizer que a guarda pode fazer?

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Mas aí, Ministro, se Vossa Excelência me permite, como nós estamos em sede de repercussão geral, temos que firmar uma tese. Se nós estivéssemos naqueles recursos repetitivos, que julgávamos antigamente, daríamos ou negaríamos provimento, daríamos provimento parcial. Mas agora é preciso firmar a tese.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)** - A tese tem que firmar, mas tem que dizer se nega ou se dá provimento.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** - Não, não! Mas a tese é consectário da conclusão.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)** - Claro!

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** - A tese é uma consequência da conclusão.

Qual é a conclusão a que nós chegamos? A guarda municipal pode fazer isso. O Tribunal julgou improcedente a inconstitucionalidade. O Ministério Público recorre para que se diga que a guarda municipal não pode fazer isso. Nós estamos entendendo que ela pode; tem que negar provimento ao recurso do MP. Como é que vai dar provimento?

**RE 658570 / MG**

**O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI** - Pode em determinadas condições.

**A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER** - "Desde que" ...

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Pode: "desde que" ...

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** - Pode. Agora, modular ou fixar a tese, especificando? Esse provimento parcial não é pelo fundamento, é pela extensão do pedido; não é pelo fundamento.

**O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI** - Aqui, o pedido original é a declaração de inconstitucionalidade, é uma ação direta.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** - Não é não, é RE.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)** - É uma RI. Na origem, era uma representação de inconstitucionalidade contra a lei municipal.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** - Julgada improcedente.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)** - Foi julgada, corretamente, improcedente. Como Vossa Excelência disse, foi julgada corretamente, eu não posso dar provimento.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** - Pois é! Se achamos que a guarda municipal pode fazer isso, como é que vai dar provimento ao recurso?

**O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI** - Pode dar provimento em parte. Evidentemente, pode dar provimento em parte.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - É que eu não estou com o acórdão aqui. O acórdão negou provimento, mas firmou uma tese da ampla, da mais ampla competência da guarda municipal.

E a impressão que eu tive é que o Ministro Marco Aurélio e os demais que o acompanharam querem delimitar um pouco essa competência. E essa delimitação só é possível se der provimento parcial.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** - A tese minimalista - nós estamos adstritos ao pedido, não vamos mais nem além, nem aquém, quer dizer, aquém até pode dar menos: Competência Legislativa - Guarda

**RE 658570 / MG**

Municipal - Poder de atuação - Policiamento do trânsito - Imposição de multa administrativa aos infratores - Lei Municipal - Constituição Federal - Artigos.

Então, se dermos provimento ao recurso do Ministério Público, vamos dizer que essa lei, de alguma maneira, ela é inconstitucional; se nós negarmos provimento ao recurso, vamos entender que a lei que estabelece que a guarda municipal pode fiscalizar trânsito e impor multa, como consectário da fiscalização; temos que negar provimento, porque está certa a tese do Tribunal. Agora, sair disso aqui é que começar a criar os embaraços da fixação da tese.

13/05/2015

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 658.570 MINAS GERAIS

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Senhor Presidente, leio da inicial os dispositivos impugnados:

"Lei Municipal nº 9.319/2007:

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;

[...]."

Também foi impugnado o Decreto Regulamentar nº 12.615/2007:

"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."

Esses são os dispositivos impugnados.

O que decidiu o Tribuna de Justiça? Que essa ação era improcedente, porque esses dispositivos são compatíveis com os textos da Constituição Federal e da Constituição do Estado de Minas Gerais.

O que eu entendo? Eles são compatíveis com a Carta da República, que é o que está agora em jogo no recurso extraordinário. Nesse sentido, não tenho e não vislumbro outra solução senão a negativa de provimento.

A questão da discussão da tese, uma vez negado provimento ao

**RE 658570 / MG**

recurso, nós podemos trazer, na definição da tese, esta ou aquela situação. Mas veja, aqui, no próprio decreto regulamentar, já está claro que é no âmbito do município. E outra, nessas hipóteses extrapoladoras, não é uma lei e não é uma tese firmada por esta Corte, por exemplo no âmbito do homicídio, que impedirá que haja homicídios na humanidade ou no País. Eles existem. Isso será resolvido no caso concreto. Se um guarda municipal vier a autuar alguém, numa rodovia federal que passe dentro do município de Belo Horizonte, o cidadão receberá a carta de intimação e poderá discutir sobre a validade do ato pelas vias próprias.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** - Agora, como Vossa Excelência bem destacou, é repercussão geral, e nós temos de dizer que todos os municípios podem editar uma lei, autorizando a guarda municipal a fiscalizar o trânsito e estabelecer sanções. Essa é a tese importante para o Brasil.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Até porque - inclusive isso foi positivado depois, com a emenda e o aditamento do § 10 do artigo, exatamente para deixar claro - não é preciso criar um órgão para cada atribuição de competência que o município tem. O que se está trazendo é uma otimização, uma eficiência na gestão. Já que existe um órgão como a guarda municipal, para que criar os departamentos por aí afora? Então, tem-se guarda municipal, DSV, tem-se o amarelinho, o marronzinho, o verdinho, o azulzinho... Precisamos melhorar a eficiência da gestão! E não bloqueá-la. E os casos teratológicos, os casos em que se extrapola a autoridade, para isso existe o Judiciário, que irá analisar os casos concretos.

Por isso, Senhor Presidente, pedindo vênias ao eminente Relator e aos Ministros que o acompanharam, entendo que há, sim, uma divergência em relação a dar-se provimento em parte ou a negar-se provimento. Por isso, nego provimento, acompanhando a divergência, reservando-me a discutir a tese em outro momento.

Penso que não precisamos ser afoitos em definir teses. Nós decidimos e, depois, podemos até suspender o julgamento.

**RE 658570 / MG**

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)**

- A minha tese é minimalista, é na linha da decisão e dizer: É constitucional a atribuição desse poder à guarda municipal.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Se ela vai ou não abusar desse poder, é uma outra questão. Presume-se que ela vá atuar dentro de seus limites, como, aliás, atuou o decreto, que também está impugnado. O decreto que está impugnado diz "no âmbito do município".

Peço vênia e nego provimento, mantendo o julgamento pela improcedência e acompanhando, na tese, o Ministro Luís **Roberto Barroso**.

13/05/2015

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 658.570 MINAS GERAIS

VOTO

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - Eu vou pedir vênia para acompanhar o Relator, e o faço precariamente até para ensejar que desse empate a discussão possa vir a ser melhor discutida numa outra sessão.

Realmente, as duas posições são extremamente interessantes e, tal como o Ministro Teori Zavascki já observou, a meu ver, não são absolutamente antagônicas.

O Ministro Marco Aurélio calca sua decisão na preservação da segurança pública e, por isso, entende que a guarda municipal estaria autorizada a atuar nessa seara, que é a seara do trânsito.

E o Ministro Roberto Barroso entende que a matéria insere-se no poder de polícia do município e, portanto, estaria autorizado, digamos assim, até por um entendimento genérico que deflui do próprio poder estatal nos diversos níveis político-administrativos da federação.

De maneira que o problema que nós temos aqui, e acho importante que o façamos, é delimitar realmente a atuação dessa guarda municipal e dizer, num determinado momento, que ela se cinge apenas aos limites municipais. E, para que nós façamos isso, temos que estabelecer uma tese oportunamente e que não será neste julgamento.

Eu até vejo aqui que o artigo impugnado da lei local, que é o artigo 5º, inciso VI, diz o seguinte:

*"Art. 5º...*

*VI - atuar na fiscalização, no controle e na orientação do trânsito e do tráfego, por determinação expressa do prefeito;"*

Essa última locução me parece que dá uma certa discricionariedade ao prefeito no sentido de direcionar como é que se fará essa fiscalização, esse controle, essa orientação.

É por isso que, neste momento, eu me sinto à vontade de acompanhar o Relator exatamente porque esse conteúdo de



**RE 658570 / MG**

discricionariedade que existe num dos dispositivos impugnados me autoriza a dar provimento parcial para que possamos retomar o julgamento num segundo momento.

Então, sem demérito do belíssimo voto trazido pelo Ministro Barroso - e quiçá, oportunamente, eu venha a acompanhá-lo, depois -, por hora, acompanho o Relator.

13/05/2015

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 658.570 MINAS GERAIS

SUSPENSÃO DE JULGAMENTO

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Fica estabelecido o empate, sobrestado o julgamento a ser retomado oportunamente.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR)** – Creio que o problema, Presidente, é outro, porque o processo é objetivo, com a roupagem de recurso extraordinário.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Sim.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR)** – Estou provendo o recurso para declarar a inconstitucionalidade, interpretação ampliativa, que extravase a proteção de bens e serviços do município. Então precisamos, numa corrente ou noutra, conheço pouco o Regimento Interno, de seis votos.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Nós temos assim: pelo provimento parcial, nós temos o Ministro Marco Aurélio, o Ministro Teori Zavascki, a Ministra Rosa Weber e eu. Pelo improvimento, nós temos o voto divergente do Ministro Roberto Barroso, Luiz Fux, Dias Toffoli e Celso de Mello, portanto, temos quatro a quatro.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR)** – E, de qualquer forma, teremos que ter, numa corrente ou noutra, concluído o julgamento, como já sinalizado por Vossa Excelência, seis votos.

**RE 658570 / MG**

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Pois é, então, temos que aguardar um quórum ampliado.



**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 658.570**

PROCED. : 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

**Decisão:** Após o voto do Ministro Marco Aurélio (Relator), dando parcial provimento ao recurso extraordinário, nos termos do seu voto, no que foi acompanhado pelos Ministros Teori Zavascki, Rosa Weber e Ricardo Lewandowski (Presidente), e do voto do Ministro Roberto Barroso negando provimento ao recurso extraordinário, no que foi acompanhado pelos Ministros Luiz Fux, Dias Toffoli e Celso de Mello, o julgamento foi suspenso para colher os votos dos Ministros ausentes nesta assentada. Falou pelo Município de Belo Horizonte a Dra. Carolina Cardoso Guimarães Lisboa, Procuradora Municipal. Ausentes, justificadamente, os Ministros Gilmar Mendes e Cármen Lúcia. Presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 13.05.2015.

Presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber, Teori Zavascki e Roberto Barroso.

Procurador-Geral da República, Dr. Rodrigo Janot Monteiro de Barros.

p/ Fabiane Pereira de Oliveira Duarte  
Assessora-Chefe do Plenário

06/08/2015

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 658.570 MINAS GERAIS

**ANTECIPAÇÃO AO VOTO**

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN** - Senhor Presidente, eminentes Pares, a matéria fez-me examinar os votos até então proferidos. Procurei inteirar-me do relatório e dos respectivos pronunciamentos. E me permito dizer, inicialmente, que me encontro em condições de participar desse debate e exarar o respectivo voto.

A análise que realizei da matéria, com a devida vênia que peço ao eminente Relator, conduziu-me à conclusão a que chegou o eminente Ministro Luís Roberto Barroso. Estou pedindo vênia para acompanhar a divergência que o Ministro Barroso inaugurou, porque concluí que o § 8º do art. 144 da Constituição, ao tratar das atividades típicas de polícia administrativa, em verdade, parece-me não trazer a proibição de o município estabelecer outras atribuições às guardas municipais.

Estou votando para negar provimento ao Recurso Extraordinário, nos termos que colhi da manifestação do Ministro Luís Roberto Barroso, e fazendo uma manifestação por escrito, nesse sentido, que irei juntar ao feito, valendo-me, inclusive, das lições que traz achegas a essa matéria, exaradas pelo Professor Marçal Justen Filho.

Portanto, nesse sentido, Senhor Presidente, pedindo novamente vênia ao eminente Relator, Ministro Marco Aurélio, acompanho a divergência do Ministro Luís Roberto Barroso.

06/08/2015

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 658.570 MINAS GERAIS**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN:** Trata-se de recurso extraordinário, interposto com base no art. 102, III, “a”, do permissivo constitucional, contra acórdão, proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, que julgou improcedente ação direta de inconstitucionalidade, proposta pelo Ministério Público Estadual, para se declarar inconstitucional o art. 5º, VI, da Lei Municipal de Belo Horizonte 9.319/2007, que instituiu o Estatuto da Guarda Municipal de Belo Horizonte, e o Decreto 12.615/2007, que o regulamenta. As normas impugnadas têm o seguinte teor:

Lei Municipal n. 9.319/2007:

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 n. 12.615/2007:

Art. 1º - Por força do disposto no inciso VI do art. 5º da Lei n. 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.

Art. 2º - Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

**RE 658570 / MG**

O Ministro Marco Aurélio, Relator, deu parcial provimento ao extraordinário, para dar interpretação conforme às normas atacadas a fim de restringir a atribuição das Guardas Municipais à fiscalização e a repressão de infrações de trânsito que tenham conexão com a “proteção de seus bens, serviços e instalações”, conforme previsão constante do art. 144, § 8º, da Constituição Federal. O ponto central do argumento do e. Relator é que a regulamentação das atribuições das Guardas Municipais só é possível se houver vinculação com a proteção de bens, serviços e instalações dos municípios. Para proteger esses bens, aos Municípios é permitida a imposição de sanções, pois a fiscalização sem sancionamento é desprovida de efetividade. Nos termos do voto do Relator:

“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 pela guarda municipal, pressupondo-se, aqui, agentes públicos, desde que observada a finalidade constitucional da instituição, ou seja, de proteger bens, serviços e equipamentos públicos, e limites da competência municipal em matéria de trânsito estabelecidos pela legislação federal, art. 22, XI, da Constituição.”

Inaugurando a divergência, o e. Min. Roberto Barroso entendeu que as atribuições previstas pela Constituição às Guardas Municipais não se limitam às que estão descritas no art. 144, § 8º, da Constituição, e, por isso, podem abranger as que a legislação venha futuramente indicar. Nos termos da divergência, a tese sustenta pelo e. Ministro tem o seguinte teor:

“É constitucional a atribuição às guardas municipais do exercício de poder de polícia de trânsito, inclusive para imposição de sanções administrativas legalmente previstas”.

Fixada a divergência nesses termos, a *questio iuris* restringe-se, portanto, ao alcance que se dá ao vocábulo “serviços”, constante do art.

**RE 658570 / MG**

144, § 8º, da Constituição Federal:

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.

Noutras palavras, o debate depende de se identificar o “serviço” a ser protegido pelas Guardas Municipais como exercício do poder de polícia administrativa e, neste ponto, afeto à segurança pública; ou como serviço público em sentido amplo, como indicou o e. Min. Roberto Barroso, para justificar que as competências das Guardas podem extrapolar aquelas ligadas exclusivamente à segurança pública.

Neste ponto, os sentidos que se atribuem à palavra serviço e fiscalização de trânsito são plurissignificativos. Há casos que, por complexos, a atividade de polícia administrativa e serviço realmente se confundem, como *in casu*.

Essa controvérsia é objeto de um relevante debate doutrinário a que, pela brevidade, poder-se-ia resumir a partir da seguinte referência a Marçal Justen Filho:

“Há uma tendência a que toda a atividade estatal apresente natureza complexa, de modo que não apenas haja limitação à autonomia privada, mas, concomitantemente, verifique-se a satisfação de necessidades coletivas.

Assim se passa em vista da constatação da insuficiência da imposição pelo Estado de restrições à autonomia privada. Os fins buscados pelo Estado somente podem ser efetivamente realizados quando este promove atuação integrada, complexa e completa, de modo a produzir a satisfação das necessidades coletivas. (...) Uma manifestação evidente do poder de polícia



**RE 658570 / MG**

envolve a disciplina do trânsito, o que compreende inclusive a competência para impor sanções aos infratores. Cada vez mais se torna evidente, no entanto, a insuficiência da mera edição de regras, seguidas da imposição de multas aos motoristas infratores. A finalidade buscada pelo Estado é a convivência harmônica entre os cidadãos, a redução dos acidentes, a ampliação da tranqüilidade dos motoristas, pedestres e terceiros. Para obter efetivamente esse resultado, é indispensável educar a todos, transmitindo as informações necessárias e desenvolvendo o potencial individual para condutas positivas.” (JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 5ª Ed. São Paulo: Saraiva, p. 570).

Em virtude dessa finalidade que – é preciso reconhecê-lo – orienta a atividade dos entes federativos, podem os municípios atribuir às Guardas Municipais competência para dispor sobre a fiscalização do trânsito, sem que isso implique violação aos estritos limites que a Constituição lhes outorga para a segurança pública.

Com essas considerações, pedindo vênias ao e. Relator, acompanho o voto do Min. Roberto Barroso.

É como voto.

06/08/2015

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 658.570 MINAS GERAIS

**VOTO**

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Presidente, eu peço vênua aos Ministros que votam no sentido da divergência iniciada pelo Ministro Luís Roberto Barroso, mas estou acompanhando o Relator no sentido de dar parcial provimento ao recurso, restringindo, neste caso, o limite do objeto, tal como posto pelo Ministro, ou seja, bens, etc.

\*\*\*\*\*

06/08/2015

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 658.570 MINAS GERAIS

**V O T O**

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Presidente, eu também encontro-me habilitado a votar; recebi, inclusive, memoriais a propósito do tema. E tendo a, na verdade, pedindo vênias ao eminente Relator, acompanhar o voto do ministro Roberto Barroso e daqueles que o acompanharam.

Entendo que a disposição constante, como já referiu o ministro Fachin, do § 8º do art. 144 - isso aparentemente, inclusive, é confirmado agora numa recente norma que regula a atividade da guarda municipal e procura integrá-la num sistema também de segurança -, eu entendo que esta norma, na verdade, contém um tipo ou um modelo de garantia institucional que, claro, define as atividades da guarda municipal e que, também, baliza suas relações com os outros entes que exercem, de alguma forma, atividades de polícia.

Mas ainda recentemente, ouvia palestra do eminente Governador de São Paulo, Alckmin, e ele chamava atenção à necessidade dessa integração e citava um célebre caso conhecido de sequestro de São Paulo, o chamado sequestro do empresário Abílio Diniz, e dizia que aquele episódio só foi desvendado graças a essa integração. Então, a mim me parece que a legislação, na espécie, está a desdobrar virtuosamente a garantia institucional constante do § 8º do artigo 144.

De modo que acompanho o voto do ministro Roberto Barroso, pedindo todas as vênias ao ministro Marco Aurélio e àqueles que o acompanharam.



**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 658.570**

PROCED. : MINAS GERAIS

**RELATOR : MIN. MARCO AURÉLIO**

REDATOR DO ACÓRDÃO : MIN. ROBERTO BARROSO

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

**Decisão:** Após o voto do Ministro Marco Aurélio (Relator), dando parcial provimento ao recurso extraordinário, nos termos do seu voto, no que foi acompanhado pelos Ministros Teori Zavascki, Rosa Weber e Ricardo Lewandowski (Presidente), e do voto do Ministro Roberto Barroso negando provimento ao recurso extraordinário, no que foi acompanhado pelos Ministros Luiz Fux, Dias Toffoli e Celso de Mello, o julgamento foi suspenso para colher os votos dos Ministros ausentes nesta assentada. Falou pelo Município de Belo Horizonte a Dra. Carolina Cardoso Guimarães Lisboa, Procuradora Municipal. Ausentes, justificadamente, os Ministros Gilmar Mendes e Cármen Lúcia. Presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 13.05.2015.

**Decisão:** O Tribunal, por maioria, apreciando o tema 472 da repercussão geral, negou provimento ao recurso extraordinário, vencidos os Ministros Marco Aurélio (Relator), Teori Zavascki, Rosa Weber, Ricardo Lewandowski e Cármen Lúcia, que davam parcial provimento ao recurso. Redigirá o acórdão o Ministro Roberto Barroso. Ausentes, justificadamente, o Ministro Celso de Mello e, nesta assentada, o Ministro Dias Toffoli, que proferiu voto em assentada anterior. Presidiu o julgamento o Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 06.08.2015.

Presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber, Teori Zavascki, Roberto Barroso e Edson Fachin.

Vice-Procuradora-Geral da República, Dra. Ela Wiecko Volkmer de Castilho.

p/ Fabiane Pereira de Oliveira Duarte  
Assessora-Chefe do Plenário

