

**COMPETÊNCIA POLICIAL MILITAR PARA ATUAR NO TRÂNSITO: DO POLICIAMENTO À FISCALIZAÇÃO DE TRÂNSITO**Thiago Augusto Vieira<sup>6</sup>**RESUMO**

O presente artigo pretende, fundamentando-se nos ensinamentos dos doutos e da legislação vigente, analisar a dimensão da competência policial militar para atuar no trânsito. A referida pesquisa surge da constatação que o novel Código de Trânsito Brasileiro trouxe em seu bojo algumas inovações, as quais em meio a uma redação eivada de vícios, incongruências e erros, fizeram em pouco tempo suscitar muitas dúvidas e celeumas jurídicas. Neste ínterim, de pronto se insurgiram bastantes discussões atinentes à inovadora doutrina de municipalização do trânsito e, assim, sobre as esferas de atribuições e competências dos órgãos e instituições ligadas ao trânsito, em especial da Polícia Militar frente à nova realidade. Para tanto, visando à consecução dos fins propostos na pesquisa, este estudo adota o meio técnico de investigação da pesquisa bibliográfica, pereniza a forma lógico-comportamental-investigatória do método indutivo e utiliza como instrumentos de pesquisa a ficha bibliográfica e a ficha de citações. Por fim, evidenciam-se da depuração das informações coletadas que o policial militar é competente para atuar no trânsito, quer seja no âmbito de polícia administrativa de trânsito ou no de polícia de preservação de ordem pública, uma vez que cabe às Polícias Militares, além da fiscalização de trânsito condicionada a celebração de convênio, exercer com exclusividade o policiamento ostensivo de trânsito.

**PALAVRAS-CHAVE:** Policiamento. Fiscalização. Trânsito. Polícia Militar.**ABSTRACT**

The present article, built basing itself in the doctrinaire teachings and in the valid legislation, aims to analyze the dimension of the Military Police competence to act in the traffic. The referred research arises of the verification that the new Brazilian Traffic Code brought some innovations which, amid a text composed with vices, incongruities and mistakes, made arise in short time many juridical doubts and controversies. Since the new Code arrived, many quarrels have born, referring to the recently developed doctrine of municipal responsibility over traffic and also about attributions and competences of the organs and institutions related to the traffic, especially the Military Police. Aiming to achieve the targets proposed, this research adopts bibliographical research as a way of technical investigation, following a logical-behavioral-investigatory form of

<sup>6</sup> 2º Tenente da Polícia Militar de Santa Catarina, Bacharel em Segurança Pública pela Universidade do Vale do Itajaí, graduando do Curso de Direito de Universidade Federal de Santa Catarina.

the inductive method and using bibliographical records and the citations records as research instruments. Finally, examining and analyzing the collected information, it is possible to affirm that the Military Police is competent to act in the traffic, whether in the administrative traffic police field or in the police of public order preservation, once competes to the Military Police, besides the traffic inspection conditioned the celebration of a partnership, to exercise exclusively the ostensible policing of traffic.

**KEY-WORDS:** Policing. Inspection. Traffic. Police.

## 1 - INTRODUÇÃO

Reiteradamente, a sociedade está a presenciar e constatar a veiculação de informações que apresentam a questão do trânsito como uma pandemia social. Neste rumo, os avassaladores dados estatísticos que se alastravam pela década de 90 registravam anualmente milhares de vítimas fatais ou mutiladas, as quais impuseram as autoridades um contexto social merecedor de imediata resposta.

Embora os estudiosos do trânsito sempre ratificassem que a temática devesse se sustentar no tripé esforço legal, educação e engenharia, restringiu-se a problemática dos altos índices de acidentes de trânsito a um enfoque altamente legalista que desencadeou o advento de um novo código de trânsito.

Ao instituir o Código de Trânsito Brasileiro – CTB, a Lei n. 9.503/95 demarcou significativas modificações, sobretudo as decorrentes da inovadora doutrina de municipalização do trânsito que passaram a reger a divisão de responsabilidades e competências e a participação no Sistema Nacional de Trânsito.

O novo Código que surgira da necessidade de resposta à sociedade referente à violência no trânsito trouxe uma redação definida por estudiosos, a citar Silva (2005), como sistematicamente incorreta que, em pouco tempo fez suscitar muitas dúvidas e celeumas jurídicos, dentre as quais sobre a competência policial militar para intervir ou não no trânsito. Isto, porque, com a adoção da ecoada municipalização do trânsito passou-se a sustentar que as Polícias Militares teriam sua competência limitada ou restringida.

Destarte, buscando dirimir conflitos hermenêuticos, torna-se imprescindível formatar um arcabouço legal e doutrinário que delimite a atuação policial militar a fim de se verificar afastada da ação policial qualquer arbitrariedade e abuso de poder.

## 2 - DA COMPETÊNCIA POLICIAL MILITAR

Ao se iniciar a análise do objeto em tela, de imediato se observa no desenrolar histórico que as instituições policiais militares sempre possuíram suas atribuições intimamente relacionadas ao trânsito. Aliás, ao se partir do resgate etimológico do termo polícia, percebe-se que, nas lições de Cretella Junior (1993, p. 577), encontra-se ligado ao vocábulo política, que vem do grego *pólis* (= cidade, Estado) e indica entre os antigos helênicos “[...] a constituição do Estado, o bom ordenamento”.

Neste sentido, ao se remontar o passado, vislumbra-se que o poder de polícia estava atrelado às questões da *pólis*, a estabelecer a ordem e a pacificidade do convívio social. Bem por isso, com a evolução do trânsito e dos sistemas de transportes, a regulamentação e o controle do mesmo passaram a se verificar como necessidades coletivas imprescindíveis de serem executadas. De tal modo que as forças policiais gradativamente assumiram estas atribuições.

Entretanto, com o advento do Código de Trânsito Brasileiro, em 1997, e a doutrina de municipalização, muitos debates aconteceram no que tange à atuação policial militar no trânsito. De forma que, muito embora a praxe social pudesse sustentar a atuação policial militar no trânsito, não se pode perder da lembrança o trabalho de Caio Tácito (1959, p. 27) *apud* Lazzarini (1999, p. 316, grifo do autor):

*A primeira condição de legalidade é a competência do agente. Não há, em direito administrativo, competência geral ou universal: a lei preceitua, em relação a cada função pública, a forma e o momento do exercício das atribuições do cargo. Não é competente quem quer, mas quem pode, segundo a norma de direito. A competência é, sempre, um elemento vinculado, objetivamente fixado pelo legislador.*

Sabe-se que, a legitimidade da atuação estatal independentemente de seu objeto e escopo encontra-se atrelada ao respeito dos ditames e limites legais. Desta maneira a Constituição de 1988, ao tratar da Segurança Pública em seu Título V, art.144, § 5º, encerrou parecer atinente à competência das Polícias Militares:

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:  
[...] § 5º - às polícias militares cabem a **polícia ostensiva** e a **preservação da ordem pública**; [...] (BRASIL, 2005, grifo nosso).

De acordo com o que preceitua o constituinte, nota-se que a competência das Polícias Militares é a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública. Assim sendo,

essencial se torna identificar o que se compreende por preservação da ordem pública e por polícia ostensiva. Sedimenta, pois, o item 21 do Decreto Federal n. 88.777/83 (R-200), que, por ordem pública entende-se:

[...] conjunto de regras formais, que emanam do ordenamento jurídico da Nação, tendo por escopo regular as relações sociais de todos os níveis, do interesse público, estabelecendo um clima de convivência harmoniosa e pacífica, fiscalizado pelo poder de polícia, e constituindo uma situação que conduza ao bem comum. (BRASIL, 1983).

Esta tentativa de categorização legal, por certo, longe se encontra de adequadamente formalizar o conceito de ordem pública, mas serve de ponto de partida para se que consiga aproximar a acepção de ordem pública daquilo que se sente e se observa ser ordem pública.

Um dos equívocos deste citado conceito legal é de demarcar ordem pública como “conjunto de regras formais”. Distingue-se, então, ordem pública da ordem jurídica, trazendo à baila as lições de Moreira Neto (1986, p. 135, grifo do autor), “ordem Pública não são regras, mas o resultado apreciável de sua observância”. E complementa o autor de que nem mesmo o conjunto de regras formais poderia ser Ordem Jurídica, visto que esta envolve também normas não-formais, não positivadas, como princípios gerais e particulares do direito.

Observa-se que, ao se ter em mente o termo ordem pública, direciona-se a percepção para algo, até certo ponto, vago e bastante amplo; uma vez que, apesar de existir delimitações semânticas quanto à ordem pública, notório é a distância a percorrer para que se alcance um consenso conceitual.

Corroborando com este pensar, os ensinamentos jurisprudenciais repassam o seguinte magistério:

Em cinquenta anos de vigência do tema não existe na atividade jurisdicional ‘jurisprudência’ efetiva a respeito do conceito de ordem pública. Há, de fato, algumas decisões em que se busca uma conceituação do tema, sem, contudo, firmar-se um juízo de valor coeso a respeito. (CHOUKR, 1993, p. 91, grifo do autor).

Adotando-se o desafio de categorizar ordem pública, constata-se da lição de Meirelles (1986, p. 156) que “ordem pública é a situação de tranqüilidade e normalidade que o Estado assegura – ou deve assegurar – às instituições e a todos os membros da sociedade, consoante às normas jurídicas legalmente estabelecidas”. Pode-se afirmar ainda que se trata de “uma situação pacífica de convivência social, isenta de ameaça, de

violência ou de sublevação que tenha produzido ou que supostamente possa produzir, em curto prazo, a prática de crimes.” (BARILE,1953, p.117, *apud* SILVA, 2004, p. 758).

Neste delinear, salientam-se as palavras de Moreira Neto (1991, p. 141, grifo do autor):

*A ordem pública é a disposição pacífica e harmoniosa da convivência pública, conforme princípios éticos vigentes na sociedade. Como se pode apreciar, o referencial ordinatório não é a apenas a lei e, tampouco, se satisfaz com princípios democráticos: a ordem pública é mais exigente, pois tem uma dimensão moral diretamente referida às exigências sociais e, por isso, própria de cada grupo. A ordem pública deve ser portanto, legal, legítima e moral.*

Defende Louis Rolland (1947, p. 399) *apud* Lazzarini (1999, p. 52), ao comentar sobre polícia administrativa, doutrinou que “[...] a polícia tem por objeto assegurar a ordem pública, isto é, a tranqüilidade, a segurança e a salubridade, concluindo por asseverar que assegurar a ordem pública, em suma, é assegurar essas três coisas.” Dissecando-se o conceito, vislumbra-se que a base da acepção ordem pública sustenta-se em uma tripartite: segurança, tranqüilidade e salubridade públicas.

Em síntese, imperativo é relatar as considerações de Lazzarini (1986, p. 13-14, grifo do autor):

[...] a *ordem pública* é mais fácil de ser sentida do que definida, mesmo porque ela varia de entendimento no tempo e no espaço. Aliás, nessa última hipótese, pode variar, inclusive dentro de um determinado país. Mas sentir-se-á a *ordem pública* segundo critérios de ordem superior, políticos, econômicos, morais e, até mesmo, religiosos. A *ordem pública* não deixa de ser uma *situação de legalidade e moralidade normal*, apurada por quem tenha competência para isso sentir e valorar. A ordem pública, em outras palavras, existirá onde estiver ausente a *desordem*, isto é, os atos de violência, de que espécie for, contra as pessoas, bens ou o próprio Estado. A *ordem pública* não é figura jurídica, embora se origine e tenha a sua existência formal.

Desenvolvendo o assunto, destaca-se que a mudança de nomenclatura, a qual até então prevalecia nas Constituições Federais anteriores, de “manutenção” para “preservação” da ordem pública, ensejou numa maior elasticidade as missões constitucionais das Polícias Militares. O Parecer GM-25 precisamente tece que a “preservação é suficientemente elástica para conter a atividade repressiva, desde que imediata”.(BRASIL, 2001).

No que tange à manutenção, em breves termos, abrange “[...] a ação e efeito de ser conservada a situação de certas coisas ou de certos fatos. É, assim, a permanência ou

conservação, legalmente assegurada, a respeito de qualquer *statu quo*, que se manterá como sempre foi ou como deva ser”.(SILVA, 2000, p. 518, grifo do autor).

Por outro lado, a preservação, nos dizeres de Bueno (1966, p.3.182) *apud* Lazzarini (1999, p. 105), compreende a “medida que se toma para alguma coisa de causas que a possam deteriorar, estragar. Evitação; prevenção; conservação; defesa”.

Há que se sedimentar, então, que:

A preservação abrange tanto a prevenção quanto a restauração da ordem pública, no caso, pois seu objetivo é defendê-la, resguardá-la, conservá-la íntegra, intacta, daí afirmar-se agora com plena convicção que a polícia de preservação da ordem pública abrange as funções de polícia preventiva e a parte da polícia judiciária denominada de repressão imediata [...]. (LAZZARINI, 999, p. 105).

Evidencia-se, pois, que a terminologia preservação da ordem pública, em contraponto à manutenção da ordem pública, conferiu às Polícias Militares uma maior gama de atribuições, as quais não se permaneceram adstritas à conservação do *statu quo*, mas a uma indispensável restauração da ordem aglutinada com uma missão residual que se consubstancializa a partir da falência ou incapacidade operacional dos demais órgãos policiais. Ademais, esta natureza residual fora exarada como de remanência, definindo-se “[...] sempre que não for o caso da preservação e restabelecimento policial da ordem pública de competência específica e expressa dos demais órgãos policiais do Estado”.(MOREIRA NETO, 1991, p. 145).

No que toca à polícia ostensiva, igualmente, o constituinte inovou na nomenclatura e ampliou a missão constitucional das Polícias Militares. Uma vez que a semântica expande o conceito para além, do até então previsto policiamento ostensivo.

A *polícia ostensiva*, afirmo, é uma expressão nova, não só do texto constitucional como da nomenclatura da especialidade. Foi adotada por dois motivos: o primeiro, já aludido, de estabelecer a *exclusividade* constitucional e, segundo, para marcar a *expansão* da competência policial dos policiais militares, além do “policiamento” ostensivo.(MOREIRA NETO, 1991, p. 146, grifo do autor).

Cumprе esclarecer que polícia ostensiva diz-se da instituição possuidora do poder de polícia, o qual segundo Moreira Neto (1986, p. 139), “exterioriza-se por meio da ordem, do consentimento, da fiscalização e da sanção de polícia, com intuito de preservar a ordem pública”.

Em se tratando de polícia ostensiva, imprescindível se observa delimitar o que viria a ser “poder de polícia”, a fim de que a ação policial não se veja revestida de arbitrariedade e, assim, não haja óbice quanto à legitimidade e à legalidade do proceder policial.

O legislador pouco tem se atentado ao assunto, todavia o Código Tributário Nacional em seu art. 78 inscreveu o conceito legal de poder de polícia:

Considera-se poder de polícia a 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. (BRASIL, 1966).

Ressalvando-se a peculiaridade do texto legal, percebe-se que o mesmo traz como elementares conceituais, o cerceamento do direito, interesse ou liberdade individual, em razão do interesse público. Este posicionamento legal está a cristalizar a adoção do conceito moderno de poder de polícia, conforme Di Pietro (2003, p. 111), “[...] o poder de polícia é a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público”.

Para Moreira Neto (1986, p.120, grifo do autor) trata-se:

*[...] atividade administrativa do Estado que tem por fim limitar e condicionar o exercício das liberdades e direitos individuais visando assegurar, em nível capaz de preservar a ordem pública, o atendimento de valores mínimos de convivência social, notadamente a segurança, a salubridade, o decoro e a estética.*

Corroborando com este pensar, tem-se o magistério da Juíza Fabiana Andréa de Almeida Oliveira, a qual tece:

Quando o Poder Público interfere na órbita do interesse privado, restringindo direitos individuais, para salvaguardar interesse público e evitar que se produzam ou potencializem os danos sociais que a lei procura prevenir, atua no exercício do poder de polícia, mediante a adoção de atos normativos, concretos, de fiscalização, impositivos, com natureza cautelar ou sancionatória, desde que sejam legais, se façam necessários, sejam proporcionais e eficazes. (BAHIA, 2005, p. 265).

Além disso, Lazzarini (1999, p.312) distintamente escreve que o Poder de Polícia, legitimando a ação de polícia e a sua própria razão de ser, “[...] é a capacidade derivada do Direito, de que dispõe a Administração Pública, como poder público, para

controlar os direitos e liberdades das pessoas, naturais ou jurídicas, inspirando-se nos ideais de bem comum”.

Neste desiderato, Cretella Junior (1986, p. 201, grifo do autor) acrescenta que “o poder de polícia, fundamento jurídico da ação policial, é toda *facultas*, garantida pelo Estado, tendente a limitar a atividade abusiva do cidadão”.

Não se pode olvidar, também, conforme Meirelles (2003, p. 131), que para efetivar essas restrições individuais em favor da coletividade, o Estado utiliza-se da discricionariedade do poder de polícia, agindo de acordo com a conveniência e as oportunidades nos limites da lei.

Em assim sendo, torna-se necessário um alerta: “[...] a repressão recai sobre a liberdade e incolumidade da pessoa, não pode exceder, nem em intensidade nem em duração, o mínimo absolutamente indispensável à manutenção ou reposição da ordem pública”.(MOREIRA NETO, 1986, p.120).

O poder de polícia, então, vincula-se a lei. Em breves palavras, trata-se de um poder amplo, mas não ilimitado ou absoluto. “Os fins, por melhores que sejam, não podem justificar o uso de meios arbitrários”.(LAZZARINI, 1999, p. 207).

É válido ressaltar, ainda, que o poder de polícia é próprio da Administração Pública, sendo exclusivo e indelegável. É o poder de polícia que fundamenta o poder da polícia. Sabe-se que quatro são os modos de exteriorização do poder de polícia, porém, considerando-se o fim deste trabalho, ater-se-á a abordar a fase de fiscalização do poder de polícia.

Neste sentido, Moreira Neto (1991, p. 147, grifo do autor) leciona quanto à fiscalização de polícia:

*A fiscalização de polícia é uma forma ordinária e inafastável de atuação administrativa, através da qual se constata o cumprimento da ordem de polícia ou a regularidade da atividade já consentida por uma licença ou uma autorização. A fiscalização pode ser ex officio ou provocada. No caso específico da atuação da polícia de preservação da ordem pública é o que se denomina de policiamento.*

E complementa o autor op cit.:

Sua utilidade é dupla: primeiramente, realiza a *prevenção* das infrações pela *observação* do cumprimento, pelos administrados, das ordens e dos consentimentos de polícia; em segundo lugar, prepara a *repressão* das infrações pela constatação formal dos atos infringentes”.(Moreira Neto, 1991, grifo do autor).

Sem dissonâncias, então, pode-se ratificar que o policiamento corresponde apenas à atividade de fiscalização do poder de polícia. Por esse motivo, a expressão utilizada, polícia ostensiva, expande, com exclusividade, a atuação das Polícias Militares à totalidade dos modos do exercício do poder de polícia, referindo-se a instituição detentora do poder de polícia.

Num viés pragmático, o exercício de tal competência traz às Polícias Militares a responsabilidade, por exemplo, de participar do planejamento de obra de arte ou alteração no sistema viário de uma cidade, analisando e sugestionando sobre o impacto das modificações, inclusive não consentindo a realização das mesmas quando estas não estiverem a atender ou a satisfazer questões de segurança pública ou de tranquilidade de transeuntes e condutores, tomando-se ainda, se for o caso, as medidas sancionatórias que forem oportunas e convenientes.

Noutros dizeres, a missão de polícia ostensiva sustentando-se no interesse da coletividade permite a Polícia Militar atuar sobre outro internacionalmente conhecido trinômio do trânsito, a Engenharia de tráfego.

Restringindo-se ao foco do estudo atinente tão-somente ao policiamento de trânsito e a fiscalização de trânsito, é válido lembrar também que o poder constituinte estadual de Santa Catarina nitidamente delimitou a Polícia Militar o exercício da polícia ostensiva relacionada com a guarda e fiscalização do trânsito:

Art. 107 - **À Polícia Militar**, órgão permanente, força auxiliar, reserva do Exército, organizada com base na hierarquia e na disciplina, subordinada ao Governador do Estado, **cabe, nos limites de sua competência, além de outras atribuições estabelecidas em lei:**

**I - exercer a polícia ostensiva relacionada com:**

[...]

**a guarda e a fiscalização do trânsito urbano;**

[...] (SANTA CATARINA, 1989, grifo nosso).

Percebe-se que, o policiamento, inclusive o de trânsito, cristaliza-se como uma missão que cabe e deve ser exercida pelas Polícias Militares. Todavia, com o escopo de dirimir qualquer dúvida restante e sem perder de vista o saber de que a competência sempre decorre da lei e por ela é delimitada, cumpre analisar outras normativas legais que especificamente tratam do assunto.

## 2 - 1 POLICIAMENTO OSTENSIVO DE TRÂNSITO

Seguindo esta linha de pensar, com o intuito de afastar a ação policial sem respaldo legal, observa-se no manto legal vigente que o policiamento ostensivo de trânsito se constitui em um tipo de policiamento ostensivo, o qual é exclusivamente atribuído às Polícias Militares. A estatuição do Decreto-lei n. 667, de 02 de julho de 1969, modificado pelo Decreto-lei n. 1.406, de 24 de julho de 1975, e pelo Decreto-lei n. 2.010, de 12 de janeiro de 1983, todos recepcionados pela Carta Maior de 1988, uma vez que não contrariam os preceitos desta, em por menores solidificam:

Art.3º - Instituídas para a manutenção da ordem pública e Segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, **competem as Polícias Militares**, no âmbito de suas respectivas jurisdições:

- a) **executar com exclusividade**, ressalvadas as missões peculiares das Forças Armadas, **o policiamento ostensivo**, fardado, planejado pelas autoridades competentes, a fim de assegurar o cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos;
- b) atuar de maneira preventiva, como força de dissuasão, em locais ou áreas específicas, onde se presume ser possível a perturbação da ordem;
- c) atuar de maneira repressiva, em caso de perturbação da ordem, precedendo o eventual emprego das Forças Armadas. (BRASIL, 1969, grifo nosso).

Justapõe-se o Decreto Federal n. 88.777, de 30 de setembro de 1983, que ao aprovar o Regulamento para as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares (R-200) assenta:

### CAPÍTULO II

#### Da Conceituação e Competência

Art. 2º Para efeito do Decreto-lei nº 667, de 02 de julho de 1969, modificado pelo Decreto-lei nº 1.406, de 24 de julho de 1975, e pelo Decreto-lei nº 2.010, de 12 de janeiro de 1983, e deste Regulamento, são estabelecidos os seguintes conceitos:

[...]

27) Policiamento Ostensivo – Ação Policial, **exclusiva das Polícias Militares**, em cujo emprego o homem ou a fração de tropa engajada seja identificada **de relance**, quer pela **farda**, quer pelo **equipamento**, ou **viatura**, objetivando a manutenção da ordem pública.

**São tipos desse policiamento, a cargo das Polícias Militares**, ressalvadas as missões peculiares das Forças Armadas, os seguintes:

- ostensivo geral, urbano e rural;
- **de trânsito**;
- florestal e de mananciais; [...] (BRASIL, 1983, grifo nosso).

Incorporando estes mesmos preceitos da legislação, observa-se que a doutrina castrense por meio do Manual de Policiamento Ostensivo, publicado pela Inspetoria-

Geral de Polícias Militares do Ministério do Exército, também delimita o policiamento de trânsito como um tipo, uma das facetas do policiamento ostensivo.(BRASIL, 1985).

O Código de Trânsito Brasileiro, por sua vez, em seu Anexo I, Dos Conceitos e Definições, firma entendimento de que o policiamento ostensivo de trânsito é executado pelas Polícias Militares:

**função exercida pelas Polícias Militares** com o objetivo de prevenir e reprimir atos relacionados com a **segurança pública** e de garantir obediência às normas relativas à **segurança de trânsito, assegurando a livre circulação e evitando acidentes**. (BRASIL, 1997, grifo nosso).

Deduz-se, assim, que, as diretivas técnicas e legais do poder de polícia encontram-se a pacificar e a legitimar, de forma exclusiva, a incumbência funcional do policiamento ostensivo de trânsito às Polícias Militares. Aliás, adverte-se, como bem assevera Teza (2003), que a execução do policiamento ostensivo de trânsito independe da celebração do convênio do órgão executivo de trânsito.

A atividade de policiamento de trânsito encontra-se atrelada às questões de ordem pública, de segurança e incolumidade, que não devem ser entendidas como de interesse local, a qual caberia ao município, pois a preservação da ordem pública é de interesse nacional. Isto porque ao infringir uma norma de trânsito, tal como avançar um sinal vermelho, transitar na contramão de direção ou ultrapassar numa curva, o condutor não está a ferir apenas o interesse local, mas sim, nas lições de Gasparini (1998, p.60), “atacando e ferindo um valor nacional, integrante da ordem pública e, portanto, afrontando a segurança pública, que é um dos aspectos da ordem pública, cuja preservação cabe à polícia ostensiva”.

Portanto, o serviço de policiamento ostensivo de trânsito, ramo da polícia de preservação de ordem pública, seja nas rodovias estaduais ou municipais ou nas vias urbanas, excetuando-se a competência da União, que é exercida pela Polícia Rodoviária Federal, cabe aos Estados-membros, pois não é predominantemente local, dado destinar-se a coibir a violação da ordem jurídica, a defender a incolumidade do Estado, das pessoas e do patrimônio e a restaurar a normalidade de situações e comportamentos que se opõem a esses valores.(GASPARINI, 1998, p. 60).

Entretanto, não se pode esquecer a independência e autonomia das searas administrativas, penais e cíveis. Assim, convém tecer que toda essa construção teórica e legal expressa, a qual sustenta a competência policial militar para atuar no trânsito, não está relacionada com a esfera de polícia administrativa de trânsito a ser vislumbrada

adiante. Não se pode confundir infração administrativa de trânsito com infração criminal ou competência administrativa com competência de polícia de preservação de ordem pública.

## **2 – 2 FISCALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DE TRÂNSITO**

Para que se possa assimilar a diferenciação entre as esferas administrativa e de ordem pública, é preciso saber distinguir Polícia Administrativa Geral e Polícia Administrativa Especial, as quais se subdividem em espécies.

Sobre este ponto, reporta-se a preciosa contribuição de Gasparini (1998, p. 60):

A polícia administrativa geral é voltada aos aspectos da ordem pública, que são: segurança, tranqüilidade e salubridade, tendo previsão constitucional e legal, permitindo uma maior flexibilidade à Administração Pública por ser mais propícia à atuação discricionária, daí ter o formato de instituição, exigindo preparo e controle adequados de seus quadros, o que vai desde as condições particulares de ingresso, passando por formação, carreira, deveres e direitos, que lhes permitem exercer o poder soberano do Estado, inclusive usando da força para que a lei se sobreponha e a ordem turbada seja, prontamente, restabelecida. A polícia administrativa especial, por sua vez, não tem por objeto a ordem pública e dilui-se em múltiplos segmentos, conforme os ramos das atividades particulares que lhe cumpre fiscalizar. Sua previsão legal é muito mais estreita que a da polícia de ordem pública e seu formato não é o de instituição.

Elucida-se que as Polícias Militares por seu mister eclético, amplo e peculiar, com a integralidade do poder de polícia, configuram-se por uma categorização específica de Polícia Administrativa Geral ou de Polícia de Segurança Pública. Em contornos práticos, diferencia-se a polícia de ordem pública dos demais ramos especializados da Polícia Administrativa.

Enquanto que aquela no desempenho do policiamento ostensivo de trânsito encontra-se direcionada à percepção e efetivação da segurança, tranqüilidade e salubridade; estes têm por objeto ramos administrativos específicos, com atribuições adstritas a certos segmentos, sendo inerentes e se difundindo por toda a Administração, polícia florestal, polícia sanitária, polícia de trânsito, dentre outros. (MEIRELLES, 2003, p. 127).

Neste rumo, com a propalada municipalização do trânsito a partir do CTB (1997), ou seja, a possibilidade de atribuição de poder de polícia administrativa de trânsito (ramo especializado) aos Municípios, alguns embates fizeram insurgir uma

crecente indecisão quanto à atuação policial militar no trânsito. Chegando-se a acreditar por certo tempo que a competência policial militar de polícia de trânsito, até então realizada, ficara estreitada. (TEZA, 2003, p.86). Entretanto, talvez por falta de melhor análise, após sucinto pormenorizar, de pronto se constata que a regência do CTB em muito pouco alterou a fundamentação legal para o agir policial militar no âmbito do trânsito. Ressalvando-se, apenas, que a atividade policial militar concernente à fiscalização do trânsito devesse estar adstrita à celebração de convênio com a autoridade de trânsito. Conforme delimita o art. 23 do CTB:

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

**I** - (VETADO)

**II** - (VETADO)

**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; [...].(BRASIL, 1997, art.23).

Importa esclarecer que o legislador conceituou no Anexo I do Código de Trânsito Brasileiro o entendimento referente à fiscalização de trânsito:

**FISCALIZAÇÃO** - ato de controlar o cumprimento das normas estabelecidas na legislação de trânsito, por meio do poder de polícia administrativa de trânsito, no âmbito de circunscrição dos órgãos e entidades executivos de trânsito e de acordo com as competências definidas neste Código. (BRASIL, 1997).

Evidencia-se a partir do CTB que esta fiscalização de trânsito não é atividade exclusiva a ser desempenhada pela Polícia Militar, de modo que para ser agente de trânsito, independe de ser civil ou militar, basta está credenciado junto à autoridade de trânsito. Todavia, no que diz respeito à fiscalização do trânsito, conforme Gasparini (1998, p. 62); Teza (2003) e Silva (2005), antes de tudo, faz-se necessário que o município faça parte do Sistema Nacional de Trânsito, preenchendo todos os requisitos que o próprio Código Brasileiro de Trânsito exige em seu Artigo 24, Parágrafo 2º e Resolução nº 106/99 do CONTRAN. Caso isto não ocorra, não é possível o estabelecimento de convênio por falta do cumprimento de requisito legal, visto que o Município não figurará como órgão executivo de trânsito participante do sistema nacional, recaindo sobre o Estado as competências discriminadas para o Município no Artigo 24 do CTB, devendo então ser este o órgão delegante na celebração de Convênios. Noutras palavras, as competências municipais são condicionadas, pois “Para

exercer as competências estabelecidas neste artigo, os Municípios deverão integrar-se ao Sistema Nacional de Trânsito, conforme previsto no art. 333 deste Código” (§2º, art.24, CTB).

Sob tal ponto, Gasparini (1998, p. 62, grifo do autor), explica:

Assim, a competência municipal, quase que delegada, é condicionada e supervisionada pela União, além de acompanhada e coordenada pelo Estado-membro. Esta foi a forma que ganhou a propositada *municipalização do trânsito*, uma panacéia, cuja inviabilidade sempre sustentamos [...].

Retomando-se as considerações referentes à fiscalização, observa-se a necessidade de se ratificar e demarcar a distinção e a independência das áreas administrativa e de ordem pública. Dado que, no âmbito do Direito de Trânsito, o campo pragmático por vezes revela uma tênue linha a separar estes dois ramos do direito, acarretando equívocos e distorções jurídicas por parte dos operadores que perpassam, até mesmo, pela ilegalidade.

Embora o policiamento compreendesse a fase de fiscalização do poder de polícia e ambas as competências advêm do mesmo poder de polícia do Estado, cumpre evidenciar que a fiscalização de trânsito não se constitui no mesmo universo do policiamento ostensivo de trânsito.

Noutros dizeres, a fiscalização de trânsito diz respeito ao controle das normas administrativas que regulamentam o trânsito; remete-se, de forma pontual, a jurisdição administrativa, ao executar do agente de trânsito. Ao passo que o exercício do policiamento ostensivo de trânsito transcende o âmbito administrativo, constituindo-se em atividade de controle e fiscalização do respeito à ordem pública, como conceituou o Anexo I do CTB.

Sobre esta distinção, bem esclarece Santos (1998):

A atividade de polícia administrativa exercida pelos agentes da autoridade de trânsito não deve ser confundida com a atividade de policiamento ostensivo.

A primeira implica na fiscalização, autuação, processamento e aplicação da penalidade ao infrator e pode ser exercida tanto pela autoridade de trânsito quanto pelos agentes por ela designados (art. 280, § 4º, do C.T.B.) - ressalvados os casos de aplicação das penalidades, privativos da autoridade de trânsito.

A atividade de policiamento ostensivo é exclusiva das Polícias Militares, nos termos do art. 144, § 5º, da Constituição Federal e art. 105 da Constituição do Estado de Pernambuco.

Desta forma, ressalta-se que diferentemente do policiamento ostensivo, a fiscalização de trânsito não se concretiza como uma missão privativa do policial militar,

podendo ser efetivada por outro agente civil ou militar quando devidamente credenciado junto à autoridade de trânsito, de acordo com o CTB.

Aliás, por não se constituir foco deste estudo, em breves palavras, cumpre mencionar que embora o CTB tenha conferido a possibilidade de delegação do poder de polícia administrativa de trânsito a civis, conforme Varanda (2003) e Silva (2005), a doutrina e jurisprudência dominante estão a pacificar a indelegabilidade do poder de polícia de trânsito ou de polícia de ordem pública a entes privados, assentando, até mesmo, a inconstitucionalidade desta delegação às Guardas Municipais.

Por finalizar, então, constata-se que nada impede que os policiais militares exerçam ambas as competências, sendo que para efetuarem as atividades de polícia administrativa deverão ser credenciados pela autoridade competente - art. 280, § 4º c/c art. 23, III; enquanto que o exercício das atividades de policiamento ostensivo independe de qualquer providência, pois tem sede constitucional. (Santos, 1998).

### **3 - CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Da análise doutrinária e legal constatou-se que a competência do policiamento ostensivo de trânsito impõe-se com exclusividade às Polícias Militares, independentemente da existência de convênio trânsito. Aliás, salienta-se que não só possui legitimidade o policial militar para intervir em ocorrência que afronte a ordem pública, mas possui o dever de agir, de acordo com a missão constitucional no exercício da polícia ostensiva e preservação da ordem pública.

Por outro lado, no que tange à fiscalização de trânsito, esfera administrativa, poderá ser realizada pela Polícia Militar desde que devidamente conveniada com os órgãos e entidades executivas do Sistema Nacional de Trânsito; o que de fato ocorre, com poucas exceções, pois de acordo com os dados do DENATRAN (2007) apenas 56 (18,85%) municípios catarinenses e 14,99% dos municípios brasileiros encontram-se integrados ao citado sistema. Restando cristalino, portanto, que a Polícia Militar é instituição competente para atuar no âmbito do trânsito para realizar não só o policiamento ostensivo, mas a fiscalização de trânsito como agente de trânsito.

Por finalizar, acredita-se que o presente artigo, sem pretender esgotar o assunto, mais que dirimir dúvidas e compilar diretivas legais e ensinamentos doutrinários, contribui para difundir a sociedade os limites dos poderes de polícia, administrativa e de

ordem pública, para que direitos e garantias individuais sejam respeitados, não sendo aviltados por ações arbitrárias, abusivas e sem permissivo legal.

#### 4. REFERÊNCIAS

BAHIA. *Processo n. 562973-4/2004*. Juíza Fabiana Andréa de Almeida Oliveira. Comarca de Irecê. Decisão em 17/05/2005. Disponível em: <<http://www.amab.com.br/amab2006/sentencas.php?cod=82>>. Acesso em: 23 set. 2007.

BRASIL. Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. *Código Tributário Nacional*. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e Institui Normas Gerais de Direito Tributário Aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília. D.O.U. de 27.10.1966. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm)>. Acesso em: 10 jul. 2006.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei n. 667, de 02 de julho de 1969. *Reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal e da outras providências*. Brasília, D.O.U. de 3.7.1969.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 88.777, de 30 de setembro de 1983. *Aprova o Regulamento para Polícias Militares e Corpos de Bombeiros (R-200)*. Brasília, D.O.U. de 4.10.1983.

\_\_\_\_\_. Ministério do Exército. *Manual Básico de Policiamento Ostensivo*. Estado-Maior do Exército Inspeção-Geral das Polícias Militares. Polícia Militar de Santa Catarina: Florianópolis: 1985.

\_\_\_\_\_. Lei n. 9.503/1997, de 23 de setembro em 1997. *Código de Trânsito Brasileiro*. Brasília, 1997.

\_\_\_\_\_. *Parecer N° AGU/TH/02/2001*(Anexo ao Parecer n° GM-25), As Forças Armadas, sua atuação, emergencial, temporária, na preservação da ordem pública. Aspectos relevantes e norteadores de tal atuação. Diário Oficial, Brasília de 13.8.2001.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988. 6. ed. atual. até 31.01.2005. São Paulo: RT, 2005.

CRETELLA JUNIOR, José. Polícia Militar e Poder de Polícia no Direito Brasileiro. In: *Direito Administrativo da Ordem Pública*. Rio de Janeiro: Forense, 1986. p. 159-203.

\_\_\_\_\_. *Curso de Direito Administrativo – De acordo com a Constituição de 1988*. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

CHOUKR, Fauzi Hassan. A ordem pública como fundamento da prisão cautelar: uma visão jurisprudencial. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, ano 1, n. 4, p. 89-93, out./dez. 1993.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

GASPARINI, Diogenes. Novo Código de Trânsito – os Municípios e o policiamento. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, ano 35, n. 139, p.57-70, jul./set. 1998.

LAZZARINI, Álvaro. Polícia de Manutenção da Ordem Pública. In: *Direito Administrativo da Ordem Pública*. Rio de Janeiro: Forense, 1986. p. 1-94.

\_\_\_\_\_. *Estudos de Direitos Administrativos*. Sistematização Rui Stoco. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

MEIRELLES, Hely Lopes Polícia de Manutenção da Ordem Pública e suas Atribuições. In: *Direito Administrativo da Ordem Pública*. Rio de Janeiro: Forense, 1986. p. 147-158.

\_\_\_\_\_. *Direito Administrativo Brasileiro*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. Direito Administrativo da Segurança Pública. In: *Direito Administrativo da Ordem Pública*. Rio de Janeiro: Forense, 1986. p. 109-146.

\_\_\_\_\_. A Segurança Pública na Constituição. *Revista de Informação Legislativa*, n. 109, Brasília, Senado Federal, janeiro/março 1991, ano 28, p. 147.

SANTA CATARINA. *Constituição do Estado de Santa Catarina*, de 5 de outubro de 1989.

SANTOS, Izabel Cristina Moreira dos. *A Embriaguez no Novo Código de Trânsito Brasileiro*. Procuradora do Estado de Pernambuco e Diretora Jurídica do DETRAN/PE. Recife, 8 abr 1998. Disponível em: <[http://www.mp.pe.gov.br/procuradoria/caops/caop\\_consumidor/doutrina/embriaguez.htm](http://www.mp.pe.gov.br/procuradoria/caops/caop_consumidor/doutrina/embriaguez.htm)>. Acesso em: 18 jan 2006.

SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico*. 17. ed. Rio de Janeiro, 2000.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 23. ed. Revista e atualizada nos termos da Reforma Constitucional (até a Emenda Constitucional n. 42, de 19.12.2003, publicada em 31.12.2003). São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVA, Ricardo Alves da. *Polícia Militar e as Guardas Municipais*. Centro de Estudos Avançados e Treinamento – Trânsito, de 26/09/2005. Disponível em: <<http://www.ceatnet.com.br/modules/wfsection/article.php?articleid=13>>. Acesso em 13.08.2006.

TEZA, Marlon Jorge. A Missão da Polícia Militar no Trânsito e o Código de Trânsito Brasileiro. *Revista Unidade*. Porto Alegre, ano XXI, n. 55, out/dez de 2003.

VARANDA, Rodrigo Fogaça. *Porque a Companhia Petropolitana de Trânsito e Transportes - CPTRANS – e a Guarda Municipal não podem fiscalizar o trânsito e emitir multas - Indelegabilidade do poder de Polícia*. 2003. Disponível em:

<<http://www.uj.com.br/publicacoes/doutrinas/default.asp?action=iddoutrina=1654>>. Acessado em: 22 out. 2007.

doutrina&