

POLICIAMENTO E FISCALIZAÇÃO DO TRÂNSITO URBANO: UMA ANÁLISE DO PAPEL DAS POLÍCIAS MILITARES

*Vinicius Ribeiro Aragão de Andrade*¹
*José Onildo Truppel Filho*²

RESUMO

A pesquisa tem o condão de analisar o papel das polícias militares no policiamento e fiscalização do trânsito nas vias urbanas. O método utilizado foi o dedutivo e a técnica, bibliográfica e exploratória, permitindo estudar o tema proposto e alcançar importantes conclusões. Conclui-se que, muito embora o CTB faculte aos municípios um papel preponderante na gestão do trânsito urbano, as polícias militares continuam tendo autonomia para agir na área, no cumprimento do seu mister e de sua missão constitucional, na preservação da ordem pública, desde que acobertada pelos competentes convênios. Parte-se de uma análise do poder de polícia, discutindo-se o preceito fundamental das polícias militares, qual seja o de preservar a ordem pública até se alcançar a diferenciação entre policiamento e fiscalização de trânsito. O estudo das atribuições municipais, originário da promulgação do CTB, e a possibilidade e abrangência da completa atuação das polícias militares nas vias urbanas, restaram explorados pela necessidade do prévio convênio de trânsito.

Palavras-chave: Policiamento. Fiscalização do Trânsito. Ciências Policiais. Ordem Pública.

1 Cadete PM - 1º Pel/CCad – da Academia de Polícia Militar da Trindade – APMT e Bacharel em Direito pelo Centro de Educação Superior Unyahna.

2 Major da Polícia Militar de Santa Catarina, Bacharel em Direito; Especialista em Direito e Gestão de Trânsito e em Administração de Segurança Pública; Mestrando na área de Mídia e conhecimento do programa de Pós-graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento na Universidade Federal de Santa Catarina.

1 INTRODUÇÃO

O trânsito é um tema de grande relevância no dia a dia da sociedade. Os acidentes de trânsito geram graves sequelas físicas e emocionais na vida das pessoas.

No cenário brasileiro, em pleno desenvolvimento econômico e expansão na indústria, notadamente a automobilística, a tendência é primar pelo transporte individual. Planos de incentivo fiscal e a facilitação de crédito estimulam o consumidor a adquirir veículos automotores.

De acordo com pesquisa realizada junto ao sítio do Denatran, disponível online, constam registrados em 2014 uma soma de mais de 83 milhões de veículos passíveis de circulação no Brasil.

Dentre os ideais de soluções contundentes apresentados à sociedade, ressalta-se a edição do novo Código de Trânsito Brasileiro – CTB – instituído por intermédio da Lei nº 9.503/1997, em vigor a partir de janeiro de 1998, cujo teor acolheu maior rigor na fiscalização e punição aos infratores deste importante instrumento normativo.

Porém, ocorreu que a promulgação da citada Lei Federal, de certo modo, alterou as competências na fiscalização de trânsito, o que gerou transtorno somado às nítidas incertezas quanto à competência remanescente das Polícias Militares em todo o país.

Diante deste quadro, tem-se por objetivo geral analisar o papel das Polícias Militares no policiamento e na fiscalização do trânsito nas vias urbanas. Especificamente, tende-se a descrever conceitos pertinentes à literatura e às normativas existentes do objeto pesquisado, abordar o papel das Polícias Militares no policiamento e na fiscalização de trânsito conforme as regras do CTB e verificar uma atuação harmoniosa entre os órgãos integrantes do Sistema Nacional de Trânsito, em consonância com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88.

Objetivando concretizar o elaborado, foi utilizado o método dedutivo através da técnica bibliográfica e exploratória, com análises abrangendo a CRFB/88 e o CTB, dentre outros dispositivos normativos, integralizando-os a alguns preceitos atualizados ao tema.

Impende ressaltar que a delimitação deste estudo se pauta em esclarecer dúvidas geradas a partir da entrada em vigor da Lei nº 9.503/1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro, notadamente a atuação das Polícias Militares no trânsito, consoante as atribuições constitucionais de polícia ostensiva e preservação da ordem pública a ela determinadas, estabelecendo assim, uma atuação legal e legítima das instituições policiais militares brasileiras.

2 LEGISLAÇÃO DE TRÂNSITO E O PAPEL DO MUNICÍPIO

O trânsito há muitos anos ocupa um papel de destaque negativo na vida social. Sejam pelos números astronômicos de acidentes, mortos e feridos, seja pelos gastos significativos que esses acidentes demandam das pastas da saúde e da previdência.

Os números que envolvem o assunto demonstram a relevância do tema. Os dados do Ministério da Saúde de 2011, por exemplo, dão conta de que os acidentes de trânsito no país ocasionaram a morte de aproximadamente 43.000 pessoas e 180.000 ficaram feridas. Estes números causam ainda mais espanto quando se calcula o custo para os cofres públicos, que segundo estimativa do IPEA é de aproximadamente 40 bilhões de reais por ano (IPEA, 2006).

Projetos alternativos para a mobilidade urbana e a opção por novos modais de transporte público, que priorize o transporte de massa em detrimento do individual, ocupam as manchetes dos noticiários nacionais, fazendo parte, inclusive de teor da campanha de candidatos aos mais diversos cargos em todos os níveis de governo.

Para proporcionar embasamento científico à presente pesquisa, será apresentada uma revisão da legislação atualizada que rege o trânsito no país, bem como define as competências sobre ele, principalmente no que diz respeito ao município.

2.1 Síntese histórica

A partir do momento que a vida em sociedade passou a ser regulamentada por leis estatais, a força e o poder de polícia exercido pelo Estado se exteriorizaram na figura de contratados que se destacam pelo uso de fardas e armamento. Vale ressaltar que, consoante Marlon Jorge Teza (2011, p. 44), em seu livro *Temas de Polícia Militar*, “a atividade de trânsito historicamente sempre foi atribuição das então denominadas ‘Forças Públicas’, das quais derivam as Polícias Militares”.

Todavia, a vigência do novo Código de Trânsito Brasileiro – CTB – trouxe consigo inúmeras dúvidas que ainda demandam estudos. Um dos motivos de grande repercussão está atrelado às competências atribuídas aos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Trânsito, sobretudo ao município.

Não é a primeira vez que os municípios têm papel de destaque na gestão do trânsito. Foi com o surgimento dos primeiros veículos no início do século XX e com a aglomeração das pessoas nas zonas urbanas que tornou necessário priorizar e regulamentar o trânsito. Nesse sentido, lembrando um fato histórico das origens do Estado Brasileiro, Espírito Santo (2001, p. 18) leciona:

Parece até extraterreno dizer que, nas primeiras décadas no século XX, algumas Câmaras Municipais é que outorgavam as carteiras de habilitação e nestes documentos vinham descritos em cerca de dez artigos todas as regras de

conduta e circulação, em fantástico resumo do que hoje se descreve nos 341 artigos do Código de Transito Brasileiro (CTB).

Em 1941, aconteceu a instituição do primeiro Código Nacional de Trânsito do Brasil e na década de 60, foi aprovado um novo Código Nacional de Trânsito – CNT. Ambos centralizavam as ações de trânsito no âmbito dos Estados. Enfim, em 23 de janeiro de 1998, entrou em vigor a Lei nº 9.503/1997, que instituiu o Código de Trânsito Brasileiro – CTB –, que passará a ser analisado a seguir.

2.2 Código de Trânsito Brasileiro

O Código de Trânsito Brasileiro estabelece que a segurança no trânsito é direito de todos e um dever dos órgãos e das entidades componentes do Sistema Nacional de Trânsito, cabendo a estes órgãos, no âmbito das respectivas competências, adotar as medidas necessárias a assegurar esse direito (BRASIL, 1997).

Visando assegurar mecanismos para segurança no trânsito, o CTB dispôs amplamente acerca das questões administrativas relacionadas ao trânsito de veículos no país, além de ter introduzido no ordenamento jurídico novos tipos penais, bem como normas especiais, de natureza penal e processual penal a eles atinente.

Além disso, como já assinalado, o CTB também inova de certa forma ao alterar a atribuição de fiscalização do trânsito, na medida em que possibilita aos municípios assumirem o protagonismo na gestão do trânsito nas vias de seu território, desde que integrem o Sistema Nacional de Trânsito, consoante o seu art. 24, §2º. Tal modificação inseriu os municípios juntamente com as Polícias Militares no rol taxativo do art. 7º do citado diploma legal, como se lê:

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**;

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

[...]

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

[...] (BRASIL, 1997, grifo nosso)

Amparados pelo novo panorama legal, os municípios historicamente omissos à fiscalização do trânsito, passaram a ter a possibilidade de geri-lo, no âmbito das vias dos seus territórios.

A opção do legislador foi no sentido de, entendendo ser o município o ente mais interessado e mais próximo dos problemas de trânsito, chamá-lo à responsabilidade.

Contudo, o Código de Trânsito Brasileiro estabeleceu alguns requisitos para que o município assumira de forma plena a gestão do trânsito.

Conforme determina o art. 1º da Resolução nº 296 do Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN – é incumbência da entidade municipal tratar das questões de engenharia de tráfego, sinalização, estacionamento, parada e circulação de veículos, regulamentação e fiscalização do uso de suas vias, dentre outras atribuições previstas no CTB.

Essa gestão, no entanto, se limita à execução das normas de trânsito, tendo em vista que a competência para legislar sobre a matéria foi constitucionalmente atribuída a União, sendo vedada ao município qualquer inovação legislativa nesse sentido (art. 22, XI da CRFB/88).

Frente a gama de atribuições passíveis de cumprimento pelos municípios, o CTB não impõe penalidade alguma, caso não queiram ou nada façam para municipalizar, ou seja, caso não tomem providências no sentido de integrar o Sistema Nacional de Trânsito.

A falta de sanção tornou esta responsabilidade uma faculdade para os municípios, o que em termos práticos pode ser percebido com o baixo número de entes municipais que efetivamente passaram a gerir o trânsito em seus territórios.

Apesar de acertada a ideia de que o município é o ente com maior capacidade de atuar no trânsito em seu território, também é certo que a maioria das cidades brasileiras não está preparada para fazê-lo.

Essa inércia da gestão do trânsito é apontada nos dados disponibilizados no sítio online do Denatran, órgão máximo executivo de trânsito da União, onde se lê que dos 5.561 municípios brasileiros, 4.147 não municipalizaram o trânsito, significando aproximadamente 75% do total das cidades que permanecem omissas em relação ao tema. Essa falta de ação por parte do poder público municipal pode ter três causas básicas: deficiência financeira, incapacidade técnica e interesse político.

Deficiência financeira significa dizer que os municípios não dispõem de recursos para assumirem tal responsabilidade, cumprir os requisitos legais que os fariam integrar o Sistema Nacional de Trânsito, previstos no supramencionado art. 1º da Resolução 296 do Contran.

Já a incapacidade técnica é de ordem jurídica, por não compreender a intenção do CTB em conceder aos municípios a possibilidade de integrarem o Sistema Nacional de Trânsito, principalmente nos pequenos municípios, e passar a gerir o trânsito nas vias urbanas de suas cidades.

Mas, o problema que surge mais evidente é a falta de interesse político, já que uma atuação mais firme no trânsito pode gerar “prejuízos” eleitorais para os dirigentes públicos municipais. Rogério Crantschaninov, Diretor Presidente da Companhia de Engenharia de Tráfego – CET – de Santos/SP e presidente do Fórum Paulista de

Secretários de Transporte e Trânsito, afirma que esse problema é mais comum nos pequenos municípios, pois nos médios e grandes a fiscalização já foi absorvida pela população (Crantschaninov apud Schmidt, 2013).

Exemplo recente foi noticiado por uma emissora de tv, onde no Estado de Santa Catarina, na cidade de Pomerode, quando a repercussão negativa junto a uma parcela da população da chamada Operação Lei Seca, que visa combater a direção de veículos por pessoas alcoolizadas, ensejou a suspensão da atuação da Guarda Municipal da cidade em parceria com a Polícia Militar neste tipo de operação. O fato repercutiu na imprensa nacional e o prefeito se viu obrigado a recuar da decisão e retomar às operações junto à PM.

Ante o exposto, torna-se evidente que desde 1998, com o advento do CTB, ao município foi concedido autonomia para desempenhar papel fundamental, sobretudo na fiscalização do trânsito no âmbito do seu território desde que cumpra as exigências legais. Porém, algumas dificuldades encontradas na municipalização e a ausência de sanção caso ela não ocorra, acabaram inviabilizando os objetivos do CTB.

As Polícias Militares, de outra banda, concentram larga experiência de atuação no trânsito, bem como conta com número significativo de seu efetivo disposto em todo o território nacional.

Merecedora de estudo sobre a sua missão constitucional de preservação da ordem pública e do seu domínio sobre a atividade de polícia ostensiva, será feita esta abordagem na sequência.

3 A MISSÃO DAS POLÍCIAS MILITARES

Antes de discorrer sobre a missão das Polícias Militares, faz-se necessário estudar alguns aspectos do poder de polícia do Estado, a fim de situar as atividades desta Instituição, bem como a natureza jurídica desses atos, passando-se assim a expor sobre o tema.

3.1 Poder de Polícia

O vocábulo polícia deriva do grego *politeia* que por sua vez designava todas as atividades da cidade-estado (*polis*), que difere do sentido atualmente empregado. (DI PIETRO, 2010).

Poder de polícia é o poder do Estado de limitar e disciplinar interesses, bens e direitos dos particulares em prol da coletividade. Este poder, por sua vez, é restringido pela lei e regido pelos princípios da proporcionalidade, necessidade e adequação e, em última análise, a proteção do interesse público. Sua conceituação se encontra no art. 78 do Código Tributário Nacional, o qual, ao tratar dos fatos geradores das taxas, assim o definiu:

Art. 78. 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 tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (BRASIL, 1966)

O poder de polícia é a faculdade ao dispor da Administração Pública com vistas a condicionar e/ou restringir os interesses individuais, em favor do interesse da coletividade ou do próprio Estado (MEIRELLES, 2010).

O poder de polícia é exercido sobre qualquer atividade que possa, direta ou indiretamente, gerar algum tipo de risco que vá de encontro aos interesses da coletividade. Todos os entes federados podem e devem exercer tal poder, notadamente respeitando as suas competências constitucionais. Infere Lazzarini (1999, p. 313) que “o Poder de Polícia é indelegável. Ele é exclusivo da administração pública, como Poder Público”.

O mesmo autor destaca ainda que os atos de polícia são, em sua essência, administrativos e por isso devem ser regidos pelos princípios norteadores destes atos, bem como possuir a mesma estrutura e fazer presentes elementos, tais como a competência, a forma, a finalidade, o motivo e o objeto (LAZZARINI, 1999).

A doutrina aponta como atributos próprios do poder de polícia a discricionariedade, auto-executoriedade e coercibilidade.

A discricionariedade não se confunde com arbitrariedade, como bem lembra Lazzarini (1999). Discricionariedade significa afirmar que no exercício do poder de polícia a Administração dispõe de uma liberdade regrada de atuação, ou seja, poderá fazer um juízo de conveniência e oportunidade de suas ações respeitando os limites legais. Contudo, a finalidade de todo ato administrativo é requisito sempre vinculado à proteção do interesse da coletividade.

A auto-executoriedade consiste na possibilidade da Administração, independentemente de ordem judicial, por seus próprios meios, executar de forma direta e imediata os seus atos. Depende de autorização expressa de lei e tem fundamental importância no exercício do poder de polícia, pois se a Administração se socorresse ao judiciário para praticar todo ato desta natureza, perderia completamente a vantagem de seu poder garantido (DI PIETRO, 2010).

O último atributo do Poder de Polícia é a coercibilidade que possibilita, independentemente de prévia autorização judicial, a imposição do ato de forma coativa ao administrado, ou ainda é a possibilidade de aplicação coativa de medidas ao administrado no exercício do Poder de Polícia, viabilizando o uso da força caso este resista à atuação estatal (MEIRELLES, 2012).

O Poder de Polícia sofre uma distinção clássica que a divide em polícia administrativa e polícia judiciária. A primeira incide sobre bens, direitos ou atividades dos particulares; já a segunda incide sobre pessoas.

Tomando por pressuposto que a polícia judiciária se exterioriza por meio de corporações armadas e especializadas, enquadram neste conceito tanto as polícias judiciárias propriamente ditas, Polícias Cíveis, quanto às polícias de manutenção da ordem pública, as Polícias Militares (LAZZARINI, 1999).

Entretanto, a polícia de manutenção da ordem pública se reveste de um poder de polícia administrativa geral, típico de quem exerce a polícia ostensiva, ou seja, as Polícias Militares. Este poder de polícia geral, além de incidir sobre bens, serviços e patrimônio, incide também sobre as pessoas (TEZA, 2011).

Diferindo do poder de polícia geral e, mais restrito que este, tem-se o poder de polícia administrativa especial, que incide somente sobre bens, serviços e patrimônio. Este poder está disperso nos mais diversos órgãos do Estado como poder decorrente diretamente das suas atribuições específicas, tais como o poder dos fiscais de obra dos municípios, das Guardas Municipais, dos fiscais do meio ambiente etc. (TEZA, 2011).

Neste sentido, percebe-se que as Polícias Militares detêm Poder de Polícia por ser órgão do Estado e mais, detêm o poder de polícia geral, que é aquele incidente sobre bens, direitos e atividades do particular, bem como sobre as próprias pessoas. É um poder típico conferido aos detentores da missão de preservação da ordem pública, que exercem a polícia ostensiva, a qual passará a ser estudada a partir de agora.

3.2 Polícia Ostensiva

Polícia ostensiva é uma expressão que foi usada pela primeira vez no texto constitucional de 1988 e isso estabelece a exclusividade das Polícias Militares, bem como marca a expansão da competência dessa instituição, muito além do policiamento ostensivo, previsto na Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. A nomenclatura polícia ostensiva se dá a essa instituição policial em razão de seu agente ser facilmente identificado pelo padrão do seu uniforme, ou seja, a sua autoridade pública resta evidente devido ao que simbolizam as fardas, equipamentos, armamentos, viaturas etc. (TEZA, 2011).

Neste aspecto, Marcello Martinez Hipólito e Jorge Eduardo Tasca, acertadamente definem a polícia ostensiva:

Assim como a polícia judiciária exprime um conjunto de competências que teriam por fim a apuração da infração penal e sua autoria, a polícia ostensiva, afeta às polícias militares, tem que necessariamente exprimir um conjunto de competências que tenham por fim a preservação da ordem pública. (HIPÓLITO; TASCA, 2012, p. 84)

É atribuído às Polícias Militares o dever de proteção às pessoas físicas, seus bens e atividades, por atuar como polícia ostensiva, preservando a ordem pública.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 utiliza a expressão polícia ostensiva como forma de expandir a abrangência da missão da Polícia Militar, e não a expressão policiamento ostensivo, por se tratar de conceito mais restrito, como se verá a seguir.

3.3 Policiamento Ostensivo

De acordo com o parecer GM-25 da Advocacia Geral da União, cujo subscritor foi o então Advogado Geral da União, Gilmar Ferreira Mendes, atual ministro do Supremo Tribunal Federal, depreende-se que o policiamento configura apenas uma das fases da atividade de polícia (BRASIL, 2001).

A atuação do Estado em seu exercício do poder de polícia se desenvolve em quatro fases: a ordem de polícia, o consentimento de polícia, a fiscalização de polícia e a sanção de polícia. Essas são delegadas à Polícia Militar para ações relativas à manutenção e preservação da ordem pública. Afetos ao tema seguem trechos do parecer GM-25:

A ordem de polícia se contém num preceito, que, necessariamente, nasce da lei, pois se trata de uma reserva legal (art. 5º, II), e pode ser enriquecido discricionariamente, consoante as circunstâncias, pela Administração. [...]

O consentimento de polícia, quando couber, será a anuência, vinculada ou discricionária, do Estado com a atividade submetida ao preceito vedativo relativo, sempre que satisfeitos os condicionamentos exigidos. [...]

A fiscalização de polícia é uma forma ordinária e inafastável de atuação administrativa, através da qual se verifica 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 que toma o nome de policiamento.

Finalmente, **a sanção** de polícia é a atuação administrativa auto-executória que se destina à repressão da infração. No caso da infração à ordem pública, a atividade administrativa, auto-executória, no exercício do poder de polícia, se esgota no constrangimento pessoal, direto e imediato, na justa medida para restabelecê-la. (BRASIL, 2001, grifo nosso)

Interpreta-se da transcrita acima, que o policiamento se enquadra na fase de fiscalização de polícia, conceituado no item 27 do Parecer GM-25 como:

Ação policial, exclusiva das Policias Militares em cujo emprego o homem ou a fração de tropa engajados sejam identificados de relance, quer pela farda quer pelo equipamento, ou viatura, objetivando a manutenção da ordem pública. (BRASIL, 2001)

O Policiamento Ostensivo compreende ação policial exclusiva das Polícias Militares e, em sua aplicação, os seus agentes são identificados imediatamente, devido ao reconhecimento do uniforme/fardamento, das viaturas e dos equipamentos utilizados.

O policiamento ostensivo está compreendido na fase de fiscalização de polícia e por isso, a expressão polícia ostensiva, amplia a atuação das Polícias Militares quando no exercício do poder de polícia.

Em outras palavras, polícia e policiamento são expressões que não se confundem, muito pelo contrário, são duas expressões que tem conteúdo diverso e de fundamental importância na descrição das atribuições constitucionalmente atribuídas à PM.

Apenas as polícias rodoviárias e ferroviárias federais são exceções que o texto constitucional garantiu em seu art. 144, §§ 2º e 3º autorizando a estas o exercício do patrulhamento ostensivo das rodovias e das ferrovias federais, respectivamente.

3.4 Preservação da Ordem Pública

A manutenção da ordem pública é indispensável à existência da sociedade e à realização dos objetivos constantes nos princípios fundamentais da República. Ao Estado incumbe organizar e manter forças que visem esta preservação, fornecendo uma situação de tranquilidade material, ou seja, ausência de perturbações (TEZA, 2011).

Acerca da ordem pública, Lazzarini (1999) define como uma situação de convivência pacífica e harmoniosa da população, fundada em princípios éticos, referindo-se à harmonia da convivência social, excluindo assim, a violência, o terror e a intimidação que deterioram àquela situação.

Nessa mesma esteira assinala o parecer GM-25 que ordem pública é:

[...] o 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 ou condição que conduza ao bem comum. (BRASIL, 2001).

O conceito de ordem pública preserva ainda três elementos fundamentais, os quais não tratam a respeito apenas das proibições existentes no Código Penal e Leis penais semelhantes que visam proteger interesses singulares. Ao contrário, vão além, visam à preservação da segurança, tranquilidade e salubridade pública.

3.5 Policiamento de Trânsito

O policiamento ostensivo de trânsito, conforme expresso no “anexo I” do Código de Trânsito Brasileiro é atribuição das Polícias Militares:

POLICIAMENTO OSTENSIVO DE TRÂNSITO - 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)

Tal responsabilidade não foi atribuída às Polícias Militares por mero capricho do legislador, mas sim, visando à manutenção da ordem no trânsito. Está intimamente relacionada à missão constitucional de preservação da ordem pública.

É pelas vias públicas que todos os cidadãos transitam, se relacionam e convivem de alguma maneira todos os dias. Seja como pedestres ou condutores de veículos, é de fundamental importância o respeito às regras de circulação para a garantia de mais segurança e fluidez no tráfego.

Portanto, para assegurar a integridade física das pessoas, a preservação do patrimônio público, da propriedade privada e a ordem nas vias é que, ocorrendo qualquer fato que prejudique ou turbe o estado normal de funcionamento do trânsito, ou seja, que quebre a ordem seja necessária a atuação das Polícias Militares, órgão estatal de maior capilaridade na sociedade e o único dotado de autoridade de polícia sobre bens e pessoas.

É salutar a afirmação de que as Polícias Militares, órgão com atribuição constitucional de preservação da ordem pública, pode e deve atuar no trânsito, sempre que necessário para colaborar com a manutenção da ordem pública ou o seu pronto restabelecimento, quando quebrada.

A missão constitucional das Polícias Militares, não apenas permite, mas obriga a sua atuação independente da conceituação de “policiamento ostensivo de trânsito” contida no “anexo I” do Código de Trânsito Brasileiro. Esse entendimento somente vem a corroborar com tudo o que foi descrito anteriormente, pois, mesmo que inexistente tal conceito no CTB a abrangência da missão constitucional por si só já englobaria a atuação no trânsito.

Sobre o assunto, vale citar Gasparini, quando demonstra seu entendimento em publicação realizada no ano 2000:

[...] 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 através de suas polícias militares, 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, 2000)

Entende-se que a preservação da ordem pública implica necessariamente no policiamento ostensivo de trânsito realizado pelas Polícias Militares, a fim de cumprir o seu *mister* constitucional. Diante disto é que a atuação das Polícias Militares passará a ser analisada a partir de agora.

4 A ATUAÇÃO DAS POLÍCIAS MILITARES NAS VIAS URBANAS

As Polícias Militares não podem se omitir, tal qual a maioria dos municípios, do controle e da fiscalização do trânsito urbano, pois estaria descumprindo sua missão constitucional de preservação da ordem pública.

No mundo, historicamente, não há de se falar em ordenamento no trânsito dissociado da atuação de polícias militares e, no Brasil, também não é diferente, sendo afeta à PM. Teza (2011) assevera que a fiscalização de trânsito é tão intrínseca à missão da Polícia Militar que antes do advento do novo CTB elas já atuavam, mesmo sem haver determinação expressa no Código Nacional de Trânsito.

Diante desta histórica atuação é que Teza (2011) ressalta que todas as Polícias Militares possuem cadeira de trânsito nos currículos dos seus cursos de formação. No estado de Santa Catarina, por exemplo, onde sempre foi a Polícia Militar que policiou e fiscalizou o trânsito, este é matéria obrigatória tanto nos cursos de formação de soldados, quanto no de Oficiais. Certificando a sua teoria, destaca que:

Igualmente, em todos os manuais existentes a respeito, nas Polícias Militares, historicamente, estas instituições preocuparam-se com o policiamento, a guarda e a fiscalização do trânsito, tanto que a própria Inspetoria Geral das Polícias Militares – IGPM, a qual era encarregada de inspecionar e contribuir para que as Polícias Militares bem executassem suas missões, em seu mais conhecido manual, denominado de “MANUAL BÁSICO DE POLICIAMENTO OSTENSIVO” estabelece doutrina de que o “policiamento de trânsito” é um tipo de policiamento executado por instituições militares estaduais. (TEZA, 2004. p. 33)

Mas foi com o surgimento da municipalização do trânsito trazida pelo Código de Trânsito Brasileiro que surgiram dúvidas se as Polícias Militares ainda poderiam realizar fiscalização de trânsito.

Tamanha turbulência pós CTB, gerou em muitos Estados o total afastamento de suas Polícias Militares do trânsito, que entenderam não pertencer mais a elas esta missão. Entretanto, logo se percebeu que a norma jurídica não tem o condão de alterar a realidade fática instantaneamente.

Assim, não seria pelo fato do CTB ter possibilitado a atuação dos municípios na gestão do trânsito em seus territórios, que as Polícias Militares deixariam de atuar imediatamente. Pelo contrário, a atuação da PM permanecera inalterada, pelo menos

até que os municípios satisfaçam todos os requisitos legais para integrar o Sistema Nacional de Trânsito.

Nesta seara, Rizzardo em sua obra intitulada Comentários ao Código de Trânsito Brasileiro, afirma que:

[...] As polícias militares, no entanto e em geral, desempenhavam funções ligadas ao trânsito, e continuarão a desempenhar até se organizarem e implantarem os novos organismos ou mecanismos de controle [...] (RIZZARDO, 2003. p. 102).

Vale complementar que ainda com o advento da municipalização do trânsito, sempre que este representar um risco à ordem pública terá cabimento a atuação da PM, por ser sua missão constitucional preservá-la.

4.1 Convênios de Trânsito

Os convênios de trânsito são, consoante Meirelles (2010), acordos firmados entre entidades públicas ou entre estas e outras organizações de natureza privada, com o fim de alcançar objetivos e interesse em comum, ou seja, convênio é um acordo, não um contrato, já que estes pressupõem interesses contraditórios.

No caso dos convênios de trânsito, a vontade deve decorrer dos órgãos do Sistema Nacional de Trânsito. São fundamentais na definição das atribuições de cada órgão no que diz respeito à fiscalização, disciplinado o papel do Estado e do Município (SCHMIDT, 2013).

Estabelecidos entre órgãos executivos do Sistema Nacional de Trânsito, com o intuito de realizar atividades relacionadas ao trânsito, os convênios possibilitam à Polícia Militar realizar a fiscalização de trânsito nas vias urbanas.

Vale transcrever o conceito de fiscalização trazido pelo próprio CTB em seu anexo I:

[...] 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. (CTB, 1997)

Ressalte-se, todavia, que, conforme o art. 25 do CTB, o convênio só pode ser celebrado entre órgãos integrantes do sistema nacional de trânsito, e somente os municípios que municipalizarem a gestão do trânsito, conforme art. 24 do CTB poderão celebrá-lo.

Diante das dificuldades encontradas pelos municípios, o convênio tem a vantagem de viabilizar, mesmo com a municipalização da gestão do trânsito, a atuação de um órgão com legitimidade e experiência na área, no caso a Polícia Militar, conforme estabelece a Resolução nº 66/98 do Contran e o CTB, *in verbis*:

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; (BRASIL, 1997).

Com a municipalização, os municípios têm que criar um corpo de agentes credenciados para realizar a fiscalização, que encontra denominação no Anexo I do CTB: “Agentes da Autoridade de Trânsito”, que consiste em: “pessoa, civil ou policial militar, credenciada pela autoridade de trânsito para o exercício das atividades de fiscalização, operação, policiamento ostensivo de trânsito ou patrulhamento”.

Não faz parte do convênio as ações de policiamento ostensivo de trânsito, porquanto tratar-se de competência constitucional das Polícias Militares, não podendo lei ordinária dispor de modo contrário. Apenas figurando como competência dos municípios as ações de fiscalização e operação. Exatamente a esse respeito, Teza (2011, p. 37):

[...] o servidor público civil credenciado pela autoridade de trânsito somente poderá exercer atividades de fiscalização e operação, pois o policiamento ostensivo de trânsito, embora controversa a definição acima, somente cabe ao policial-militar não restando qualquer dúvida a respeito. [...]

Com a abordagem sobre os convênios de trânsito, a presente pesquisa aborda o instrumento legal com a maior capacidade de disciplinar a atuação das Polícias Militares nas vias urbanas de forma a harmonizar as atribuições dos órgãos de trânsito, bem como, cumprir com os princípios que regem o CTB, mais notadamente a defesa da vida e preservação da saúde e proteção ao meio ambiente.

5 CONCLUSÃO

O Código de Trânsito Brasileiro – CTB –, ao contrário do que se pensou num primeiro momento, não alterou de forma substancial o papel das Polícias Militares.

A retração da atuação das Polícias Militares, na espera da assunção dos municípios à gestão do trânsito, logo após a vigência da Lei nº 9.503/1997, foi um grande equívoco, que gerou perda qualitativa na execução de sua missão constitucional. Por outro lado abriu espaço para que outros órgãos passassem a atuar no trânsito.

A possibilidade de municipalização da gestão do trânsito de forma alguma excluiu a atuação das Polícias Militares. Apenas almejou dotar o município que cumprir os requisitos do art. 24 do CTB, do protagonismo da gestão do trânsito no âmbito do seu território.

Contudo, é sabido que a mudança legislativa não implica necessariamente, ou quase nunca, na mudança no mundo dos fatos. Prova disso é que 17 anos depois da edição da referida lei, de acordo com pesquisa realizada junto ao sítio do Denatran, disponível online, apenas 25% dos municípios brasileiros preencheram os requisitos e municipalizaram o trânsito.

Logo, é possível afirmar que o CTB possibilita ao município tomar a frente do trânsito nas vias do seu território. Já às Polícias Militares cabe, em todo o território nacional, o policiamento ostensivo de trânsito, sendo-lhe exclusiva tal atividade. Entretanto, quanto à fiscalização nas cidades que municipalizarem o trânsito, passando assim a integrar o Sistema Nacional de Trânsito, as Polícias Militares poderá atuar de forma concorrente ao órgão municipal, desde que apoiada no necessário convênio com os órgãos do Sistema Nacional de Trânsito.

REFERÊNCIAS

BRASIL, Advocacia-Geral da União. **Parecer nº GM-25**: Publicado no Diário Oficial da República. Brasília, 13 Ago 2001.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. *Presidência da República*: Casa Civil. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 04 ago. 2014.

_____. Decreto-lei nº 667, de 02 de julho de 1969. Reorganiza as Policiais Militares e os Corpos de Bombeiros Militares. **Diário Oficial da República do Brasil**, Brasília, 02 jul. 1969.

_____. Lei nº 5172 de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial da República do Brasil**, Brasília, 25 out 1966.

_____. Lei nº 9503 de 23 de setembro de 1997. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. **Diário Oficial da República do Brasil**, Brasília, 24 set 1997.

DENATRAN. Departamento Nacional de trânsito. **Dados da frota de veículos automotores registrada no Brasil**. Disponível em: <<http://www.denatran.gov.br/frota2013.htm>>. Acesso em: 18 jun. 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

ESPIRITO SANTO, José do. **O trânsito e o município (A lei de trânsito vista sob a ótica do município)**. 1. ed. Brasília: Distrito Federal, 2001.

GASPARINI, Diógenes. **Novo código de trânsito: os municípios e o policiamento**. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista3/rev10.htm>>. Acesso em: 14 ago. 2014.

HIPÓLITO, Marcelo Martinez; TASCIA, Jorge Eduardo. **Superando o mito do espantalho – uma polícia orientada para a resolução dos problemas de segurança pública**. Florianópolis: Insular, 2012.

IPEA – Instituto e Pesquisas aplicadas. **Impactos sociais e econômicos dos acidentes de trânsito nas rodovias brasileiras**. Disponível em: <http://www.denatran.gov.br/publicacoes/download/custos_acidentes_transito.pdf> Acesso em: 18 jun. 2014.

LAZZARINI, Álvaro. **Estudos de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Editora RT, 1999.

MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

RIZZARDO, Arnaldo. **Comentários ao código de trânsito brasileiro**. 8. ed. rev., atual. E ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

SCHMIDT, Sidnei. **A gestão dos convênios de trânsito entre o estado e os municípios e o impacto gerado na segurança pública de Santa Catarina: Estudo de caso para os Municípios de Florianópolis, Joinville, Blumenau, São José, Itajaí, Tubarão, Lages, Chapecó, Balneário Camboriú e Criciúma**. Florianópolis: 2013.

SCHMIDT, Vera Viviane. **Descentralização federativa e coordenação intergovernamental: um estudo sobre a integração dos municípios brasileiros ao Sistema Nacional de Trânsito**: São Paulo. 2013. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-10052013-124126/en.php>>. Acesso em: 20 ago 2014.

TEZA, Marlon Jorge. **Temas de polícia militar**: novas atitudes da polícia ostensiva na ordem pública. Florianópolis: VW Editor Gráfico, 2011.

POLICING AND SUPERVISION OF URBAN TRANSIT: AN ANALYSIS OF THE ROLE OF THE MILITARY POLICE

ABSTRACT

This research has the power to examine the role of the military police in policing and traffic surveillance on urban roads. The method was deductive and the technique was bibliographic and exploratory, allowing to study the proposed topic and reach important conclusions. We conclude that, although the CTB (Brazilian Traffic Code) provides to districts an important role in urban traffic management, military police still have the autonomy to act in the area, in fulfillment of their profession and their constitutional mission, the preservation of public order, as long as covered up by the competent covenants. We begin from an analysis of police power, discussing the fundamental precept of the military police, which is, to preserve the public order to

achieve differentiation between policing and traffic surveillance. The study of municipal duties, originating from the enactment of the CTB, and the possibility and scope of complete performance of the military police on urban roads, remained exploited by the need for prior covenant of transit.

Keywords: Policing. Traffic surveillance. Police Sciences. Public Order.