

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
FACULDADE DE DIREITO – CAMPUS NATAL**

CLAUDIO AVELINO MENDES

**ANÁLISE DA LEGALIDADE DA POLÍCIA MILITAR NA FISCALIZAÇÃO DO
TRÂNSITO URBANO NÃO MUNICIPALIZADO**

**NATAL
2017**

CLAUDIO AVELINO MENDES

**ANALISE DA LEGALIDADE DA POLÍCIA MILITAR NA FISCALIZAÇÃO DO
TRÂNSITO URBANO NÃO MUNICIPALIZADO**

Artigo científico apresentado à disciplina de Trabalho de Conclusão de Curso – II, do curso de Direito como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Direito à Universidade do Estado do Rio Grande do Norte – UERN.

ORIENTADORA: Prof.^a Dra. Maria Audenôra das Neves Silva Martins.

**NOVA CRUZ
2017**

CLAUDIO AVELINO MENDES

**ANALISE DA LEGALIDADE DA POLÍCIA MILITAR NA FISCALIZAÇÃO DO
TRÂNSITO NÃO MUNICIPALIZADO**

Artigo científico apresentado à disciplina de Trabalho de Conclusão de Curso – II, do curso de Direito como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Direito à Universidade do Estado do Rio Grande do Norte – UERN.

Aprovado em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dra. Maria Audenôra das Neves Silva Martins

Orientadora

Universidade do Estado do Rio Grande do Norte – UERN

Membro

Universidade do Estado do Rio Grande do Norte – UERN

Marília Ferreira da Silva

Membro

Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN

ANALISE DA LEGALIDADE DA POLÍCIA MILITAR NA FISCALIZAÇÃO DO TRÂNSITO NÃO MUNICIPALIZADO

Claudio Avelino Mendes¹

RESUMO: O presente artigo pretende baseado nos ensinamentos dos doutos e da legislação vigente, analisar a competência da polícia militar na fiscalização do trânsito urbano não municipalizado. A referida pesquisa surgiu após recomendação do Ministério Público estadual do Rio Grande do Norte recomendar a Polícia Militar que deixasse de exercer o controle do tráfego urbano em vias de competências municipais. Assim surgiram as discussões acerca da competência ou não da Polícia Militar nestas atividades. Para tanto visando à consecução dos fins propostos na pesquisa, adota-se como meio técnico de investigação a pesquisa qualitativa, exploratória, bibliográfica e documental, pois se baseia na legislação vigente, normas, doutrinas e jurisprudências correspondentes ao tema.

PALAVRAS-CHAVE: Federação; competência; trânsito; União; Estado; Município; Polícia Militar.

ABSTRACT: This article based on the teachings of the learned and the current legislation; examine the competence of the military police in urban traffic surveillance municipalized. This survey came after a recommendation from the State Public Ministry of Rio Grande do Norte to recommend the military police to stop exercising control of urban traffic in the process of municipal powers. Thus arose the disputed about the competence of military police in these activities. To do so in order to achieve the purposes proposed in research, adopts as technical means of qualitative research, exploratory research, bibliographical and documentary, because it relies on existing legislation, norms, doctrines and case law corresponding to the theme.

Keywords; federation; competency; traffic; Unity; States; Military Police.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO. 2 ESTADO FEDERAL E A ATUAL FEDERAÇÃO BRASILEIRA. 2.1 Conflitos Federativos. 2.2 Organização Federativa na Constituição de 1988. 3 REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIA NA ATUAL CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA. 4 O TRÂNSITO COMO SERVIÇO PÚBLICO. 5 O SISTEMA NACIONAL DE TRÂNSITO. 5.1 Competências para Fiscalização do Trânsito. 5.2 Fiscalização de Trânsito no Estado do Rio Grande do Norte. 6 A MUNICIPALIZAÇÃO. 7 A POLÍCIA MILITAR COMO AGENTE DE TRÂNSITO. 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS. 9 REFERÊNCIAS. 10 ANEXO I.

¹Discente do curso de Direito da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte Policial Militar lotado no Comando de Polícia Rodoviária Estadual.

1 INTRODUÇÃO

As imprudências no trânsito têm tirado milhares de vidas no Brasil e no mundo nos últimos anos, gerando milhões de reais em prejuízos não apenas para os cofres públicos como na área da saúde e previdência, como também danos materiais para os proprietários de veículos, imóveis entre outros, além dos danos físicos e psicológicos. Para organizar e prevenir acidentes através da fiscalização e administração de trânsito existe vários órgãos nas três esferas de poder, qual sejam União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

O trânsito é um dos temas que se relaciona com várias áreas do direito, como constitucional, administrativo, ambiental, penal, entre outros, e é regido principalmente pela Lei 9.503/97 que criou o Código de Trânsito Brasileiro (CTB)², substituindo o antigo Código Nacional de Trânsito (CNT)³, com intuito de organizar o trânsito em todo o território nacional, disciplinando os órgãos e suas competências na busca de um trânsito organizado, com a intenção principal de preservação da vida e do meio ambiente.

O CTB estabelece no artigo 7º os órgãos e entidades componentes do sistema nacional de trânsito e suas competências a partir do art. 12, sendo um desses órgãos a Polícia Militar, a qual cabe atuar através de convênio com outros órgãos do Sistema Nacional de Trânsito, podendo ser firmado com o órgão executivo de trânsito dos Estados e ou dos Municípios e ou executivos rodoviários.

Ocorre que no ano de 2012 o Ministério Público Estadual expediu a RECOMENDAÇÃO nº 007/2012 – NUCAP/CPRE, onde recomenda que a Polícia Militar deixe de exercer o controle do trânsito nas vias sob jurisdição municipal sob alegação de “nítido desvio de finalidade”. Sendo este o impulso inicial da investigação do presente trabalho onde se procura a legalidade ou não da atuação da Polícia Militar no Trânsito Urbano, principalmente onde não é municipalizado.

No nosso Estado a maioria dos municípios não tem seu trânsito municipalizado, o que leva o órgão de trânsito do Estado através de convenio com Polícia Militar a assumir a fiscalização nestas municipalidades, entrando em choque com a Recomendação do MP⁴.

Desse modo cabe nos indagar; na ausência de interesse do município em administrar o trânsito local, editando Lei municipalizando-o, essa competência pode ser tida como residual, cabendo ao estado prestar esse serviço público, ou essa competência não é residual,

² Ver LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS, Anexo I

³ *Ibidem.*

⁴ *Ibidem.*

nesse caso ou e uma competência administrativa concorrente, podendo desse modo se administrado pelo Estado; ou ainda esse serviço deve ficar reservado sem qualquer ente público presta-lo até que o município resolva administra-lo.

Todas essas questões devem ser levantadas para que possamos analisar bem a medida editada pelo Ministério público, pois diante da competência ou não do órgão de trânsito do Estado para fiscalizar o trânsito nas vias municipais estará à legalidade ou ilegalidade da atuação da Polícia Militar na fiscalização do trânsito urbano não municipalizado.

O tema escolhido deve-se ao fato deste autor ser policial militar, e está trabalhando como agente do órgão executivo de trânsito do Estado, DETRAN-RN⁵, desde 2005, nesse meio pude constatar a grande dúvida que existe nesta divisão, tanto entre superiores como entre os subordinados, a respeito de saber se o estado é ou não competente para fiscalização nas vias municipais, os agentes estaduais devem ou não autuar os condutores por infrações reservadas aos municípios, existindo ainda a dúvida quanto à atuação nas vias municipais por infrações de competência dos órgãos de trânsito do estado.

A discussão se acentuou com a publicação da Resolução do MP anteriormente citada, desencadeando entre os agentes uma grande dúvida: atuando condutores por estes tipos de infração estariam cometendo ilegalidades, ou a ilegalidade se daria por não praticar o ato, tendo em vista o dever legal de autuar os condutores por infrações que presenciar.

O presente trabalho pretende acabar com as dúvidas dos policiais militares agentes de trânsito a serviço do órgão executivo de trânsito do Estado, como da sociedade em geral, acerca do tema proposto além de também analisar a legalidade ou não da Recomendação do MP, bem como esclarecer a sociedade sobre o assunto.

Ao comentar sobre o objeto de estudo entre os que trabalham na área, nasceu uma grande expectativa em saber o resultado do referido trabalho, expectativa essa que espero poder honrar.

Outro aspecto que muito contribuiu para a escolha do tema reside na ausência de trabalhos na respectiva área, o que deixa o trabalho ainda mais interessante, pois em muito contribuirá para elucidar questões referentes ao tema.

Quanto ao ponto da falta de interesse dos que militam na área jurídica, tanto os profissionais, quanto doutrinadores, talvez se deva ao fato dos baixos valores das multas de trânsito que não compensava a contratação de um profissional do direito para apresentação de teses de defesa. O que diante da violência que vivenciamos atualmente no trânsito levou o

⁵ Ver LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS, Anexo I

legislador a aumentar significativamente o valor de algumas infrações consideradas causa de violência no trânsito, o que poderá também mudar o quadro atual.

2 ESTADO FEDERAL E A ATUAL FEDERAÇÃO BRASILEIRA

O nosso código de trânsito contempla em sua divisão de competências as três esferas de governo, ou seja, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, sendo necessário para que possamos melhor situar o tema de estudo proposto o prévio conhecimento sobre federação, de modo a conhecermos seus princípios e formas de divisão de competências.

A palavra federação segundo BUENO tem origem:

Do latim: foederationem, de foedus, foederis' aliança. Que significa: 1 união política entre Estados, nações, províncias. "2 reuniões entre comerciantes ou industriais para um mesmo fim." E federalismo como sendo sinônimo de "sistema de governo federado, com vários estados independentes unidos por vínculos políticos e administrativos⁶.

O federalismo como ensina SILVA⁷ "é uma forma de estado que se baseia na união de entidades federativas autônomas que, nasceu com a Constituição Americana de 1787 e foi instituída pela primeira vez nos Estados Unidos, após a luta empreendida para libertação das colônias inglesas do jugo britânico".

Existem na doutrina brasileira diversas classificações das características do Estado Federal, não havendo um consenso entre nossos autores pátrios, desta forma cada qual as descreve a seu modo, sendo algumas delas conforme HOLTHE: existência de uma constituição; o Estado Federal sendo único dotado de soberania e os demais estados-membros dotados de autonomia; impossibilidade de secessão; ausência de hierarquia entre os membros da federação; repartição de competências, a existência de um órgão guardião da Constituição⁸, ente outros.

Como bem descreve CARVALHO FILHO⁹, "[...] descentralização política é a característica fundamental do regime federativo, Significa que, além do poder central outros círculos de poder são conferidos a suas repartições [...]".

Sobre a autonomia do ente federado SILVA assim dispôs:

⁶ BUENO, Silveira; **Minidicionário escolar da Língua Portuguesa**. São Paulo: DCL, 2014. p. 212

⁷ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 31.ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 99

⁸ *Ibidem*. p. 206 a 207.

⁹ CARVALHO FILHO, Jose dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**, 24 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 5

Assenta-se em dois elementos básicos: (a) na existência de órgãos governamentais próprios, isto é que não dependam dos órgãos federais quando a forma de seleção e investidura; (b) na posse de competências exclusivas, um mínimo, ao menos, que não seja ridiculamente reduzido¹⁰.

Já para Meirelles a autonomia do município, que podemos também aqui estender a todos os entes federados, compreendem a autonomia política, autonomia administrativa e ainda autonomia financeira, para que assim não dependa de outro ente, na organização de sua política e administração de seu território e de suas rendas¹¹. Então compreendemos que para que haja verdadeira federação deve haver ao menos uma descentralização política e uma divisão de competências que torne possível a autonomia governamental do ente, ou seja, sem dependência política financeira e administrativa do ente federal.

2.1 Conflitos Federativos

Para melhor podermos adentrar nesta seara dos conflitos federativos e necessário fazer-se distinção entre este e os conflitos entre entes federados, pois que, será de grande importância para o tema proposto.

Em uma federação conforme aponta AGRA¹² mesmo dotados de constituições detalhistas sempre haverá conflitos, pois que as atividades exercidas pelos entes também os beneficiam com vantagens econômicas. Ainda sobre o mesmo assunto o mesmo autor ensina:

Mesmo supondo que a teórica positivista ou pós-positivista seja avançada, dotada de boa técnica, como há uma pluralidade demasiada de competências, abrangendo matérias de difícil subsunção normativa, a-repartição de competência nem sempre evita a proliferação de conflitos. Ainda mais porque em vários casos existem interesses dos entes federativos em regulamentar determinadas matérias, inclusive auferindo vantagens financeiras, como no caso de trânsitos e transportes¹³.

Os conflitos entre entes federados são de natureza subjetiva, tratando-se de mero litígio entre os entes federados, sem nenhum perigo de abalo ao princípio ou pacto federativo,

¹⁰ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 31.ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p, 100.

¹¹ MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 93-114

¹² AGRA, Walber de Moura. **Curso de direito Constitucional**. 8 ed, Rio de Janeiro: Forense, 2014.

¹³ *Ibidem*. p., 372.

já os conflitos federativos conforme o Ministro Celso de Melo¹⁴ “[...] deve conter uma potencialidade ofensiva que possa vulnerar os valores que informam o princípio fundamental que rege em nosso ordenamento jurídico, o pacto da federação [...]” E conforme o mesmo julgado do STF, a luz do Art. 102, I, ‘f’, deve suceder-se entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, para que se configure o conflito federativo, sendo excluído da competência originária do STF processos envolvendo Estado e autarquia federal¹⁵.

Com esse entendimento existem muitos julgados da nossa suprema corte¹⁶ não havendo mais dúvidas que conflito federativo só é possível entre estados federados ou entre estes versus a União.

No dizer do Ministro CELSO DE MELLO em acertada decisão sobre conflitos federativos assim dispôs:

Os conflitos entre entes federados são de natureza subjetiva, tratando-se de mero litígio entre os entes federados, sem nenhum perigo de abalo ao princípio ou pacto federativo, já os conflitos federativos, deve conter uma potencialidade ofensiva que possa vulnerar os valores que informam o princípio fundamental que rege, em nosso ordenamento jurídico, o pacto da federação, e segundo o STF, a luz do Art. 102, I, ‘f’, da nossa Carta Magna, deve suceder-se entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, para que se configure o conflito federativo¹⁷.

Devemos observar ainda que os litígios em que Municípios sejam única parte em um dos polos, não enseja a competência originária do STF por ausência de conflito federativo¹⁸, devendo conforme o caso, o conflito ser dirimido pela justiça federal ou estadual dada as regras de jurisdição.

BRANCO leciona que o estado dispõe de ferramentas para [...] “Falhando a solução judiciária ou não sendo o conflito de ordem jurídica meramente, o Estado Federal dispõe do

¹⁴ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **EMB .DECL. NA QUESTÃO DE ORDEM NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 1.048 RIO GRANDE DO SUL**. EMBTE. (S) :UNIÃO ADV.(A/S) :ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO EMBDO.(A/S) :ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO RELATOR. Rio Grande do sul: Plenário, 28/05/2014.

¹⁵ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **ACO 417/DF**, Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 08/11/1990, DJ de 07/12/1990, p. 21.

¹⁶ No mesmo entendimento os julgados: (ACO 1.048-QO, Relator o Ministro Celso de Mello, Plenário, DJ de 31/10/07), (ACO 1342 AgR/Rj, Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 16/06/2010, DJe de 15/02/2011), (ACO 1295 AgR segundo/SP, Pleno, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 14/10/2010, DJe de 02/12/2010, (ACO 1364 AgR/SE, Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, j. 16/09/2009, DJe de 06/08/2010; ACO 1006 QO/RR, Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 09/04/2008, DJe de 20/02/2009. Ainda, excluindo a competência originária do STF em processos envolvendo Estado e autarquia federal: ACO 417/DF, Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 08/11/1990, DJ de 07/12/1990, p. 21.

¹⁷ BRASIL, Supremo Tribunal Federal *Op cit* .

¹⁸ . Nesse sentido jurisprudência do STF (ACO 1865 / MS, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, j. 20/08/2013, DJ de 23/08/2013 p. 39-40).

instituto da intervenção federal, para se auto preservar da desagregação, bem como para proteger a autoridade da Constituição Federal¹⁹”.

2.2 Organização Federativa Brasileira na Constituição de 1988

O Estado brasileiro foi descoberto por volta do século XV²⁰, sendo nessa época um estado unitário que, algum tempo depois, teve sua primeira divisão em capitanias hereditárias, após essa primeira divisão o Brasil teve inúmeras mudanças na sua divisão territorial e política até chegarmos ao que hoje vivenciamos na constituição de 1988, conforme lição de SILVA:

O Brasil assumiu a forma federal em 1889, com a proclamação da república o que foi mantido até a constituição atual. O Estado federal brasileiro é conforme consta do art. 1º da nossa Carta de 1988 formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal²¹

O Brasil diferentemente da maioria dos países que adotam o federalismo, originou-se de um estado unitário que se dividiu em Estados federados, formando uma federação a partir de 1889²² e tem uma divisão política diferenciada, na qual a constituição de 1988 eleva a componente da federação os Municípios, conforme lição de SILVA, assim dispendo:

A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende como se vê do art. 18, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. A Constituição aí quis destacar as entidades que integram a estrutura federativa brasileira: os componentes do nosso Estado Federal²³

O federalismo brasileiro diferentemente de outras nações, tem em sua estrutura três tipos de entes, sendo a União, os Estados-membros, os Municípios e o Distrito Federal²⁴, tudo disposto no artigo 1º da nossa Constituição reforçado pelo artigo 18, a União que detém o poder central, Estados-federados, como sendo, divisões regionais, os municípios que, são divisões locais, e o Distrito Federal, que acumula as competências de Estado e Município cumulativa e instantaneamente.

¹⁹ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 945.

²⁰ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 31ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

²¹ SILVA. *Op cit* p., 99.

²² HOLTHE, Leo Van. **Direito constitucional**. 5 ed. Bahia: JusPodivm, 2009.

²³ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 31ed. São Paulo: Malheiros, 2005 p. 471.

²⁴ *Ibidem*.

A união conforme leciona TAVARES²⁵ [...] é pessoa jurídica de direito público interno e designa exatamente uma das entidades federativas componentes da estrutura organizacional brasileira [...], já SILVA define como sendo:

A União é a entidade federal formada pela reunião das partes componentes, constituindo pessoa jurídica de Direito Público interno, autônoma em relação às unidades federadas (ela é unidade federativa, mas não é unidade federada) e a que cabe exercer as prerrogativas da soberania do Estado brasileiro. Estado federal, com o nome de República Federativa do Brasil, é o todo, ou seja, o complexo constituído da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, dotado de personalidade jurídica de Direito Público internacional²⁶.

Os Estados federados como definiu CUNHA JUNIOR [...] são as organizações políticas típicas da Federação, pois sem eles não há verdadeira Federação. São as partes autônomas ou frações políticas que compõem o Estado Federal²⁷ [...].

Assim podemos concluir que os Estados-Federados são divisões regionais dotadas de autonomias que compõem o estado federal, que como bem leciona Junior pode ter outras denominações, mais que se tratam do mesmo tipo de divisão²⁸.

Sobre a origem dos municípios conforme leciona MEIRELLES teve início na República Romana, assim escreveu:

O Município como unidade político-administrativa surgiu com a República Romana, e no Brasil foi transplantado pelos portugueses por ocasião da colonização e adquiriu vários contornos no decorrer do tempo e das formas de estado e de governo pelas quais o nosso país passou²⁹.

O conceito de município varia de autor para autor, MEIRELLES define como sendo "[...] entidade político-administrativa de terceiro grau na ordem descendente da nossa federação [...]"³⁰. Desse modo entende-se ser o Município um tipo de divisão política e territorial dentro do Estado-Membro onde se delimitam o exercício de suas autonomias.

3 REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

O estudo das repartições de competências da nossa atual Constituição afigura-se de

²⁵ TAVARES, Jose Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p 835.

²⁶ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 31ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p, 493.

²⁷ CUNHA JUNIOR, Dirley da . **Curso de Direito Constitucional**: 6 ed. Bahia: JUSPODUM, 2012. p. 924.

²⁸ *Ibidem*. P., 924.

²⁹ MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 47.

³⁰ *Ibidem*.

fundamental importância no estudo do tema proposto, visto que trataremos diretamente com o assunto ao investigar a regularidade da problemática apresentada.

AGRA leciona que em um Estado Federal a distribuição de competências é uma de suas principais características e define competência como sendo [...] a possibilidade de realizar algo que foi previsto em lei, defluindo da autonomia dos entes³¹.

Para SILVA, competência e a faculdade atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do poder público para emitir decisões, é a repartição de poderes dependem da natureza e do tipo histórico de constituição, sendo que quando a descentralização é mais acentuada os estados-membros têm competências mais amplas, citando como exemplo os Estados Unidos, caso contrário se sobressai a União. De modo que existem federações em que a União conta com poderes mais amplo e federações em que os estados-membros é que tem poderes mais destacados³².

CUNHA JUNIOR aduz que “[...]a repartição de competências traduz-se num processo de distribuição constitucional de poderes entre as entidades federadas e constitui o ponto nuclear da noção de Estado Federal[...]”³³. Desse modo existem inúmeros conceitos sobre a definição de competência, não sendo o caso do presente estudo.

No entendimento de AGRA a divisão de competências significa o núcleo da federação e tem a função de evitar atritos, além de possibilitar um melhor funcionamento dos serviços públicos e sincronismo no funcionamento da federação³⁴. Assim a Constituição do Estado federal deve delimitar as competências de seus entes de modo a evitar conflitos.

Segundo SILVA³⁵ “o princípio geral que norteia a divisão de competências em uma federação e a predominância do interesse [...]”, onde as matérias de interesse geral, ou de todo o estado federal, ficam a cargo da união, as de interesse regional devem ser distribuídas a cargo dos estados-membros, e as de interesse local ficando reservado aos municípios. Ainda conforme o mesmo autor as técnicas de divisão de competências baseiam-se em poderes enumerados e poderes reservados, podendo ser:

“a) poderes enumerados para a União e reservando os remanescentes para os Estados-membros; b) poderes enumerados para os Estados-membros e remanescentes para União ou, ainda, c) na exaustiva enumeração das competências das entidades federativas³⁶”.

³¹ AGRA, Walber de Moura. **Curso de direito Constitucional**. 8 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012. p., 361.

³² SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 31 ed. São Paulo: Malheiros; 2005. p., 477-499

³³ CUNHA JUNIOR, Dirley da . **Curso de Direito Constitucional**: 6 ed. Bahia: JUSPODNM, 2012. p. 904.

³⁴ AGRA, Walber de Moura. **Curso de direito Constitucional**. 8 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

³⁵ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 31 ed. São Paulo: Malheiros; 2005.

³⁶ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 31 ed. São Paulo: Malheiros; 2005. p. 478.

Na nossa atual Constituição, o legislador utilizou de tais técnicas de forma mista, mesclando entre competências enumeradas para união, estados-membros e municípios, reservando as remanescentes para os estados-membros § 1º art. 25 CF, como também, como bem lembra SILVA competências enumeradas para todos os entes federativos e reservando as remanescentes para a União, tratando-se de repartição de competências tributárias³⁷.

CUNHA JUNIOR ensina que a repartição de competências pode ser horizontal ou vertical, sendo a primeira típica do federalismo dual onde se estabelece uma atuação separada dos entes federados através de competências privativas que são exercidas unicamente por seus titulares sendo inconstitucional qualquer atuação por outro ente. Já a segunda, segundo o mesmo autor, é típica do federalismo cooperativo havendo uma atuação coordenada entre os entes federados, onde a união estabelece as regras gerais e os estados-federados as regionais dentro e uma mesma matéria³⁸.

Como bem ensina SILVA às competências distribuídas pela nossa atual constituição podem ser classificadas em espécies segundo sua natureza, vinculação cumulativa a mais de uma entidade federativa e seu vínculo a função de governo, assim, ele as ordena em dois grupos, sendo o primeiro as de competência material que se subdivide em exclusiva, comum e cumulativa ou paralela, e o segundo como competências legislativas que se subdivide em exclusiva, privativa, concorrente e suplementar. O autor ensina ainda que podem também ainda serem classificadas quanto à forma, conteúdo, extensão e origem³⁹.

Quanto à forma ele as classifica em: enumeradas ou expressas citando como exemplo os artigos 21 e 22 da CF; reservada ou remanescente e residual, nesse caso o autor reputa ser sinônimos as expressões reservada e remanescente tratando-se de um tipo de competência que sobra a uma entidade, após ser enumerado às competências de outra, já a residual, conforme o mesmo autor, se dar quando enumeradas exaustivamente as competências de todas as entidades, o que por ventura surgir após essa enumeração será residual; a implícita ou resultante, existe quando para concretização de poderes expressos ou reservados é necessário determinada competência não incluída no texto constitucional⁴⁰.

Referente à extensão o mesmo autor as classifica em exclusiva, privativa, comum, concorrente e suplementar, sendo a primeira quando atribuída a uma entidade com exclusão das demais; a segunda quando atribuída a uma entidade, mas com possibilidade de delegação

³⁷ SILVA, *Op. Cit.* p. 478-479.

³⁸ CUNHA JUNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**: 6 ed. Bahia: JUSPODUM, 2012. p. 906-907.

³⁹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 31 ed. São Paulo: Malheiros; 2005.

⁴⁰ SILVA, *ibidem*.

ou suplementação para outra, a terceira reputa sinônima de cumulativa ou paralela, quando os atos praticados por ambas as entidades estão em pé de igualdade e sem que a atuação de uma exclua a da outra, onde, todas atuam cumulativamente em um mesmo campo comum; a concorrente para ele se dar quando da possibilidade de exercício por mais de uma entidade e tendo como precedência da união para edição das normas gerais: a competência suplementar, segundo o autor, “significa o poder de formular normas que desdobrem o conteúdo de princípios ou normas gerais ou que supram a ausência ou omissão destas⁴¹”.

BULOS define competência legislativa como “[...] a capacidade do ente político estabelecer normas imperativas, gerais e abstratas, com base nos limites estatuidos na Constituição Federal⁴²...”.

Como o próprio nome sugere trata-se de uma capacidade outorgada pela Constituição Federal de 1988 a cada ente componente da federação de editar suas próprias Leis, ou ainda complementar ou suplementar a legislação federal e ou estadual no que lhe for permitido. A atuação dessa competência ocorre principalmente por meio das casas legislativas nos âmbitos federal, estadual e municipal, cabem nos observar que ocorre também nos poderes executivos por meio de medidas provisórias, decretos entre outros diplomas legais permitidos e ainda também no poder Judiciário.

As competências legislativas privativas, conforme lição de SILVA são um tipo de competência que podem ser delegadas para outros entes, embora nossa constituição estabeleça que o poder legislativo dos Estados e do Distrito Federal, apenas possam legislar conforme § único do Art. 22 CF. sobre pontos específicos das matérias contidas neste artigo reguladas por uma Lei Complementar, que até a finalização do presente trabalho não havia sido editada.

A nossa atual constituição estabelece em seu artigo 22 que é competência privativa da união legislar sobre as diretrizes da política nacional de transportes (inc. IX) estando em consonância com o direito material elencado na alínea “e” inc. XII do artigo 21 do mesmo diploma legal, onde está estabelecido ser de competência exclusiva da união os serviços de transporte interestadual e internacional de passageiros.

Assim podemos observar que o direito privativo de legislar nas matérias relacionadas no artigo 22 CF, refere-se apenas ao plano legislativo, podendo o direito material caso não tenha sido relacionado para alguma entidade, como no caso do transporte interestadual e internacional de passageiros que além de ser matéria legislativa privativa da União art. 22 inc.

⁴¹SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 31 ed. São Paulo: Malheiros; 2005, p. 479-482.

⁴²BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 979.

XI (trânsito e transporte) também está inserida no campo material a ser administrado pelo ente Federal, conforme alínea “e” inc. XII do artigo 21. Nesse sentido CUNHA JUNIOR assim dispôs:

Assim sendo, a competência material privativa dos Estados compreende todas as matérias que não foram enumeradas para a União no art. 21, nem que sejam relacionadas a assuntos de interesse local (pois neste caso é de competência dos Municípios, consoante o art. 30...). obtendo-se tal competência pelo critério da exclusão. Numa síntese singela, será de competência privativa dos Estados: nessa ordem, tudo, o que não for de competência da União, nem de competência dos Municípios⁴³.

A competência administrativa também chamada de material ou não legislativa, que BULOS conceitua como “[...] a capacidade do ente político gerir, organizar, manter e executar negócios e encargos próprios, dentro dos limites previstos na Constituição Federal⁴⁴”. Estão relacionadas com atividades típicas do poder executivo, consistindo na execução dos serviços propriamente ditos, sendo estas que SILVA classifica como competências materiais⁴⁵, sendo implementadas conforme estabelecido pela atividade legislativa.

A nossa Carta Maior reservou a União com exclusão dos demais entes componentes da federação as competências administrativas das matérias relacionadas no art. 21 da CF. e de forma comum as relacionadas no art. 23 do mesmo diploma legal.

Há ainda na doutrina divergência acerca da competência administrativa correlata as matérias de legislação privativa da União dispostas no art. 22 da CF, que não foram relacionadas para algum ente componente da federação, como no caso do transporte interestadual e internacional de passageiros que além de ser matéria legislativa privativa é também matéria administrativa da seara da União. Assim compreendemos que existe uma corrente a que pertence FERREIRA FILHO que leciona que, em princípio, quem tem a competência legislativa também possui a competência administrativa, mas observando-se as que são de competências comuns aos três entes federados⁴⁶. A outra corrente a qual pertence MORAIS leciona que as matérias administrativas não alistadas para algum ente componente da federação, são pertencentes ao Estado-membro através da competência remanescente insculpida no art. 25 da CF. nestes termos:

⁴³ CUNHA JUNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**: 6 ed. Bahia: JUSPODUM, 2012. p. 926

⁴⁴ BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p 978.

⁴⁵ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 31 ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p, 480.

⁴⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, **Curso de Direito Constitucional**, 38. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p, 77.

Aos Estados-membros são reservadas as competências administrativas que não lhes sejam vedadas pela constituição, ou seja, cabe na área administrativa privativamente ao Estado todas as competências que não forem da União (CF, art. 21), dos municípios (CF, art. 30) e comuns (CF, art. 23). É a chamada competência remanescente dos Estados-membros, técnica clássica adotada originariamente pela Constituição norte-americana e por todas as Constituições brasileiras, desde a República, e que presumia o benefício e a preservação de autonomia desses em relação à União, uma vez que a regra é o governo dos Estados, a exceção o Governo Federal, pois o poder reservado ao governo local é mais extenso, por ser indefinido e decorrer da soberania do povo, enquanto o poder geral é limitado e se compõe de certo modo de exceções taxativas⁴⁷.

Assim o que se ver na prática são os serviços referentes às matérias disciplinadas pelo art. 22 da Norma Fundamental, ou seja, a competência administrativa, aos quais não haja vedações constitucionais, sendo exercidos normalmente pelos estados desde que obedecidos à legislação federal pertinente, a exemplo do trânsito que é exercido em conformidade com a Lei 9.503/97.

A União cabe às competências administrativas inseridas no artigo 21 da CF com exclusão que qualquer outra, cabe-lhe também de forma privativa as competências legislativas editadas no art. 22 da mesma Norma Fundamental, além das competências relacionadas nos arts. 23 e 24 CF. sendo o primeiro de forma comum, dentro de suas atribuições administrativas constitucionalmente atribuídas e dentro de seus limites estabelecidos; já as do art. 24 são competências legislativas concorrentes nas quais cabem à União estabelecer as regras gerais, os Estados as regionais, e aos municípios as de caráter predominantemente locais dentro de uma mesma matéria⁴⁸. Estão dispostas ainda para a União competências tributárias explicitamente e remanescentes estabelecidas constitucionalmente.

Aos Estados-Membros foram atribuídas as competências materiais ou administrativas do art. 23 da CF de forma concorrente entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios dentro de suas respectivas capacidades; e as legislativas concorrentes do art. 24, conforme explicitados no item anterior. Além destas conforme lição de AGRA pertence também aos Estados à competência exclusiva⁴⁹ prevista no art. 25 § 1º da CF., que outros autores como ALEXANDRE DE MORAIS classificam como remanescente⁵⁰, assim, leciona BULOS que, “Tarefas que não forem da União (CF, art. 21), que não pertencerem, em comum, a todos os entes federativos (art. 23, CF.), ou que não se enquadrarem na órbita dos

⁴⁷ MORAIS, Alexandre de. **Direito constitucional**. 13 ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 291.

⁴⁸ AGRA, Walber de Moura. **Curso de direito Constitucional**. 8 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012. p. 368.

⁴⁹ Os autores Agra (2012 P. 363) como também Bulos (2012 p. 977) classificam as competências dos Estados, compreendidas no § 1º do art. 25 CF como competências exclusivas. Sendo que Bulos as classifica como exclusiva remanescente.

⁵⁰ MORAIS, Alexandre de. **Direito constitucional**. 13 ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 291.

Municípios (art. 30, CF.), insere-se na competência remanescente ou reservada dos Estados⁵¹.” São competentes ainda os Estados-Membros para explorar o serviço de gás canalizado, instituir microrregiões, aglomerações urbanas e regiões metropolitanas conforme Art. 25 da CF. cabe-lhe ainda instituir seus impostos constitucionalmente atribuídos.

Deve-se observar ainda que em conformidade com o § único do artigo 22 da Carta Magna de 1988, os Estados podem receber ainda competência por delegação, para legislar sobre pontos específicos das matérias elencadas neste artigo.

Os municípios brasileiros regidos por suas próprias Leis Orgânicas, e para que os mesmos possam exercer suas autonomias sem interferência dos demais entes federados, a nossa CF reservou-lhe competências, para assim se auto administrarem, desse modo a eles cabem competências comum definidas para os três tipos de entes componentes da federação editadas no Art. 23 da nossa lei maior, bem como as exclusivas definidas no art. 30 do mesmo diploma legal, como legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber, além de instituir os impostos de sua competência relacionados no Art. 156 da CF.

O Distrito federal e uma exceção no sistema jurídico brasileiro, pois, acumula as competências de estados e municípios simultânea e cumulativamente, não pode ser dividido em municípios, cabendo a ele tanto as competências definidas para os estados-federados, como as listadas para os municípios, como, as de interesse local, sendo esses aspectos disciplinados pelo parágrafo 1º do artigo 32 da CF. assim sendo a esse ente cabe, além de outros, às competências previstas nos artigos 25 e 30 da nossa atual Constituição.

Desse modo cristalino está que ao Distrito Federal embora regido por Lei orgânica como os municípios, cabem-lhe as competências definidas para os estados como também as atribuídas para os municípios dentro dos critérios estabelecidos pela Lei.

4 O TRÂNSITO COMO SERVIÇO PÚBLICO

Antes de entrarmos na seara do trânsito como serviço público, razoável e conhecermos um pouco sobre serviços públicos e suas características, pois só assim seremos capazes de compreender, aprender e aplicar os conhecimentos ao tema proposto.

Di Pietro⁵² ensina que a “noção de serviços públicos surgiu na França com a Escola de Serviços Públicos e algumas delas eram tão amplas que abrangiam todas as atividades do

⁵¹ BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**, 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 989.

⁵² PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito administrativo**, 27 ed. Atlas, São Paulo, 2014. (p. 100)

Estado”, e Meirelles dispôs que:

A atribuição primordial do governo e a prestação de serviços públicos, sendo, até certo ponto, sua própria razão de ser. E não se justifica senão para a prestação de serviços públicos aos indivíduos e sua função administrativa visa assegurar a coexistência dos governados em sociedade⁵³.

O conceito de serviços públicos varia de autor para autor, sendo alguns mais amplos outros restritos ou ainda dos dois tipos. Di Pietro explica que “o conceito de serviços públicos não é estático, varia no tempo e no espaço, dependendo da legislação de cada país ser maior ou menor abrangente com relação às atividades definidas como serviços públicos⁵⁴”. Assim ela define serviço público como: “[...] toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas sob-regime jurídico total ou parcialmente público⁵⁵ [...]”.

MEIRELLES⁵⁶ ensina que os serviços prestados devem ser distinguidos em serviços públicos e de utilidade pública, pois embora direcionados ao público não se confundem, sendo o primeiro os serviços públicos propriamente ditos prestados diretamente pela administração pública sendo sua utilização uma necessidade coletiva e perene; já o segundo conforme ele são os que o poder público reconhece como de utilidade e presta-os diretamente ou por delegação. Assim entende este autor que os serviços públicos devem ser prestados diretamente pelo ente público por ser uma necessidade perene que se relaciona com a própria existência e desenvolvimento da sociedade, e os de utilidades públicas podem ser prestados diretamente ou por outro órgão público ou privado, conforme a legislação permita.

O mesmo autor ainda cita outras classificações que citaremos apenas as de interesse como tema proposto, sendo os serviços gerais ou “*uti universi*” sendo os que atende toda a coletividade como os de polícia entre outros; os serviços indivisíveis que como o nome sugere não pode ser dividido e sendo instalados deve atender a toda a coletividade; e os serviços compulsórios que segundo o autor devido ao reconhecimento pelo poder público da sua es-

⁵³ MEIRELES, Hely Lopes **DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO**. 22 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 1997. (p. 318)

⁵⁴ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito administrativo**. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2014. (p. 107)

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 2001. (p. 319)

sencialidade e necessidade em prol da segurança, saúde e higiene da comunidade impõe seu uso pelos administrados conforme a Lei⁵⁷.

Conforme ensinamento dos autores, classificamos o serviço de trânsito como serviço público, geral ou “uti universi”, indivisível e compulsório. Desse modo o poder público por entender o trânsito como essencial e necessário ao desenvolvimento, saúde e segurança da sociedade, o mantiveram sobre seu domínio para prestá-lo diretamente ou conforme autoriza a Lei por meio de convênios com outros órgãos e entidades estatais.

5 O SISTEMA NACIONAL DE TRÂNSITO

A União através de sua competência privativa para legislar, delineada no inciso XI do art. 22 da nossa Carta Magna, editou a Lei 9.503/97, o CTB, através do qual foi criado o sistema nacional de trânsito, SNT, o qual segundo definição do art. 5º desta, “é o conjunto dos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios⁵⁸”. E conforme o Decreto Nº 4.711, de 29 de maio de 2003. Sua coordenação máxima pertence ao Ministério das cidades.

A finalidade do SNT, ou seja, o propósito para o qual foi criado é conforme o Art. 6º do CTB, *in verbis*:

[...] 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 penalidades⁵⁹.

E os objetivos a serem atingidos pelo SNT estão delimitados no artigo 6º do CTB, sendo:

I estabelecer diretrizes da política nacional de trânsito, com vistas à fluidez, ao conforto, a defesa ambiental, e à educação para o trânsito, e fiscalizar seu cumprimento;
 II fixar mediante normas e procedimentos, a padronização de critérios técnicos, financeiros e administrativos para a execução das atividades de trânsito e;
 III estabelecer a sistemática de fluxos permanentes de informações entre seus diversos órgãos e entidades, a fim de facilitar o processo decisório e a integração do sistema⁶⁰.

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ BRASIL, (Estado) LEI No 9.503, **Código de Trânsito Brasileiro**, de 23 de setembro de 1997. Publicada no DOU de 24-9-1997 e retificada no DOU de 25-9-1997. Art. 5.

⁵⁹ *Ibidem*. Art. 6.

⁶⁰ BRASIL, (Estado) LEI No 9.503, **Código de Trânsito Brasileiro**, de 23 de setembro de 1997. Publicada no DOU de 24-9-1997 e retificada no DOU de 25-9-1997. Art. 6.

A composição do Sistema Nacional de Trânsito está definida no art. 7º do CTB sendo o CONTRAN, os CETRANS, O CONTRANDIFE, os órgãos e entidades executivos de trânsito e executivos rodoviários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a Polícia Rodoviária Federal, as Polícias Militares dos Estados e do DF e as juntas administrativas de recursos de infrações- JARI.

O CONTRAN é o coordenador do sistema e órgão máximo normativo e consultivo⁶¹, os CETRANS e CONTRANDIFE são órgãos normativos, consultivos e coordenadores. Já os órgãos e entidades executivos de trânsito e Executivos rodoviários são órgãos executores encarregados de administrar o trânsito dentro de suas respectivas competências e circunscrições, as atribuições do CONTRAN estão definidas no art. 19 do CTB⁶².

A Polícia Rodoviária Federal é um departamento ligado ao ministério da justiça e cidadania, encarregada pelo patrulhamento e garantia da segurança nas rodovias federais conforme competência dada pela nossa atual Constituição em seu art. 144, como também em áreas de interesse da União, é responsável também por outras competências conforme Decreto nº 1.655/95, como, *in verbis*:

- I - Realizar o patrulhamento ostensivo, executando operações relacionadas com a segurança pública, com o objetivo de preservar a ordem, a incolumidade das pessoas, o patrimônio da União e o de terceiros;
- II - Exercer os poderes de autoridade de polícia de trânsito, cumprindo e fazendo cumprir a legislação e demais normas pertinentes, inspecionar e fiscalizar o trânsito, assim como efetuar convênios específicos com outras organizações similares;
- III - aplicar e arrecadar as multas impostas por infrações de trânsito e os valores decorrentes da prestação de serviços de estadia e remoção de veículos, objetos, animais e escolta de veículos de cargas excepcionais;
- IV - Executar serviços de prevenção, atendimento de acidentes e salvamento de vítimas nas rodovias federais;
- VII - assegurar a livre circulação nas rodovias federais, podendo solicitar ao órgão rodoviário a adoção de medidas emergenciais, bem como zelar pelo cumprimento das normas legais relativas ao direito de vizinhança, promovendo a interdição de construções, obras e instalações não autorizadas⁶³; [...].

As Polícias militares considerados conforme Decreto-Lei nº 667 de 02 de julho de 1969, forças auxiliares, reserva do exército pertencente aos Estados, Distrito Federal e Territórios, controlados e coordenadas pelo exército e subordinados aos governadores dos Estados, Distrito Federal e Territórios, conforme o art. 144 da nossa CF cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública além de outras competências atribuídas como as

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² *Ibidem*. Art. 19.

⁶³ BRASIL, (Estado) decreto 1.655, **Define a competência da Polícia Rodoviária Federal**, e dá outras providências, de 03 de outubro de 1995. Publicada no DOU de 04/10/1995, p. 15517.

do Decreto-Lei anteriormente citado, como a competência exclusiva para policiamento ostensivo fardado, para assegurar o cumprimento das Leis e a preservação da ordem pública. Já no CTB não reservou a Polícia Militar nenhuma competência própria, cabendo-lhes apenas executar a fiscalização de trânsito a serviço dos órgãos e ou entidades executivos de trânsito e executivos rodoviários dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quando e conforme convenio firmado.

E cabível também observar que alguns procedimentos pertinentes a Polícia Rodoviária Federal, são realizados pela Polícia Militar no âmbito das rodovias estaduais e vias urbanas municipais, como, por exemplo, o registro de boletins de ocorrência de trânsito, fiscalização de crimes principalmente os ligados ao trânsito através do policiamento ostensivo de trânsito, um desdobramento da competência constitucional de policiamento ostensivo.

Os CETRANS E CONTRANDIFE, Conselhos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal respectivamente, têm suas competências definidas no art. 14 do CTB.

O Código de Trânsito Brasileiro, Lei nº 9.503/97, que veio a substituir o antigo CNT, Código Nacional de Trânsito, distribuiu entre os órgãos e entidades dos entes governamentais as competências para administração e regramento do trânsito em todo o território nacional, criando o Sistema Nacional de Trânsito, SNT. Passemos a comentar sobre a divisão de competências para prestação do serviço de trânsito.

5.1 Competências dos Entes Federativos para Fiscalização do Trânsito

A nossa Constituição de 1988 aduz em seu art. 22 inc. XI, que é competência privativa da União legislar sobre trânsito e transporte, sendo em seu parágrafo único alocado a possibilidade de suplementação pelos Estados, de questões específicas com autorização de Lei complementar até a presente data não editada.

Para MEIRELLES “[...] o trânsito e o tráfego são matérias que admitem tríplice regulamentação; Federal, Estadual e Municipal conforme a natureza e âmbito do assunto a prover⁶⁴ [...]” A matéria já foi a julgamento por diversas vezes no STF como na ADI 2137 / RJ - RIO DE JANEIRO, onde se reconheceu a inconstitucionalidade da Lei estadual “nº 3.279/99 do Estado do Rio de Janeiro, que dispõe sobre o cancelamento de multas de trânsito anotadas em rodovias estaduais em certo período relativas à determinada espécie de veículo”. Desse modo o entendimento majoritário da Suprema Corte brasileira é no sentido de que

⁶⁴ MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 12 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2001. p. 417.

qualquer Lei estadual que verse sobre trânsito padece de vício de inconstitucionalidade Formal por invasão a competência privativa da União, havendo a possibilidade futura do Estado legislar sobre questões específicas com edição de uma Lei Complementar Federal.

A União ficou reservada competências relacionadas a partir do Art. 7º, distribuídos entre seus órgãos de trânsito, como CONTRAN, os órgãos executivos de trânsito e executivos rodoviários da União e a Polícia Rodoviária Federal, sendo a principal atividade exercida por esta última à fiscalização de trânsito nas rodovias federais, além de outras competências que veremos mais adiante.

A União através de seu órgão máximo, o Conselho Nacional de Trânsito, CONTRAN, cabe à coordenação do sistema nacional de trânsito, além de outras competências estabelecidas pelo CTB, principalmente as dos artigos 12 do presente diploma. Como: estabelecer normas regulamentares e a política nacional de trânsito; zelar pela uniformidade e cumprimento das normas estabelecidas pelo CTB; apreciar os recursos interpostos pelas instâncias inferiores; avocar para análise e soluções os processos sobre conflitos de competências e circunscrições; dirimir conflitos sobre circunscrição e competência de trânsito no âmbito da União, dos Estados e do Distrito Federal⁶⁵. Além de outras estabelecidas para os órgãos e entidades executivos de trânsito da União, como o DENATRAN (art. 19 CTB), executivos rodoviários DNIT (Art. 21 CTB) e a Polícia Rodoviária Federal (art. 20 CTB).

O Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN) órgão pertencente à estrutura do Ministério das Cidades conforme o Decreto Nº 8.927, de 8 de dezembro de 2016, que em conformidade com art. 2º do Decreto Nº 4.711, de 29 de maio de 2003. É o órgão executivo de trânsito da União o qual suas competências constam do Art. 19 do CTB, cabendo-nos observar que, diferentemente dos órgãos executivos de trânsito dos estados, este não realiza fiscalização do trânsito, não faz autuações, não emite notificações de infrações de trânsito e não arrecada valores referentes a multas de trânsito. Sendo no âmbito federal essa tarefa realizada pela Polícia Rodoviária Federal.

“O Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) é uma autarquia federal vinculada ao Ministério dos Transportes, criada pela lei 10.233”. E tem por objetivo implementar a política de infraestrutura do Sistema Federal de Viação, compreendendo sua operação, manutenção, restauração ou reposição, adequação de capacidade e ampliação mediante construção de novas vias e terminais.

Este órgão é vinculado ao ministério dos transportes, sendo o que exerce as

⁶⁵ BRASIL, (Estado) LEI No 9.503, **Código de Trânsito Brasileiro**, de 23 de setembro de 1997. Publicada no DOU de 24-9-1997 e retificada no DOU de 25-9-1997. Art. 12.

competências de órgão executivo rodoviário da União conforme § 4 do art. 82 da lei nº10.233, cabendo quanto a fiscalização as competências dos §§ VI e VIII art. 21 do CTB, relativas a infrações por excesso de peso, dimensões e lotação dos veículos.

A fiscalização de nas rodovias federais, conforme nossa CF em seu art. 144 fica a cargo da Polícia Rodoviária Federal; sendo o órgão responsável pelo patrulhamento ostensivo das rodovias federais, para a garantia da segurança viária, a qual é exercida para a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas, destacando-se que estão inclusas na segurança viária a educação, engenharia e fiscalização de trânsito, além de outras atividades previstas em Lei que assegurem ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente.

Além das competências constitucionais lhe são também atribuídas as do Art. 20 do CTB, como a fiscalização do trânsito, autuação, aplicação, notificação por infrações de trânsito e arrecadação por das multas que aplicar. E ainda as competências definidas no Decreto Nº 1.655, de 3 de outubro de 1995, como:

Art. 1º À Polícia Rodoviária Federal, órgão permanente, integrante da estrutura regimental do Ministério da Justiça, no âmbito das rodovias federais, compete:
I - realizar o patrulhamento ostensivo, executando operações relacionadas com a segurança pública, com o objetivo de preservar a ordem, a incolumidade das pessoas, o patrimônio da União e o de terceiros⁶⁶;

Como bem citamos anteriormente o Distrito federal e uma exceção no sistema jurídico brasileiro, pois, acumula as competências de estados e municípios simultânea e cumulativamente.

No trânsito não é diferente, pois como os estados, o mesmo possui um conselho de trânsito, o conselho de trânsito do Distrito Federal Art. 14 do CTB, compete-lhe também além de atuar concorrentemente com os demais órgãos pertencentes aos outros entes da federação nos assuntos aduzidos no art. 21 do CTB, cabe-lhe ainda aos seus órgãos de trânsito as competências atribuídas nos art. 22 e 24 do diploma referido anteriormente, respectivamente às competências dos órgãos e entidades executivos de trânsito e executivos rodoviários dos Estados e dos Municípios.

E inegável, portanto, diferentemente dos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados, e dos municípios, sua competência plena para fiscalização, cabendo-lhe as competências dos estados, e ainda não se aplicando a ele as exceções previstas no inc. V do

⁶⁶BRASIL, (Estado) **decreto 1.655, Define a competência da Polícia Rodoviária Federal**, e dá outras providências, de 03 de outubro de 1995. Publicada no DOU de 04/10/1995, P. 15517.

art. 22, ou seja, aos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados-federados, que segundo consta do inciso deste artigo não é competente para fiscalizar, autuar, aplicar medidas administrativas ou penalidades por infrações de estacionamento, parada e circulação. Excetuando-se apenas as das competências exclusivas dos órgãos de trânsito da União.

Aos Estados-membros cabe a criação de seus conselhos estaduais de trânsito, CETRAN, e seus respectivos órgãos executivos de trânsito e executivos rodoviários, cabendo observar que embora o Estado possa criar seu conselho de trânsito o regimento interno e as diretrizes para seu funcionamento são de competência do CONTRAN, conforme constam do inciso V do art. 12 do CTB.

As atribuições dos Conselhos estaduais de Trânsito constam do art. 14 do Código de Trânsito Brasileiro, já as dos seus órgãos executivos de trânsito estão no art. 21 e as dos órgãos executivos rodoviários do art. 22, além de outras atribuições constantes do CTB atribuídas aos órgãos e entidades componentes do sistema nacional de trânsito.

Aos municípios, conforme estabelece o CTB, cabem integrar-se ao Sistema Nacional de Trânsito art. 7º; criar e organizar seus respectivos órgãos e entidades executivos de trânsito e executivos rodoviários; estabelecer seus limites circunscricionais art. 8º; além das competências estabelecidas para seus órgãos e entidades executivos rodoviários art. 21 e as estabelecidas para os órgãos e entidades executivos de trânsito art. 24, além de caber-lhes conforme art. 24 autuar e aplicar penalidades por infrações de parada, estacionamento e circulação, todos do CTB.

Pode ainda os municípios estabelecer convênios com outros órgãos do SNT e, com a Polícia Militar, delegando a fiscalização do trânsito a qual caberá conforme este diploma autuar e aplicar medidas administrativas em nome deste ente por infrações de sua competência.

5.2 Fiscalização de Trânsito no Estado do Rio Grande do Norte

Na seara estadual essa fiscalização de trânsito fica a cargo do DETRAN e DER, sendo o primeiro órgão executivo de trânsito, autarquia estadual criada com a Lei nº 4.532, de 06 de julho de 1977, sendo modificada por outros dispositivos legais no decorrer do tempo, ao qual a exemplo da esfera federal, em âmbito estadual, cabe-lhe conforme art. 144, § 10 inc. II, CF. a segurança viária. O nosso CTB elenca além de outras atribuições, aos órgãos executivos de trânsito dos Estados-Membros e do Distrito Federal a fiscalização de trânsito com a

autuação por infrações de trânsito prevista no citado diploma legal além de suas notificações e arrecadação com exclusão das previstas nos incisos VII e VIII do art. 24.

O DER, Departamento de Estradas e Rodagem, órgão executivo rodoviário do Estado, que a espelho do DNIT, realiza a nível regional as competências estabelecidas no art. 21 do CTB. Além de outras previstas no art. 40 da Lei Complementar N.º 163/99⁶⁷, sendo de sua responsabilidade a fiscalização do transporte intermunicipal de passageiros.

Aos municípios a Código de Trânsito Brasileiro reservou a competência para a fiscalização e aplicação de medidas pertinentes por infrações por circulação, parada e estacionamento, nestes termos:

- VI - executar a fiscalização de trânsito em vias terrestres, edificações de uso público e edificações privadas de uso coletivo, autuar e aplicar as medidas administrativas cabíveis e as penalidades de advertência por escrito e multa, por infrações de circulação, estacionamento e parada previstas neste Código, no exercício regular do poder de polícia de trânsito, notificando os infratores e arrecadando as multas que aplicar, exercendo iguais atribuições no âmbito de edificações privadas de uso coletivo, somente para infrações de uso de vagas reservadas em estacionamentos;
- 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 aplicar⁶⁸.

Além destas cabe ainda à fiscalização e demais providências por infrações concorrentes de competências dos órgãos e entidades da União dos Estados e dos Municípios, que nas vias estaduais e municipais pode ser aplicadas tanto por agentes municipais como por agentes estaduais, como a fiscalização da emissão do nível de poluentes, a dos art. 273 e 196 do CTB entre outras contidas na tabela de enquadramento e codificação de multas do anexo IV da portaria 59 do DENATRAN.

Importa ainda relatar que para o município administrar seu trânsito deve em conformidade com o §2 do art. 24 integra-se ao SNT.

No nosso Estado foi criado pelo Decreto nº 15.992/2002 uma divisão na Polícia Militar especialmente para atuar na área específica de fiscalização de trânsito, denominado Comando de Polícia Rodoviária Estadual- CPRE, que mantém convênio com o órgão executivo de trânsito do Estado, DETRAN-RN, exercendo o policiamento e a fiscalização de trânsito; autuando condutores infratores, além de atender a ocorrências de acidentes e executar prisões por crimes trânsito confeccionando o pertinente registro de ocorrência, também emitir

⁶⁷Rio Grande do Norte (Estado) **Lei complementar nº 163** de 05 de fevereiro de 1999, art. 40.

⁶⁸BRASIL, (Estado) LEI No 9.503, **Código de Trânsito Brasileiro**, de 23 de setembro de 1997. Publicada no DOU de 24-9-1997 e retificada no DOU de 25-9-1997. Art. 22.

pareceres nos casos de acidentes de trânsito que na maioria dos casos serve de embasamento para responsabilização por condenações penais ou cíveis, auxiliando desse modo a justiça.

6 A MUNICIPALIZAÇÃO

O município brasileiro inserido na composição do estado federal brasileiro pela Constituição de 1988 como entes componentes da federação atribuiu-lhes competência para desenvolver suas atividades de forma autônoma, sem interferência de qualquer outro ente, salvo nos casos previstos em lei. No tocante ao trânsito não foi diferente, o município passou a participar da administração do trânsito dentro dos limites de sua circunscrição.

“O CTB trouxe consigo muitas inovações. Uma das mais significativas é que, pela primeira vez na história do trânsito brasileiro, os municípios são efetivamente reconhecidos como responsáveis pelas questões relativas ao transitar de seus habitantes⁶⁹.” Sendo assim o CTB elenca como órgãos e entidades componentes do SNT os municipais, havendo nesse caso conforme dito anteriormente a necessidade da municipalização do trânsito, que é a integração do município ao Sistema Nacional de trânsito, para que possa assim administrar o trânsito dentro de suas competências, diretamente ou por meio de convênios.

Segundo o Roteiro de municipalização “É importante salientar que, independentemente do tamanho da cidade, municipalizar o trânsito não é uma opção, mas sim, uma obrigação, conforme o Código de Trânsito Brasileiro⁷⁰”. Mas como visto anteriormente o município goza de autonomias, não pode ser ele compelido a municipalizar-se por óbice do princípio da separação dos poderes, sendo de discricionariedade do município sua integração ao SNT, nesse sentido julgado do TJ RN:

ACÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE DA ASSOCIAÇÃO. ART. 5º, V, DA LEI N. 7347/1985. REQUISITO TEMPORAL E DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA ATENDIDA. MUNICIPALIZAÇÃO DO TRÂNSITO. ADESÃO DO MUNICÍPIO AO SISTEMA NACIONAL DE TRÂNSITO (SNT) INSTITUÍDO PELA LEI N. 9.503/1997 (CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO). PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. ART. 2º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. DISCRICIONARIEDADE DO ENTE MUNICIPAL EM INGRESSAR NO SISTEMA NACIONAL DE TRÂNSITO. CONHECIMENTO E PROVIMENTO DO RECURSO. PRECEDENTES. - Para que uma associação possa ajuizar ação civil pública é necessário que preencha requisitos temporais e de pertinência temática, isto é, esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil e

⁶⁹ Ministério das Cidades. DENATRAN (Departamento Nacional de Trânsito). **Manual para integração de municípios ao sistema nacional de trânsito**. 1 ed. Brasília: Denatran, 2016. p. 17.

⁷⁰ Ministério das Cidades. DENATRAN (Departamento Nacional de Trânsito). **Roteiro de Municipalização**. Brasília: DENATRAN.

inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. - A Associação das Praças da Polícia e Bombeiros Militares do Seridó do Estado do Rio Grande do Norte foi constituída no dia 03 de fevereiro de 2004, satisfazendo ao requisito temporal estampado no art. 5º, V, a, da LACP. A demanda proposta debate o controle e a regulação da mobilidade urbana na cidade de Currais Novos, tema que encontra amparo nas finalidades institucionais da associação – ver art. 3º, XVI, do seu estatuto (fl. 33). - A Terceira Câmara do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte considera que o Poder Judiciário, em respeito ao princípio da separação de poderes (art. 2º, Constituição Federal de 1988), não pode obrigar o Poder Executivo a integrar o Sistema Nacional de Trânsito (SNT), condição que permitiria que o ente local passasse a gerir, coordenar e fiscalizar o trânsito e a mobilidade urbana do seu perímetro. - Entende-se que diante do quadro de "precariedade geral" que atinge quase todos os municípios do Estado do Rio Grande do Norte, a adesão ao SNT é uma discricionariedade de cada ente político. - Conforme a redação do art. 18 da Lei n. 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública), nas ações propostas com base nessa lei, não haverá adiantamento de custas, emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras despesas, nem condenação da associação autora ao pagamento de honorários advocatícios, custas e despesas processuais, salvo comprovada sua má-fé⁷¹.

Os municípios brasileiros para integra-se ao sistema nacional de trânsito, cumprir as normas estabelecidas pela legislação nacional, sendo o art. 24, 333. Do CTB além da Resolução nº 560, a qual estabelece os procedimentos para integração dos órgãos e entidades executivos de trânsito e executivos rodoviários municipais ao SNT.

Desse modo reque-se do município para que possa administrar o trânsito dentro de suas circunscrições e competências a edição de lei criando toda uma estrutura dentro dos parâmetros exigidos pela lei, devendo ser integrado a uma secretaria já existente ou criado uma nova secretaria, com conforme art. 2 da resolução 560 do CONTRAN, o mínimo de: “I - engenharia de tráfego; II - fiscalização e operação de trânsito; III - educação de trânsito; IV - coleta, controle e análise estatística de trânsito, e, V - Junta Administrativa de Recurso de Infração – JARI⁷²”.

O sitio do DENATRAM é rico em informações acerca da municipalização, contendo procedimentos, modelos de lei, manuais para quem os municípios interessados possam assim dispor de vários modelos de procedimentos que devem ser adotados para municipalização do trânsito⁷³.

Quanto à fiscalização de trânsito no município “A atividade de fiscalização do trânsito só pode ser realizada por agente efetivamente vinculado à administração

⁷¹ TJ-RN - AC: 20160036358 RN, Relator: Desembargador João Rebouças. Data de Julgamento: 02/03/2017, 3ª (Câmara Cível).

⁷² Ministério das Cidades. CONTRAN (Conselho Nacional de Trânsito). **Resolução n 560**. Brasília: Contran, 15 de Outubro 2015. Art. 2.

⁷³ Ver < <http://www.denatran.gov.br/> > e < <http://www.denatran.gov.br/municipalizacao> > acesso em 01.09.17.

municipal⁷⁴”. Ou ainda por policiais militares devidamente conveniados conforme CTB.

A lei 9.503/97 dispõe ainda aos estados e municípios a possibilidade de realizar convênios com vista à delegação as atividades de trânsito, “caso o município não disponha de condições técnicas e financeiras para assumir todas as atividades da gestão do trânsito, poderá firmar convênios delegando suas atribuições, ou parte delas, a outros órgãos do SNT⁷⁵”.

7 A POLÍCIA MILITAR COMO AGENTE DE TRÂNSITO

A Polícia Militar conforme o Decreto 667/69 e considerada força auxiliar e reserva do exército, com a missão de “manutenção da ordem pública e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal dentro de suas respectivas jurisdições [...] ⁷⁶” sendo de sua competência em consonância com nossa Constituição Federal ⁷⁷ executar com exclusividade o policiamento ostensivo fardado e a preservação da ordem pública, com o fim de assegurar o cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos, podendo atuar de maneira preventiva, como força de dissuasão e atuar de maneira repressiva, em caso de perturbação da ordem⁷⁸.

Como dissemos o policiamento ostensivo é exclusivo das policias militares desdobrando se em:

(27) Policiamento Ostensivo - 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.

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

- ostensivo geral, urbano e rural;
- de trânsito;
- florestal e de mananciais;
- rodoviária e ferroviária, nas estradas estaduais;
- portuário;
- fluvial e lacustre;
- de radiopatrulha terrestre e aérea;
- de segurança externa dos estabelecimentos penais do Estado;
- outros, fixados em legislação da Unidade Federativa, ouvidos o Estado-Maior do

⁷⁴ Ministério das Cidades. Denatran (Departamento Nacional de Trânsito). **Roteiro de Municipalização**. Brasília: Denatran.

⁷⁵ Ministério das Cidades. Denatran (Departamento Nacional de Trânsito). **Guia Básico para Gestão Municipal do trânsito**. 1 ed. Brasília: Denatran, 2016. p, 21.

⁷⁶ Brasil (Estado) **decreto nº 667 de julho de 1969**. Reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal, e dá outras providências, publicado no DOU de 3.7.1969.

⁷⁷ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: Publicada no DOU nº 191A, de 5-10-1988. Art. 144.

⁷⁸ BRASIL. (Estado) **decreto nº 667 de julho de 1969**. *Op. Cit.*

Exército através da Inspeção-Geral das Polícias Militares⁷⁹.

O CTB em seu anexo I traz o conceito de policiamento ostensivo de trânsito nestes termos:

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 acidentes⁸⁰.

Assim podemos observar que o policiamento ostensivo de trânsito e competência exclusiva dos policiais militares, assim os agentes de trânsito fazem apenas a fiscalização do trânsito, autuando infratores e aplicando as medidas administrativas pertinentes, já o policial militar além destas funções inerentes ao agente de trânsito que realiza quando a instituição mantém convênio com o órgão ou entidade de trânsito, é de sua competência o policiamento ostensivo de trânsito, que não pode ser realizado por aquele, pois que do próprio conceito notadamente a impossibilidade de realização por aqueles que são apenas agentes.

Então embora não seja realizado convenio entre os órgãos e entidades componentes do SNT e a Polícia Militar com fim de fiscalização, não se pode excluir a atuação dela, pois, só a ela cabe a realização do policiamento ostensivo de trânsito e o policiamento rodoviário nas estradas estaduais, com exclusão de qualquer outro órgão. Reforçando essa questão os artigos 21, inc. V, 22 inc. IV e 24 inc. V todos do CTB, enfatizam a necessidade da Polícia Militar no contexto do trânsito, proporcionando um trânsito ordenado e seguro, garantindo aos usuários direito como; o direito a vida; a saúde; de locomoção, além da proteção do meio ambiente equilibrado e a proteção do patrimônio.

A polícia militar é enquadrada no CTB como órgão de trânsito pertencente ao SNT, conforme o art. 7 do CTB, a ela não ficou reservada nenhuma competência, salvo a constitucional que é realizar o policiamento ostensivo de trânsito, e a fiscalização apenas mediante convenio que pode ser firmado entre os órgãos e entidades de trânsito pertencentes aos entes da federação brasileira.

Através da celebração de convênios entre os órgãos componentes do SNT, poderão ser delegadas a polícia militar a atividades de fiscalização do trânsito e autuação dos condutores infratores com base no CTB, cabendo observar que o agente de trânsito ou policial

⁷⁹ BRASIL. (Estado), **Decreto nº 88.777 de 30 de setembro de 1983**, Aprova o regulamento para as policias militares e corpos de bombeiros militares (R-200). publicado no DOU de 4.10.1983

⁸⁰ BRASIL, (Estado) LEI No 9.503, **Código de Trânsito Brasileiro**, de 23 de setembro de 1997. Publicada no DOU de 24-9-1997 e retificada no DOU de 25-9-1997. Anexo I.

militar, não tem competência para aplicar penalidades, sendo esta competência do diretor do órgão com circunscrição sobre a via, restando os policiais e agentes de trânsito as medidas administrativas pertinentes ao caso.

Assim caso a polícia militar atue na competência administrativa sem o devido convenio as autuações confeccionadas pelos policiais militares são consideradas nulas, esse entendimento do nosso judiciário, conforme jurisprudência a seguir:

E M E N T A-APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO ANULATÓRIA DE ATO JURÍDICO, C/C INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS E MORAIS - MULTA DE TRÂNSITO - APLICAÇÃO PELA POLÍCIA MILITAR - AUSÊNCIA DE CONVÊNIO À ÉPOCA DA LAVRATURA DO AUTO DE INFRAÇÃO - INCOMPETÊNCIA - NULIDADE DO AUTO DE INFRAÇÃO LAVRADO POR AGENTE INCOMPETENTE - DEVOLUÇÃO DO VALOR DA MULTA - DEVIDO - DANOS MORAIS AFASTADOS - MERO DISSABOR - HONORÁRIOS A PARTE ADVERSA - RECURSO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO. 1. Segundo o art. 280, § 4º, do CTB: "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." Entretanto, desde que haja convênio. Na hipótese dos autos, o convênio existente foi realizado em data posterior à lavratura dos autos de infração questionados, de forma que à época da confecção das multas a polícia militar não tinha competência para o ato, passível, pois de anulação. 2. Anulado o auto de infração, deve ser restituído à parte o valor da multa que pagou. 3. O recebimento de multas de trânsito, posteriormente anuladas, como na hipótese, por incompetência do agente expedidor e que não teve significativa repercussão no patrimônio subjetivo dos autores, deve ser considerada como mero dissabor, tolerável no cotidiano e que não configura ato ilícito capaz de geral dano moral, até porque duas das referidas multas tinham sido consideradas devidas pela sentença, somente sendo anuladas, como visto, diante da incompetência do agente que lavrou os autos de infração. 4. Havendo sucumbência recíproca, cada parte deverá arcar com o pagamento dos honorários do advogado da parte contrária⁸¹.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil ao adotar a forma federativa distribuiu entre os seus entes federados, através da desconcentração, competências como forma de dar mais autonomia aos entes, garantido assim sua governabilidade sem interferências.

Ao tratar da competência legislativa sobre trânsito estudamos que pertence apenas a União com exclusão de qualquer outra, pelo menos até a edição de Lei complementar autorizando os estados e o Distrito Federal a legislar sobre pontos específicos, assim não cabe a qualquer outro ente legislar sobre trânsito,

Ficou a cargo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios

⁸¹ MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Justiça. **APL: 00021744520098120005 MS 0002174-45.2009.8.12.0005**, Relator: Des. (Sideni Soncini Pimentel, Data de Julgamento: 27/03/2014, 5ª Câmara Cível, Mato Grosso do Sul: Data de Publicação: 07/04/2014)

exercerem a competência material ou administrativa, pois que, como podemos averiguar, diferentemente do que ocorre com o transporte interestadual em que a competência legislativa e também a administrativa ficaram reservadas constitucionalmente a cargo da União, na matéria de trânsito, a Constituição não reservou a ela a competência material, de modo que, usufruindo a União da sua competência legislativa distribuiu as competências administrativas em matéria de trânsito entre os órgãos e entidades da União, dos Estados do Distrito Federal e dos Municípios.

Observando-se como bem ensina Ferreira Filho que em tese a competência material é correlata a competência legislativa. Concorde-se com o mesmo, pois que aos órgãos e entidades dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, devem integra-se ao SNT, controlado e coordenado pela União através de seus órgãos e entidades, sendo o CONTRAN e DENATRAN, assim ver-se que o que existe é mera descentralização, sendo pois, tudo controlado e coordenado pela União, concluindo-se ser sua as competências Legislativa e também administrativas, devendo-se observar a descentralização conforme a Lei 9.503/97.

Assim podemos com a observação dos artigos 22 inc. V, VI e art. 24 Inc. VI e VII do CTB que a fiscalização de trânsito e a imputação de penalidades são competências atribuídas aos órgãos e entidades dos estados do Distrito Federal e dos municípios dentro de suas competências estabelecidas por esses artigos e detalhadas pelo anexo IV da portaria 59 do DENATRAN, desse modo à atuação dos órgãos e entidades dos Estados e Municípios ocorrem de forma concorrente, de modo horizontal, não importando ser a via estadual ou municipal, sendo distribuídas por tipo de infração.

Retirando-se a atuação municipal das vias estaduais, certos tipos de infrações ficariam sem punição, pois são de competência dos órgãos e entidades municipais. O inverso também é verdade, assim a exclusão de qualquer dos entes de fiscalização municipal das vias estaduais poderia ser vista como uma forma de legalização para práticas de certos tipos de infrações de competência dos municípios, pois os órgãos e entidades dos estados não tem competência para fiscaliza-los, ou o inverso.

Compreendemos que a atuação de um ente não exclui a do outro, pois os territórios dos Municípios integram o território do Estado, e este contém o dos municípios, então os órgãos e entidades de trânsito dos estados e dos municípios devem trabalhar de forma concorrente cada qual na sua competência.

O Distrito Federal não passa por esse conflito de competência visto que acumula as competências dos Estados e dos Municípios, assim se lhe aplicam as competências dos

estados e dos municípios concorrente e simultaneamente, tendo excluídas as competências de outros órgãos e entidades da União, sua competência é plena, desse modo firmando um convênio com a Polícia Militar a mesma passa a fiscalizar e autuar os infratores por infrações de competência dos órgãos e entidades dos estados e dos Municípios.

A atuação da Polícia Militar na fiscalização do trânsito, com atuação por infrações de trânsito, apenas pode ocorrer mediante convênio com órgãos ou entidades executivos de trânsito dos estados, e dos municípios ou ainda com órgãos e entidades executivos rodoviário da União dos Estados e dos Municípios, cabendo observar que a celebração de convenio com um órgão ou entidade não a impede de manter convenio com outro, podendo realizar convenio com, por exemplo, órgãos e entidades de trânsito dos Estados e dos municípios, nesse caso passando a autuar infratores por infrações de trânsito de competências dos estados e dos municípios simultaneamente.

A justiça tem decidido que a falta de convênio com a entidade detentora da competência, impede a atuação da Polícia Militar como agente de trânsito, e caso seja confeccionado auto de infração de trânsito sem a observação previa do devido convênio, esses autos são anuláveis, pela própria administração pública, ou caso não ocorra, por solicitação do próprio interessado.

A falta de convênio da Polícia Militar com os órgãos e entidades de trânsito dos Estados ou dos Municípios não impede sua atuação, pois existe ainda o policiamento ostensivo de trânsito, sendo um tipo de policiamento ostensivo, de competência constitucional exclusiva da Polícia Militar, que deve ser realizado para garantia da ordem pública, devendo atuar de forma preventiva ou repressiva, no primeiro caso com a ação presença, e no segundo reprimindo atos relacionados com a segurança pública.

No caso do Estado do Rio Grande do Norte a Polícia Militar mantém convênio com o DETRAN, órgão executivo de trânsito do Estado, executando assim a fiscalização de trânsito nas vias estaduais e municipais do Estado. Nesse serviço a PM durante a fiscalização deve autuar infratores por infrações de trânsito de competência deste ente nas vias estaduais e municipais.

A fiscalização de trânsito por policiais militares a nosso ver cria mais uma ferramenta que vem somar na atividade de policiamento ostensivo, vez que ajuda a coibir o cometimento de infrações de trânsito que muitas vezes ceifam a vida de muitas pessoas, como no caso de uso de álcool na direção de veículo automotor. Como a Polícia Militar já faz o policiamento ostensivo a este e agregado à fiscalização do trânsito.

Não cremos que seria uma saída acertada a retirada da Polícia Militar da fiscalização das vias sob jurisdição municipal, com a desculpa de utilização desses policiais no policiamento ostensivo, visto que muitos crimes são cometidos com uso de veículos, e estaria apenas trocando um tipo de policiamento ostensivo por outro, e ainda retirando dos policiais militares uma ferramenta de contenção de condutas lesivas no trânsito, podendo ensejar o aumento da violência no trânsito.

A medida mais acertada seria a nosso ver, a soma de esforços no intuito de conveniar os órgãos e entidades de trânsito dos municípios com os órgãos de trânsito do Estado, e ainda capacitar se não todos, pelo menos a maioria dos policiais militares para executar a fiscalização de trânsito, desse modo com capacidade plena, como é o caso do Distrito Federal.

REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. **Curso de direito Constitucional**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

ARAUJO, Joliver Modesto de. **Legislação de Trânsito – Competências e Incompetências**. Publicado em 14/11/2009. Disponível em: <<http://www.odireito.com/?s1=2&s2=1&s3=33&c1=790&e1=0&t=o-direito-legislacao-de-trnsito---competencias-e-incompetencias.html>> acesso em 30/11/2014

ARAUJO, Luiz Alberto David; JUNIOR, Vidal Serrano Nunes. **Curso de Direito Constitucional**. 12. Ed. Editora Saraiva. 2008.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 14. Ed. São Paulo: Saraiva. 992.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 23. Ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BRASIL (Estado) **decreto nº 667** de julho de 1969. Reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal, e dá outras providências, publicado. DOU de 3.7.1969.

BRASIL Supremo Tribunal Federal. **ACO 1865 / MS**, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, j. (20/08/2013, DJ de 23/08/2013 p. 39-40)

BRASIL, (DENATRAN) **Portaria Nº 59** de 25 outubro de 2007.

BRASIL, (Estado) **decreto 1.655**, Define a competência da Polícia Rodoviária Federal, e dá outras providências, de 03 de outubro de 1995. Publicada no DOU de 04/10/1995, P. 15517.

BRASIL, (Estado) **LEI No 9.503, Código de Trânsito Brasileiro**, de 23 de setembro de 1997. Publicada no DOU de 24-9-1997 e retificada no DOU de 25-9-1997.

BRASIL, Ministério das Cidades. CONTRAN (Conselho Nacional de Trânsito). **Resolução n 560**. Brasília: Contran, 15 de Outubro 2015. Art. 2.

BRASIL, Ministério das Cidades. DENATRAN (Departamento Nacional de Trânsito).

Manual para integração de municípios ao sistema nacional de trânsito. 1 ed. Brasília: Denatran, 2016.

BRASIL, Ministério das Cidades. Denatran (Departamento Nacional de Trânsito). **Roteiro de Municipalização.** Brasília: Denatran.

BRASIL, Ministério das Cidades. Denatran (Departamento Nacional de Trânsito). **Guia Básico para Gestão Municipal do trânsito.** 1 ed. Brasília: Denatran, 2016.

BRASIL, Ministério das Cidades. DENATRAN (Departamento Nacional de Trânsito). **Roteiro de Municipalização.** Brasília: DENATRAN.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **ACO 1006 QO/RR**, Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 09/04/2008, DJe de 20/02/2009.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **ACO 1295 AgR** segundo/SP, Pleno, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 14/10/2010, DJe de 02/12/2010.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **ACO 1342 Agr/Rj**, Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 16/06/2010, DJe de 15/02/2011.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **ACO 1364 AgR/SE**, Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, j. 16/09/2009, DJe de 06/08/2010.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **ACO 417/DF**, Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 08/11/1990, DJ de 07/12/1990, p. 21.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **ACO 417/DF**, Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 08/11/1990, DJ de 07/12/1990, p. 21.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **EMB.DECL. NA QUESTÃO DE ORDEM NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 1.048 RIO GRANDE DO SUL.** EMBTE. (S) :UNIÃO ADV.(A/S) :ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO EMBDO.(A/S) :ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. RELATOR: MIN. CELSO DE MELLO. Rio Grande do sul: Plenário, 28/05/2014.

BRASIL. (Estado), **Decreto nº 88.777** de 30 de setembro de 1983, Aprova o regulamento para as policias militares e corpos de bombeiros militares (R-200). Publicado no DOU de 4.10.1983

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil:** Publicada no DOU nº 191A, de 5-10-1988.

BUENO, Silveira; **Minidicionário escolar da Língua Portuguesa.** São Paulo: DCL, 2014.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional.** 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

CARVALHO FILHO, Jose dos Santos. **Manual de Direito Administrativo,** 24 ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2011.

COSTA, Jorge. **Desvio de Função ou Desvio de Finalidade.** Publicado em 10/05/2010. Disponível em <<http://abordagempolicial.com/2010/05/desvio-de-funcao-ou-desvio-de-finalidade/#.Uv2aTfldWpA>> visitado em 14/02/2014.

CUNHA JUNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional:** 6 ed. Bahia: JUSPODNM, 2012.

CUNHA, Helenice Rego. **PADRÃO PUC MINAS DE NORMALIZAÇÃO;** Normas da ABNT para Apresentação de Teses, Dissertações, Monografias e Trabalhos Acadêmicos. 9 ed.

- Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Belo Horizonte. 2011.
- ECO, Humberto. **Como se Fazer Uma Tese**, 21 ed. São Paulo: Perspectiva S.A, 2008.
- FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**, 3. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Iuris, 2011.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, **Curso de Direito Constitucional**, 38. ed. São Paulo: Saraiva, 2012
- GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 13 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O FEDERALISTA**. Belo Horizonte: Líder, 2003.
- HOLTHE, Leo Van. **Direito constitucional**. 5 ed. Bahia: JusPodivm, 2009.
- LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2011.
- MARTINS, Sidney. **Municipalização do Trânsito**. São Paulo: Edições Profissionais Ltda. 1999.
- MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Justiça. **APL: 00021744520098120005 MS 0002174-45.2009.8.12.0005**, Relator: Des. Sideni Soncini Pimentel, Data de Julgamento: 27/03/2014, 5ª Câmara Cível, Mato Grosso do Sul: Data de Publicação: 07/04/2014).
- MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 1997.
- MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
- MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- MORAIS, Alexandre de. **Direito constitucional**. 13 ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- NETO, Benevides Fernandes. **As ilegalidades decorrentes da atuação das guardas municipais como agentes da autoridade de trânsito**. Publicado em 31/07/2009. Disponível em <http://www.odireito.com/?s1=10&s2=1&s3=33&c1=293&e1=0&t=o-direito-as-ilegalidades-decorrentes-da-atuacao-das-guardas-municipais-como-agentes-da-autoridade-de-trnsito.html>. > visitado em 10/12/2014.
- PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito administrativo**, 27 ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- PRODANOV, Cleber Cristiano, FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do Trabalho Científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico**. Rio Grande do Sul: Universidade Feevale, 2013.
- RIO GRANDE DO NORTE (Estado) **Lei complementar nº 163** de 05 de fevereiro de 1999, art. 40.
- RIO GRANDE DO NORTE (Estado) TJ-RN - **AC: 20160036358 RN**, Relator: Desembargador João Rebouças. Data de Julgamento: 02/03/2017, 3ª (Câmara Cível)
- RIO GRANDE DO NORTE. (Estado), **Decreto nº 15.992**, de 8 de abril de 2002, Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte, Edição nº 10.215, Natal, publicado em 09 de abril de 2002.
- RIO GRANDE DO NORTE. (Estado), **Lei Complementar nº090**, de 04 de janeiro de 1991,

Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte, Edição nº 7.449, Natal, publicado em 05 de janeiro de 1991, p, 01 a 05.

RIO GRANDE DO NORTE. (Estado), **Recomendação nº007- NUCAP/CPRE**, de 20 de dezembro de 2012, Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte, Poder Executivo, Edição nº 12.854. Natal, RN, 20 de dezembro de 2012.

SILVA, Jorge da. **Controle da criminalidade e segurança pública na nova ordem constitucional**. Ed Forense, Rio de Janeiro, 1990.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 31.ed. São Paulo: Malheiros; 2005.

TAVARES, Jose Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

Ver < <http://www.denatran.gov.br/>> e < <http://www.denatran.gov.br/municipalizacao>> acesso em 01.09.17.

ANEXO I

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

§ - Parágrafo

Art. - Artigo

CETTRAN – Conselho Estadual de Trânsito

CF - Constituição Federal de 1988

CNT - Código Nacional de Trânsito

CONTRAN - Conselho Nacional de Trânsito

CONTRANDIFE – Conselho de Trânsito do Distrito Federal

CPRE – Comando de Polícia Rodoviária Estadual

CTB - Código de Trânsito Brasileiro

DENATRAN - Departamento Nacional de Trânsito

DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes

DER - Departamento de Estradas e Rodagem

DETRAN – Departamento Estadual de Trânsito

Inc. - Inciso

JARI – Junta Administrativa de Recursos de Infração

MP – Ministério Público

P. - Página

PM – Polícia Militar

SNT – Sistema Nacional de Trânsito

STF - Supremo Tribunal Federal

STJ - Superior Tribunal de Justiça

TJ – Tribunal de Justiça

RN – Rio Grande do Norte.