



REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

JANEIRO MARÇO 1993 • ANO 30 • Nº 117

O Esforço Legal no Contexto do Trânsito

ÁLVARO LAZZARINI

Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e Professor de Direito Administrativo na Academia de Polícia Militar do Barro Branco

SUMÁRIO

1. *Delimitação do tema.* 2. *Policimento e fiscalização no contexto do trânsito.* 3. *A autoridade do policial do trânsito.* 4. *A sanção de polícia de trânsito.* 5. *O Poder Judiciário no contexto do trânsito.* 6. *Conclusões.*

1. *Delimitação do tema*

Trânsito, realmente, não se resume ao só policiamento especializado, como antigamente se acreditava. Em outras palavras, trânsito não é caso só de polícia, menos ainda de polícia que não seja especializada, não é caso só de polícia de trânsito, embora esta tenha papel de relevo no trânsito.

Bem por isso "os estudiosos — como o atesta SÉRGIO GUEDES BRASIL¹ — entendem que o suporte para o condicionamento de comportamento adequados no trânsito repousa, indubitavelmente, na participação, no mesmo patamar, dos integrantes do *trinômio do trânsito*, propagado universalmente, nos famosos três "E" — Engenharia, Educação

* Exposição, em 23 de setembro de 1992, no III CICLO NACIONAL DE TRANSITO URBANO, organizado pelo Comando de Policiamento de Trânsito da Polícia Militar do Estado de São Paulo e realizado em São Paulo de 21 a 23 de setembro de 1992, no Auditório da Associação Desportiva da Polícia Militar.

1 BRASIL, Sérgio Guedes. *Policimento Especializado de Trânsito — Necessidade nos Grandes Centros Urbanos*. Monografia apresentada no Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais — CAO-II/89 da Polícia Militar do Estado de São Paulo, p. 10.

e Esforço Legal (em inglês "Enforcement"). Devemos, a bem da verdade — continua SÉRGIO GUEDES BRASIL —, ressaltar que esses três elementos basilares do trânsito devem planejar e trabalhar no mesmo nível, em íntima conexão, sem imagem ou concepção de subordinação, com o escopo único de agilizar a fluidez e, principalmente, propiciar segurança no trânsito. Enquanto predominar o sentido de que um ou outro desses componentes deve prevalecer — conclui o ilustre monografista —, continuaremos a incidir nos mesmos erros e sem perspectivas de melhoria acentuada nas condições de segurança e fluidez do tráfego".

Note-se que a *educação para a segurança do trânsito*, pela Constituição da República, tem destaque especial, pois, pelo seu artigo 23, XII, atribui-se à competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito, isso após edição de lei complementar, nos termos do parágrafo único do citado artigo, visando o equilíbrio na ação das diversas esferas de Poder. No que se refere à engenharia, embora sem previsão constitucional, evidencia-se que ela diz respeito a assunto de interesse local, ou seja, do Município, que deve promover, *no que couber*, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento do uso do solo urbano, o que está na competência dos Municípios, por força do artigo 30, I, V e VIII, da Constituição de 1988.

O *esforço legal*, porém, é bem amplo e começa com a competência privativa da União para legislar sobre trânsito, nos termos do artigo 22, XI, da Constituição de 1988, como também sobre direito penal, direito civil e direito processual, conforme inciso I da mesma norma constitucional, não se podendo esquecer, ainda, a correlação com a regra do artigo 24, X, da referida Constituição que estabelece competir à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas, como, também a regra do seu artigo 98, I, que prevê que a União, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados criarão juzizados especiais, providos por juízes togados, ou togados e leigos, competentes para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante os procedimentos oral e sumaríssimo, permitidos, nas hipóteses previstas em lei, a transação e o julgamento de recursos por turmas de juízes de primeiro grau, para onde caminharão as questões cíveis e criminais relativas ao trânsito.

O *esforço legal no contexto do trânsito*, tema deste trabalho, envolve as atividades do Poder Legislativo, na elaboração de uma legislação adequada às muitas realidades brasileiras, do Poder Executivo, porque a polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, na qual, doutrinariamente e por força de lei — Decreto-Lei federal n.º 667, de 2 de julho de 1969, artigo 3.º e alíneas, combinado com o Decreto federal n.º 88.777,

de 30 de setembro de 1983, artigo 2.º, item 27 — se inclui a polícia de trânsito, é atividade reservada exclusivamente à Polícia Militar dos Estados, Distrito Federal e Territórios (artigo 144, § 5.º, da Constituição de 1988) e do Poder Judiciário, pois a ele cabe, no Estado Democrático de Direito, a função jurisdicional, penal e civil, aquela no julgamento dos delitos de trânsito terrestre e esta na reparação dos danos causados em acidentes de veículos, através dos procedimentos judiciais adequados.

Considerada a amplitude do tema, será este trabalho limitado ao só exame de aspectos do Poder de Polícia Administrativa, onde se insere a Polícia de Trânsito, como também da questão da autoridade do Policial do Trânsito e, finalmente, algumas considerações sobre o Poder Judiciário no contexto do trânsito.

2. Policiamento e fiscalização no contexto do trânsito

Tenho entendido que o Poder de Polícia, que legitima a ação da polícia e a sua própria razão de ser, é a capacidade derivada de Direito, de que dispõe a Administração Pública, como Poder Público, para controlar os direitos e liberdades das pessoas, naturais ou jurídicas, inspirando-se nos ideais do bem comum².

Polícia, portanto, sendo uma idéia indissociável da do Estado³, só pode ser exercida por órgãos da Administração Pública, enquanto Poder Público e não através de órgãos para-estatais, como empresas públicas, sociedades de economia mista e outras entidades que explorem atividade econômica, sujeitando-se ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto as obrigações trabalhistas e tributárias, nos termos do artigo 173, § 1.º, da Constituição de 1988.

Bem por isso, já nos idos de 1984, cuidei de esclarecer, em painel da "Semana de Estudos de Trânsito", organizada pela Polícia Militar do Estado de São Paulo, que "O 'Poder de Polícia' é indelegável. Ele é exclusivo da Administração Pública, como 'Poder Público'. Essa é a premissa que não pode ser descartada. O 'Poder de Polícia' só pode ser exercido pela Administração Pública, enquanto 'Poder Público'"⁴. O eminente JOSÉ CRETTELLA JÚNIOR⁵, com maior alcance, explica: "O primeiro elemento, de obrigatório presença na definição de polícia, é

2 LAZZARINI, Alvaro et alii. *Direito Administrativo da Ordem Pública*; 2ª ed., Rio de Janeiro, Forense, 1987, p. 27.

3 CRETTELLA JÚNIOR, José. *Conceituação do Poder de Polícia*; Revista do Advogado; Associação dos Advogados de São Paulo, nº 17, p. 53, abril de 1985.

4 LAZZARINI, Alvaro. *Do Poder de Polícia*; Revista de Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo; Lex Editora, São Paulo, v. 98, p. 23

5 CRETTELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição de 1988*; Rio de Janeiro; Forense Universitária, 1ª ed., v. II, 1989, p. 735.

o da fonte de que provém, o Estado, ficando, pois, de lado qualquer proteção de natureza particular. Isso porque o exercício do poder de polícia é indelegável, sob pena de falência virtual do Estado. (Grifos originais.)

Naquela oportunidade, isto é, em 1984, também cuidei do tema, dizendo-o atual, qual seja o da legitimidade ou não de autuações de veículos terrestres estacionados nas denominadas "Zonas Azuis", quando feitas pelas chamadas "Moças das Zonas Azuis". Ponderei, então, que "Tais autuações, na verdade, são ilegítimas, pois efetuadas por simples empregados de uma entidade paraestatal municipal, que é a Companhia de Engenharia de Tráfego (CET). Entidade paraestatal é pessoa jurídica de direito privado. Não se confunde, em absoluto, com pessoa jurídica de direito público interno e, menos ainda, com Poder Público, embora a ele possa emprestar a sua colaboração ou serviços. Bem por isso não pode lavrar autuações, isto é, não pode autuar os veículos enfocados"⁶.

O tema se tornou mais atual no exato momento em que o Governo do Estado de São Paulo e o do Município de São Paulo, em 17 de junho de 1991, celebraram convênio para a execução dos serviços de Engenharia, Fiscalização, Policiamento e Controle de Tráfego e Trânsito nas vias terrestres municipais. A sua cláusula primeira, letra "d", atribuiu ao Município faculdade para exercer, através de pessoal designado pela Secretaria Municipal de Transportes, a fiscalização de trânsito, concomitantemente com a Polícia Militar do Estado de São Paulo, cabendo a esta ainda, o policiamento de trânsito".

Convênio, fique esclarecido, no dizer de HELY LOPES MEIRELLES⁷, aceito pela jurisprudência, "é acordo, mas não é contrato", razão pela qual "no convênio a posição jurídica dos signatários é uma só, idêntica para todos, podendo haver apenas diversificação na cooperação de cada um, segundo suas possibilidades, para a consecução do objetivo comum, desejado por todos. Diante dessa igualdade jurídica de todos os signatários do convênio e da ausência de vinculação contratual entre elcs, qualquer partícipe pode denunciá-lo e retirar sua cooperação quando o desejar".

Para assim acordar — deve ser colocado nesta oportunidade — o Estado de São Paulo e o Município de São Paulo levaram em consideração, em especial, parecer de lavra do saudoso HELY LOPES MEIRELLES que, respondendo a quesito de n.º 5, de consulta então formulada, afirmou que "O DSV, devidamente autorizado pela Prefeita do Município, pode, através da Secretaria Municipal de Transporte, da qual é um departamento,

6 LAZZARINI, Álvaro. *Do Poder de Polícia*. Ob. cit.

7 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*; 17ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 1992, atualização de Eurico de Andrade Azevedo et alii; p. 354.

mediante contrato, delegar competência à Companhia de Engenharia de Tráfego — CET, para que exerça fiscalização do trânsito no Município de São Paulo, inclusive aplicando multa por infrações às leis de trânsito, por seus empregados que, embora mantenham vínculo empregatício regido pela CLT, são funcionários públicos para efeitos penais (Código Penal, artigo 327)” (grifei).

As duas entidades estatais, em verdade, ao assim admitir, afastaram-se do Estado Democrático de Direito, ou seja, descuidaram do mínimo que se podia esperar, fosse atendido. Nesse sentido, aliás, já discorri em artigo publicado no jornal “O Estado de São Paulo” com o título *Trânsito — Multa de “amarelinhos” não cabe no Estado de Direito*⁸.

Com a devida vênia, a interpretação do saudoso administrativista não é a melhor, pois os empregados de paraestatais, com efeito, só são funcionários públicos para fins penais e, mesmo assim, como *agentes ativos de delitos*, conforme vem sendo interpretada, pacificamente, a norma do artigo 327 do Código Penal. Para nenhum outro efeito, eles são funcionários públicos; e nem mesmo servidores públicos como resta certo da citada norma constitucional do artigo 173, § 1.º, da Constituição da República.

Geraldo Ataliba, aliás, também ofereceu parecer no procedimento administrativo de que resultou o aludido convênio, tendo enfatizado que “O exercício do poder de polícia administrativa, quando se manifesta mediante expedição de atos de autoridade, sancionadores dos que violam a *ordenação de trânsito* regularmente estabelecida, só pode ser exercido por titulares de cargo público — cargo público municipal, no caso —, e não por servidores de uma empresa, ainda que governamental, submetidos à Consolidação das Leis do Trabalho”, caso dos empregados da Companhia de Engenharia de Tráfego. Mesmo assim, assinou-se o convênio.

Nesse sentido, também, concluiu MANUEL ALCEU AFONSO FERREIRA, ilustre jurista, atualmente Secretário de Estado dos Negócios da Justiça e Defesa da Cidadania, em fundamentado despacho publicado no *Diária Oficial* do Estado (Seção I, 3.ª-feira, 28-7-92, p. 10) e no qual afirmou que “o pessoal designado pela Secretaria Municipal de Transportes” para executar encargos de *fiscalização do trânsito* (Convênio, cl. 1ª, “d”), naquilo que implicar “aplicar, na área de sua competência, a pena de multa de trânsito...” (idem, letra “e”), deverá ser sempre composto por funcionários municipais, ocupantes de cargos públicos, a tanto não se prestando empregados celetistas vinculados à Companhia de Engenharia de Tráfego — CET”

⁸ LAZZARINI, Alvaro. *Trânsito — “Multa de “Amarelinhos” não cabe no Estado de Direito*”. *O Estado de São Paulo*, Caderno de Justiça; p. 15, 6ª-feira, 30-8-91.

Cumpra lembrar, porém, que, na lição de CAIO TÁCITO⁹, “A primeira condição de legalidade é a competência do agente. Não há, em direito administrativo, competência geral ou universal: a lei preceitua, em relação a cada função pública, a forma e o momento do exercício das atribuições do cargo. Não é competente quem quer, mas quem pode, segundo a norma de direito. A competência é, sempre, um elemento vinculado, objetivamente fixado pelo legislador”.

Cuidando-se do poder de polícia, já o dissemos, “A competência, via de regra, é da entidade estatal — União, Estado-Membro e Município — que dispõe do poder de regular a matéria. E, dentro da entidade estatal, naturalmente, dependerá do que a lei estabelecer como sendo da atribuição do órgão público seu. A regra é essa, isto é, da exclusividade do policiamento”¹⁰.

O poder de regulamentar a matéria *Trânsito* é da União como já focalizado, por força do artigo 22, XI, da Constituição Federal. A competência é privativa. O Município e o Estado só têm competência comum com a União para estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito, conforme autorização do artigo 23, XII e parágrafo único, da mesma Constituição de 1988. Em outras palavras, o Município não tem competência para exercer policiamento de trânsito, pois, só tem competência para, em comum com a União e o Estado, estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito em tudo aquilo que não contrarie a legislação federal. Lembro, a propósito, que a Lei Orgânica do Município, que é a sua Lei Maior, deve atender os princípios estabelecidos na Constituição Federal de 1988 e na Constituição do respectivo Estado, de acordo com o exigido no artigo 29 da Constituição de 1988.

A sua competência para legislar sobre assuntos de interesse local (artigo 30, I, da Constituição Federal), assim, não pode violar a competência privativa da União de legislar em tudo que diga respeito a *trânsito* (artigo 22, XI, da Constituição Federal), o mesmo se dizendo, de maneira recíproca, em relação ao uso e ocupação do solo que, nos exatos termos do artigo 30, VIII, da Constituição Federal, só pode ser promovido pelo Município, “no que couber”.

A competência, aliás, já era da União nas anteriores Constituições. Daí ser nacional o Código de Trânsito e seu Regulamento.

9 TÁCITO, Caio. *O Abuso de Poder Administrativo no Brasil — Conceito e Remédios*; Rio de Janeiro; edição do Departamento Administrativo do Serviço Público e Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas; 1959, p. 27.

10 LAZZARINI, Alvaro. *Do Poder de Polícia*, Julgados dos Tribunais de Alçada Civil de São Paulo, editora citada, v. 63, p. 20.

Competindo à União legislar a respeito de trânsito, ela, também, dentro do que era de sua competência constitucional, houve por bem indicar, expressamente, que à Polícia Militar cabe a atribuição de policiiar o cumprimento das regras de trânsito impostas, sem autorizar a sua delegação a nenhum outro órgão público, conforme legislação retromencionada.

DIÓGENES GASPARINI, Superintendente de Assistência Técnica do Centro de Estudos de Administração Municipal, o conhecido CEPAM da Fundação Prefeito Faria Lima, órgão vinculado ao Governo do Estado de São Paulo, em Parecer FPFL n.º 15.176, referente ao Processo FPFL n.º 1.475/91, em que figura como interessada a Assessoria Parlamentar do Governo do Estado de Minas Gerais junto ao Governo Federal, em Brasília, em 4 de outubro de 1991, após examinar cumpridamente a legislação de regência a nível constitucional e infraconstitucional federal e estadual, afirmou a "impossibilidade de delegação do poder de polícia, para a fiscalização de trânsito, a particular ou empresa paraestatal", pois a missão constitucional e legal, *intransferível*, é das Polícias Militares.

Do mesmo sentir, também, o estudo de VERA LÚCIA DE OLIVEIRA ALCOBA MARCOPITO, Gerente de Legislação Social — Advogada da referida Fundação Prefeito Faria Lima — CEPAM, no qual concluiu "pela impossibilidade da delegação de competência ou atribuições distribuídas, com *exclusividade*, às Polícias Militares, por força constitucional e legal, quer seja, por legislação estadual, quer seja através de *convênios* ou *acordos*, isto com amplo respaldo na repartição constitucional de competências, na hierarquia das normas jurídicas e no princípio da legalidade, todos norteadores dos atos emanados da Administração Pública e, portanto, de observância obrigatória".

O Conselho Nacional de Trânsito — CONTRAN, aliás, em 23 de abril de 1984, reafirmou que o Código Nacional de Trânsito, no seu artigo 3.º, não contemplou o Município como integrante do sistema de fiscalização, policiamento, autuação e aplicação de penalidade de polícia de trânsito, pelo que "não sendo o DSV competente para o exercício dessas atribuições, deve de imediato cancelar suas atividades nesse campo", pois, "Estando o DSV operando o trânsito na Capital Paulista por Delegação de Poderes do Estado, com interveniência do DETRAN, de conformidade com o convênio celebrado com a Prefeitura da Capital e sendo o trânsito em todo o território nacional fiscalizado, policiado e autuadas as infrações pelas Polícias Militares das Unidades Federadas, não se pode admitir a presença de funcionários da Companhia de Engenharia de Trânsito S/A (sic)¹¹ no exercício dessas atividades, mesmo que limitadas

11 O nome correto da paraestatal municipal é *Companhia de Engenharia de Tráfego — CET*, autorizada a constituir-se pela Lei nº 8.394, de 28 de maio de 1976, do Município de São Paulo.

às chamadas áreas azuis das vias públicas demarcadas para a exploração comercial de estacionamento”¹².

Neste passo, e a propósito do convênio em exame, mister se torna enfatizar que *fiscalização de trânsito*, que se delegou ao “pessoal designado pela Secretaria Municipal de Transportes” para ser exercido “concomitantemente com a Polícia Militar do Estado de São Paulo, cabendo a esta, ainda, o policiamento de trânsito” (Cláusula Primeira, “d”, do Convênio), nada mais é do que parte integrante do *policiamento de trânsito* que a legislação federal e estadual atribuiu *exclusividade* à Polícia Militar.

DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO¹³, um dos grandes publicistas brasileiros e estudioso da temática da *ordem pública*, observa que “O Poder de Polícia atua de quatro modos: pela *ordem de polícia*, pelo *consentimento de polícia*, pela *fiscalização de polícia* e pela *sanção de polícia*”, para, depois, quanto à *fiscalização de polícia*, tema que nos interessa, esclarecer que “Ela se fará tanto para a verificação do cumprimento das ordens de polícia quanto para observar se não estão ocorrendo abusos nas utilizações de bens e nas atividades privadas que receberam consentimentos de polícia. Sua utilidade é dupla: primeiramente, realiza a *prevenção* das infrações pela *observação* do comportamento dos administrados, relativamente às ordens e aos consentimentos de polícia; em segundo lugar prepara a *repressão* das infrações pela constatação formal dos atos infringentes”.

O mesmo publicista, aliás, estudando *A Segurança Pública na Constituição*¹⁴, bem por isso, afirmou que “o *policiamento* corresponde apenas à atividade de fiscalização; por esse motivo, a expressão utilizada, *polícia ostensiva*, expande a atuação das Polícias Militares à integralidade das fases do exercício do poder de polícia. O adjetivo ‘ostensivo’ refere-se à ação pública da dissuasão, característica do policial fardado e armado, reforçada pelo aparato militar utilizado, que evoca o poder de uma corporação eficientemente unificada pela hierarquia e disciplina. A competência de *polícia ostensiva* das Polícias Militares só admite exceções constitucionais expressas: as referentes às polícias rodoviárias e ferroviárias federais (artigo 144, §§ 2.º e 3.º), que estão autorizadas ao exercício do *patrulhamento ostensivo*, respectivamente, das rodovias e das ferrovias federais. Por patrulhamento ostensivo não se deve entender, consequência

12 Parecer nº 75/80, da Consultoria Jurídica do Ministério da Justiça, e Ata 104ª de 1983, do Conselho Nacional de Trânsito.

13 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*, 8ª ed., Rio de Janeiro; Forense, 1989, pp. 340 e 343.

14 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. “A Segurança Pública na Constituição”; *Revista de Informação Legislativa*, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, ano 28, nº 109, p. 147, jan./mar., 1991.

do exposto, qualquer atividade além da fiscalização de polícia: *patrulhamento* é sinônimo de *policimento*".

A fiscalização — como insiste DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO¹⁵ — "no caso específico da atuação da *polícia de preservação da ordem pública* — esta da competência exclusiva da Polícia Militar —, é que toma o nome de *policimento*."

Daí poder asseverar-se que, em absoluto, não é jurídico, dentro do ordenamento constitucional e infraconstitucional vigente, delegar-se *poder de fiscalização de trânsito*, previsto para a Polícia Militar, para qualquer outro órgão público, estadual ou municipal, pois, trânsito, dizendo respeito à *ordem pública*, nos seus aspectos *segurança pública* e *tranquilidade pública*, tem a sua *fiscalização* tomada pelo nome de *policimento*.

Repita-se, aqui, a lição de CAIO TÁCITO, já transcrita linhas atrás: "Não é competente quem quer, mas quem pode, segundo a norma de direito. A competência é, sempre, um elemento vinculado, objetivamente fixado pelo legislador".

3. A autoridade do policial de trânsito

Não se desconhece que o Código Nacional de Trânsito e seu regulamento, em mais de uma oportunidade, se referem a *autoridade de trânsito* e seus *agentes*.

Não há, porém, agente público administrativo que não tenha *autoridade pública*

Lembro, a propósito, a lição de HELY LOPES MEIRELLES¹⁶ a respeito do que seja *agente público*, expressão hoje consagrada em termos constitucionais. Dizia o saudoso administrativista que *agentes públicos* "são todas as pessoas físicas incumbidas, definitiva ou transitariamente, do exercício de alguma função estatal", podendo ser classificados em *agentes políticos*, *agentes administrativos*, *agentes honoríficos* e *agentes delegados*.

O *policial de trânsito*, que na sistemática constitucional vigente só poderá ser policial militar, como retrofocalizado, será sempre um agente público, da espécie *agente administrativo*. Ele, com efeito, se vincula ao Estado por relações profissionais, estando, assim, sujeito à hierarquia funcional e ao regime jurídico da entidade estatal a que serve, nos termos do artigo 42 da Constituição da República e artigo 138 da do Estado de São Paulo, que cuidam dos servidores públicos militares. Anoto, com

15 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Revista*, volume e página citadas.

16 MEIRELLES, Hely Lopes. *Ob. cit.*, p. 71.

HELY LOPES MEIRELLES¹⁷, que *empregados de entidades paraestatais* não são agentes públicos e muito menos agentes administrativos.

Bem por isso o *policia*l do trânsito, agente administrativo que é, tem a autoridade policial de trânsito correspondente à sua investidura legal, pois "são unicamente servidores públicos, com maior ou menor hierarquia, encargos e responsabilidades profissionais dentro do órgão ou da entidade a que servem, conforme o cargo ou a função em que estejam investidos. De acordo com a posição hierárquica que ocupam e as funções que lhes são cometidas, recebem a correspondente parcela de autoridade pública para o seu desempenho no plano administrativo, sem qualquer poder político"¹⁸.

A locução *autoridade policial*, aliás, "indica a pessoa que ocupa cargo e exerce funções policiais, como agente do Poder Executivo"¹⁹.

Em outras palavras, conforme AFONSO ARINOS DE MELO FRANCO²⁰, a *autoridade* deriva da investidura de cada agente público e das limitações impostas pela lei, ou seja, como ele próprio acrescenta, "A *autoridade*, já o dissemos, é precisamente essa *investidura legal*, que habilita uma pessoa a exercer sobre frações da coletividade social, ou sobre toda ela, em certos casos, o *poder soberano do Estado*".

O soldado de polícia, já sustentei em diversas oportunidades²¹, encarna essa *autoridade do Estado*, representada, bem por isso, pelo uniforme, como, aliás, está previsto no Regulamento de Uniformes da Polícia Militar do Estado de São Paulo (artigo 2.º — O uniforme é o símbolo da autoridade...), aprovado por decreto governamental²².

O Supremo Tribunal Federal, com efeito, já proclamou que soldado de polícia, em policiamento de uma cidade do interior, "é a encarnação mais presente e respeitada da *autoridade do Estado*, a presunção jurídica é sempre no sentido de que ele age em função do Estado"²³.

17 MEIRELLES, Hely Lopes. Ob. cit., p. 74.

18 MEIRELLES, Hely Lopes. Ob. cit., pp. 74/75.

19 Enciclopédia Saraiva do Direito. Conselho de Redação, v. 9, verbete *Autoridade Policial*, p. 351.

20 FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *Direito Constitucional — Teoria das Constituições — As Constituições do Brasil*; 2ª ed., Rio de Janeiro, Forense, 1981, pp. 24, 39/40.

21 LAZZARINI, Alvaro et alii. *Direito Administrativo da Ordem Pública*, editora citada, pp. 52/69. LAZZARINI, Alvaro. *Autoridade Policial do Policial Militar*, A.5, nº 13. Revista trimestral, editada pela Academia de Polícia Militar da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, abril, maio, junho/87, pp. 17/32.

22 *Regulamento de Uniformes da Polícia Militar do Estado de São Paulo*, aprovado pelo Decreto Estadual nº 28.057, de 29 de dezembro de 1987.

23 "Recurso extraordinário nº 80.839 — PR". *Revista Trimestral de Jurisprudência*, Brasília, v. 75, pp. 607/610.

Foi dito, linhas atrás, que o Código Nacional de Trânsito e seu regulamento usam as expressões *autoridade* e *agente* em mais de uma oportunidade.

Lembro, porém, que a interpretação do Direito deve ser *sistêmica*. A *interpretação literal* de um texto legal é considerada a mais pedestre das interpretações, como *cediço*.

O Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em acórdão da apelação cível n.º 110.880-1, de São Paulo, julgada em 22 de agosto de 1988, em caso de apreensão de veículos debatida em mandado de segurança, afirmou, categoricamente, que "o policial militar, como qualquer outro agente administrativo que é, tem *autoridade pública*, de acordo com a sua posição hierárquica (no caso a correspondente à graduação de 1.º Sargento da Polícia Militar do Estado de São Paulo). Não é 'autoridade' entre *aspas*: é *juridicamente* autoridade pública (Hely Lopes Meirelles, 'Direito Administrativo Brasileiro', 13.ª edição, 2.ª tiragem, 1988, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, p. 53), autoridade policial de trânsito (Álvaro Lazzarini e José Cretella Júnior, 'Direito Administrativo da Ordem Pública' 2.ª edição, 1987, Forense, Rio de Janeiro, p. 52 e 202, conclusões 12.ª e 13.ª)".

A propósito do tema *A autoridade do Policial do Trânsito* que estou desenvolvendo, cumpre trazer à colaboração a excelente fundamentação desenvolvida por José Cezário Neto, Coronel PM Comandante do Policiamento de Área do Interior / 1, em 29 de maio de 1992, ao decidir recurso administrativo interposto por ilustre Magistrado Paulista contra decisão do Comandante do 41.º BPM/I, que deixou de punir soldado PM responsável pelo policiamento do trânsito em cidade localizada em sua área. Como o soldado PM deixou de autuar veículo *que ele autorizara parar* para descarga de mercadoria, o ilustre Magistrado representou. O Comandante do Batalhão, entre outros fundamentos, afirmou que o seu soldado agira discricionariamente mercê de sua *autoridade*. O ilustre Magistrado, inconformado, recorreu, sustentando que o policial militar não é *autoridade de trânsito*, pois *autoridade* é o Diretor da CIRETRAN local.

Isso ensinou o estudo de José Cezário Neto²⁴, mostrando, por exemplo, que "Delegado de Polícia Diretor da CIRETRAN local não é autoridade de trânsito para sinalização de trânsito. Não está em sua investidura tal atribuição, o que lhe retira qualquer autoridade a respeito, *data venia*, da afirmação do representante. A autoridade é do agente público municipal, com competência para o ato, diante da norma cogente consubstan-

²⁴ CEZÁRIO NETO, José. *Decisão constante do Protocolado que ensejou o Ofício nº CPAIL-0323/11/92, de 29 de maio de 1992, do Comandante de Policiamento de Área do Interior / 1 ao Comandante do 41º BPM/I.*

ciada no artigo 30, I, II e VIII, da Constituição da República. A respeito da autoridade de trânsito de Delegado de Polícia — continua aludida decisão administrativa —, aliás, cabe lembrar outro venerando acórdão do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, na Apelação Cível n.º 128.875-1, de São Paulo, julgada em 26 de fevereiro de 1991, a respeito da *autoridade policial militar do policiamento de trânsito*. Concluiu-se que ‘Em relação aos atos praticados pelas autoridades policiais militares competentes não logrou o impetrante (o processo era de mandado de segurança) nada comprovar de ilegal, de ilegítimo, razão de remanescerem íntegros os seus atos, pois, praticados dentro de sua investidura legal, que lhes atribui a *autoridade administrativa* própria, em tema de *polícia administrativa de trânsito* (artigo 144, § 5.º, da Constituição Federal de 1988; artigo 141 da Constituição do Estado de São Paulo de 1989; Decreto-Lei Federal n.º 667, de 2 de julho de 1969; Lei Estadual n.º 616, de 17 de dezembro de 1974, artigo 3.º, parágrafo único, n.º 2 (trânsito) e legislação subsequente de organização básica da Polícia Militar do Estado de São Paulo)’”.

Aludido acórdão, com efeito e como consta da referida decisão administrativa, concluiu, afirmando que “Diante dos textos expressos das normas constitucionais, federal e estadual, não pode haver dúvida a respeito da ilegalidade intencional dada a *incompetência em razão da matéria da ilustre autoridade policial civil*, dizendo “incompetência a ilegalidade resultante da prática por um órgão ou agente administrativo de acto que ele não tinha o poder de praticar...”, sendo que “há *incompetência em razão da matéria quando* forem excedidas as atribuições da pessoa colectiva ou violados os limites impostos a cada serviço administrativo relativamente à natureza dos assuntos que lhe estão confiados” (MARCELO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, 9.ª edição, 1970, Coimbra Editora Limitada, Lisboa, Portugal, Tomo I, n.º 204, p. 407). Em outras palavras, como se afirmou no mesmo acórdão, *autoridade policial civil* não mais pode, em termos constitucionais, a nível federal e estadual, ser considerada *autoridade de polícia de trânsito*, típica exteriorização de *polícia administrativa*, isto é, não de *polícia judiciária*, a que se reduziu a sua atividade policial, a sua competência por expressa previsão constitucional (artigo 144, § 4.º, da Constituição da República e artigo 140 da Constituição do Estado de São Paulo)”.

Lembro, mais uma vez, a lição de CAIO TÁCITO, já abordada neste estudo: “Não é competente quem quer, mas quem pode, segundo a norma de direito. A competência é, sempre, um elemento vinculado, objetivamente fixado pelo legislador”.

O *policiamento do trânsito*, e assim a *fiscalização do trânsito*, só pode ser feito pela Polícia Militar, sendo, pois o policial militar, de qualquer graduação ou patente, dada a sua *investidura*, a única *autoridade policial do trânsito* nessa área.

4. A sanção de polícia de trânsito

Antes de tratar da sanção de polícia, especificamente, cumpre esclarecer sobre os três componentes que formam os atos de polícia. Já vimos que o primeiro deles é o Poder de Polícia, de caráter abstrato e, na verdade, o respaldo jurídico que conjugado com a lei proporciona o suporte legal da ação policial. Depois, surgem os modos de atuação do Poder de Polícia: *ordem de polícia, consentimento de polícia, fiscalização de polícia e sanção de polícia*, que constituem a exteriorização, ou seja a forma como se expressa o Poder de Polícia, a prática do ato de polícia. Finalmente, temos o aparato humano e material que podemos chamar de poder da polícia, envolvido na realização do ato, ou o poderio efetivamente empregado na ação. Estes dois últimos componentes, de caráter concreto, resultam no que alguns autores convencionaram denominar de *feito de polícia*.

No tocante à *sanção de polícia*, alinho-me com o grande publicista alemão OTTO MAYER, separando a *pena de polícia*, do *constrangimento de polícia*, que se caracteriza no obrigar outrem a fazer ou deixar de fazer o que era de seu desejo, subordinando-o compulsoriamente, de maneira pessoal, imediata e direta, ao interesse público. Por sua vez, a *pena de polícia*, limitada à esfera administrativa, tem o sentido de castigo, ainda que por imposição pecuniária, revelando-se como intervenção punitiva do Estado sobre as atividades e as propriedades particulares dos administrados, aplicado unilateralmente e imperativamente, quer na *área externa* da Administração, aos administrados em geral, quer na *área interna* incidindo sobre os próprios servidores públicos.

Como diz DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO²⁶: "A sanção de polícia, em suma, é unilateral, externa e interventiva, visando a assegurar, pela sua aplicação, a repressão da infração e a restabelecer o atendimento do interesse público, compelindo o infrator à prática de ato corretivo, ou dissuadindo-o de persistir no cometimento do ilícito administrativo: é, assim, *suasiva e compulsiva*".

As *sanções de polícia de trânsito* inserem-se, portanto, no universo das *sanções de polícia administrativa* e, assim, seguem-lhe os ditames doutrinários do Direito, importantes para a interpretação e aplicação correta dos textos legais, evitando-se eventuais desvios ou excessos, pelos quais responderão seus autores. Daí a ingente necessidade de bem preparar cada agente público, policial militar, envolvido na delicada missão de executar o policiamento.

A propósito, esclareço que a multa de trânsito, a exemplo das demais penalidades previstas no artigo 95 do Código Nacional de Trânsito, constitui sanção de polícia de trânsito e começa a materializar-se, no ato do preenchimento do "Auto de Infração e Imposição de Penalidade" — AIIIP. Portanto é errôneo entender-se que "é o órgão de trânsito (DETRAN,

²⁶ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Ob. cit., p. 343.

CIRETRAN) o autor da multa, sendo o policial mero anotador da infração". Não é isso, em absoluto. A sanção de polícia, multa no caso, começa no ato do policial, quando este atua aplicando Poder de Polícia, valorando a atividade policiada, ou seja, decidindo se a ação praticada pelo administrado, configura ou não infração à Lei e respondendo por esta decisão. Neste caso pratica-se o *ato administrativo composto*, onde a primeira parte, principal, cabe ao policial, pela autuação, enquanto da segunda, assessoria ou complementar, desencumbe-se o órgão de trânsito, que notifica o infrator (quando isso não tiver sido feito durante a autuação) e arrecada o valor pecuniário correspondente à multa. Aqui, comporta citar MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO²⁶, que explica: "*Ato composto é o que resulta da manifestação de dois ou mais órgãos, em que a vontade de um é instrumental em relação a de outro...*".

Digo que a parte principal do ato cabe ao policial, justamente, porque nela inclui-se a decisão, o fulcro desta sanção de polícia. Lembre-se que, pode o policial, se entender conveniente, suplantar inclusive, as regras de circulação e a sinalização no local, pois assim permite o Regulamento do Código Nacional de Trânsito no artigo 76, combinado com seu anexo II.

Claro está que a decisão de aplicar ou não a sanção de polícia é discricionária, porém, arbitrária não pode ser, devendo o policial guiar-se, preponderantemente, pelos princípios constitucionais da *razoabilidade* e da *motivação*, na incessante busca do interesse público.

Ao administrado que sofreu a punição, caso não se conforme, sempre, caberá recorrer, tanto na esfera administrativa, como na judiciária, direito assegurado a todos, pela Constituição Federal, artigo 5.º, XXXIV. Para tanto deverá, necessariamente, ser notificado por escrito, quer pelo policial responsável pela sanção, quer pelo órgão de trânsito que estiver concluindo o processamento da autuação. No âmbito administrativo tais recursos incluem-se na capacidade que dispõe a Administração para controle dos seus atos, seja de forma provocada, como é o caso, ou *ex officio*. A respeito explica DIÓGENES GASPARI²⁷ que "todo e qualquer comportamento da Administração Pública está sujeito aos controles administrativo e judicial. O primeiro é realizado pela própria Administração Pública no exercício do poder de autotutela, que nesse mister age espontânea ou provocadamente, e tem em vista o exame dos atos e comportamentos da Administração Pública no que concerne ao mérito e à legalidade".

Assim, num primeiro momento, a sanção de polícia poderá, em face do Poder Hierárquico, ser apreciada, quanto ao mérito e a legalidade, pelas autoridades superiores, na *linha hierárquica funcional* do policial que a

26 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*; São Paulo, Editora Atlas, 1990, p. 169.

27 GASPARI, Diógenes. *Direito Administrativo*; São Paulo, Saraiva, 1992, pp. 106/107.

impôs. Conforme ensina HELY LOPES MEIRELLES²⁸ o Poder Hierárquico, entre outras utilidades, "corrige os erros administrativos, pela ação revisora dos superiores sobre os atos dos inferiores. Desse modo, a hierarquia atua como instrumento de organização e aperfeiçoamento do serviço e age como meio de responsabilização dos agentes administrativos". Nessa situação, temos o recurso hierárquico próprio, quando "a parte dirige à autoridade ou instância superior do mesmo órgão administrativo, pleiteando a revisão do ato recorrido"²⁹. Esta deve ser a interpretação doutrinária para o artigo 112 do Código Nacional de Trânsito.

Ultrapassada a primeira fase revisora, prevê ainda o Código a submissão "das decisões que impuseram penalidade" à Junta Administrativa de Recursos de Infrações — JARI. Portanto, obrigatoriamente em face da lei, as sanções de polícia de trânsito, aplicadas e mantidas pela polícia de trânsito, serão então apreciadas, mediante recurso, pela JARI, podendo em determinados casos subir até o Conselho Nacional de Trânsito — CONTRAN (artigo 114 do Código). Desta feita, temos recurso hierárquico impróprio, que no magistério de HELY LOPES MEIRELLES³⁰ "é o que a parte dirige a autoridade ou órgão estranho à repartição que expediu o ato recorrido, mas com competência julgadora expressa... Esse recurso só é admissível quando estabelecido por norma legal que indique as condições de sua utilização, a autoridade ou o órgão incumbido do julgamento e os casos em que tem cabimento". A JARI enquadra-se, perfeitamente, nesse conceito.

5. O Poder Judiciário no contexto do trânsito

No contexto do Trânsito não pode ser esquecida a participação do Poder Judiciário no denominado *esforço legal*. Essa participação, em verdade, não se resume ao só julgamento dos procedimentos contravencionais e penais, conseqüentes do uso do automóvel. Ela é bem mais abrangente, o que decorre do sistema administrativo de jurisdição única, de inspiração inglesa, no qual cabe ao Poder Judiciário o controle jurisdicional dos atos da Administração Pública, sistema esse adotado nas anteriores Constituições, como na atual que não permite que a lei possa excluir da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito (artigo 5.º, XXXV, da Constituição de 1988).

Bem por isso, além da matéria criminal, o *esforço legal* de que participa o Poder Judiciário no contexto do Trânsito, ao certo, está bem presente em matéria de *responsabilidade civil*, prevendo o Código de Processo Civil, até mesmo, um procedimento civil específico quando, no seu artigo 275, II, e, prevê procedimento sumaríssimo, *qualquer que seja o valor*, "de

28 MEIRELLES, Hely Lopes. *Ob. cit.*, p. 83.

29 MEIRELLES, Hely Lopes. *Ob. cit.*, p. 514.

30 MEIRELLES, Hely Lopes. *Ob. cit.*, p. 575.

reparação de dano causado em acidente de veículos", cuja previsão legal de conclusão é de noventa dias desde a propositura da ação até a sentença (artigo 281).

O *esforço legal* do Poder Judiciário no contexto do Trânsito não fica por aí no Estado de São Paulo, onde o Egrégio Tribunal de Justiça já fez instalar mais de uma centena de Juizados Informais de Conciliação e Juizados Especiais de Pequenas Causas, todos integrantes do Sistema dos Juizados Especiais de Pequenas Causas do Estado de São Paulo e que atendem no período noturno, buscando, sempre que possível, a conciliação das partes, inclusive as envolvidas em acidentes de veículos, pelos critérios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade (artigo 2.º da Lei Federal n.º 7.244, de 7 de novembro de 1984). A utilização desses Juizados independe da presença de advogados, como tem entendido a jurisprudência de regência, por força do artigo 9.º da aludida Lei das Pequenas Causas. A experiência paulista tem demonstrado que em quinze dias pode estar solucionada uma questão levada a esses Juizados, inclusive, quando relativa a acidente de veículos e sua reparação civil.

A Constituição Federal vigente instituiu o *Estado Democrático de Direito* (Preâmbulo e artigo 1.º). Este obriga ao cumprimento da lei não só o administrado, o governado. A Administração Pública, e assim as autoridades policiais de trânsito também, igualmente, estão obrigadas ao cumprimento da lei, a exemplo do Governo. No que diz respeito à Administração Pública, o que era doutrina, agora é norma constitucional, pois o artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, estabelece, expressamente, a sua obediência "aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade", exigência essa repetida no Estado de São Paulo no artigo 111 de sua Constituição de 1989, que acrescenta, ainda, os *princípios da razoabilidade e da motivação*.

No contexto do *Trânsito*, o esforço legal do Poder Judiciário está, novamente presente para obrigar o respeito ao *Estado Democrático de Direito* no tocante ao controle jurisdicional de atos de polícia de trânsito, que são atos administrativos praticados por autoridades de polícia de trânsito. Lembro, a propósito, que, conforme acórdão na apelação cível número 173.952-1/6, da Comarca de Cubatão, "Segundo decisão do Supremo Tribunal Federal, a praxe de não notificar o infrator, aguardando a época da licença para compeli-lo ao pagamento, sob pena de não efetivá-la, implica, em última análise, em recusar-lhe o direito de defesa, que deve ser assegurado em qualquer processo penal, fiscal, administrativo ou policial. Assim, necessário se faz lembrar que o direito de defesa é garantia constitucional, previsto no artigo 5.º, LV, da Constituição da República, devendo ser respeitado por qualquer autoridade pública, inclusive as ligadas a área de polícia de trânsito". Nesse sentido, aliás, encaminhou-se a jurisprudência como se pode verificar no índice da *Revista de Jurisprudência*

do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, referente ao ano de 1990 e publicado no seu volume n.º 127 pp. 567 e 659. Nele, são indicados acórdãos publicados nos volumes n.ºs 123/232, 126/255, 127/177, 122/249, 124/266, 124/267, 124/270. Na Comarca de Santos, posso informar, há advogados, que se especializaram em mandados de segurança para anular multas de trânsito, impostas sem a prévia notificação para a defesa, o contraditório, meios e recursos inerentes em face da acusação de infração de trânsito, que se consubstancia no auto de infração respectivo, tudo para fazer prevalecer a garantia fundamental de que aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes (artigo 5.º LV, da Constituição de 1988), certo que, no Estado de São Paulo, a sua Constituição de 1989, no seu artigo 4.º é expressa no sentido de que "Nos procedimentos administrativos, qualquer que seja o objeto, observar-se-ão, entre outros requisitos de validade, a igualdade entre os administrados e o devido processo legal, especialmente quanto à exigência da publicidade, do contraditório, da ampla defesa e do despacho ou decisão motivados".

No contexto do Trânsito, o esforço legal do Poder Judiciário, revela-se, igualmente, em colocar cobro a arbitrariedades municipais em matéria de trânsito, como, por exemplo, a imposição de multas por estacionamento de veículo na calçada, pois, conforme acórdão de 14 de dezembro de 1989 na Apelação Cível n.º 118.792-1, da Comarca de São Paulo, acórdão esse arrimado em substancioso parecer de lavra do douto Procurador de Justiça BENSÁUDE BRANQUINHO MARACAJÁ ³¹, "Restou fora de dúvida que a competência para legislar em matéria de trânsito é exclusiva da União, que aditou o Código Nacional de Trânsito e seu Regulamento, onde se dispõe sobre a supletividade da competência do Estado e do Município. Ao regular a Lei Municipal n.º 10.328, de 1987, a hipótese de estacionamento de veículos sobre a calçada, colidiu frontalmente com o disposto no artigo 89, inciso XXXIX, I, do Código Nacional de Trânsito, em que ficou proibido o estacionamento de veículos nas calçadas, infração sujeita às penalidades do Grupo três e à remoção. Como assevera a douta Procuradoria de Justiça, "Apresenta-se incontornável a conclusão de que o Município de São Paulo, ao editar a Lei n.º 10.328, de 1987, descrevendo, em seu artigo 1.º, inciso I, a infração "colocar veículos, automotores ou não, ou com eles circular sobre calçadas"... e provendo para ela uma penalidade, diversa e mais severa do que a da lei federal, invadiu a competência enumerada da União e legislou sobre matéria que lhe estava vedada". Não agiu a Municipalidade, como quer a sentença, no âmbito de seu peculiar interesse, mas extrapolou de sua competência, ao impor sanção sobre hipótese já regulada pela União, com sanção mais branda".

31 MARACAJÁ, Bensaúde Branquinho. *Parecer na apelação cível nº 118.792-1, de São Paulo, Revista de Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo*; Editora Lex, v. 125, p. 211.

Lembro, aqui, que toda legislação municipal, inclusive a Lei Orgânica do Município, por expressa exigência da Magna Carta vigente, no seu artigo 29, deve atender os princípios estabelecidos na Constituição Federal e na Constituição do respectivo Estado, além, é óbvio, daqueles impostos no mesmo artigo.

No contexto do Trânsito, o esforço legal do Poder Judiciário, ainda, está presente em buscar um julgamento mais rápido e eficiente dos crimes de lesões corporais culposas e homicídios culposos decorrentes de acidentes de veículos. Isso, aliás, foi objeto de estudo pela Comissão Temática da Assembléia Nacional Constituinte, que cuidou do Poder Judiciário, entendendo a douta Comissão que os *crimes de trânsito* poderiam ser julgados pelos Juizados Especiais, hoje previstos no artigo 98, I, da Constituição Federal.

A questão, ressaltado, já fora objeto de exame no I Congresso Nacional de Segurança Viária, realizado de 31 de março a 3 de abril de 1986, em São Paulo.

Naquela oportunidade, em mensagem dirigida aos congressistas, MARCOS LUIS DA COSTA CABRAL, então Presidente do CONTRAN — Conselho Nacional de Trânsito, e Presidente do aludido Congresso (I CON-SEV), afirmou que a “República trairia a demanda social de segurança se não assumisse a prevenção da criminalidade do acidente de trânsito como objeto, legítimo, de investimento social, da atuação emergencial do Estado. O clamor popular por segurança impõe, assim, a *atuação imediata do Estado*, no momento em que este assume a tarefa histórica de reconstituir-se democraticamente e de garantir à comunidade as condições práticas de exercer a cidadania no quadro da vida cotidiana, fundada em liberdade e na observância das normas legais”, tudo conforme consta dos Anais do referido Congresso.

Nele, no dia 3 de abril, anoto, tive a honra de presidir o painel *O Poder Judiciário e o Trânsito*, tendo como painelistas os eminentes Desembargadores Kazuo Watanabe e Orlando Gandolfo e o eminente Juiz de Direito Octávio Jorge de César Valeixo, na época Titular da 1.ª Vara de Delitos de Trânsito de Curitiba, Paraná.

O eminente Desembargador Kazuo Watanabe, pelas anotações que tenho, defendeu a tese da criação de *Juizado de Pequenas Infrações Criminais*. O Juiz de Direito Octávio Jorge de César Valeixo, após explanar sobre as vítimas sacrificadas em holocausto à máquina, salientou que “O Poder Judiciário dependente que é dos demais poderes, tanto na sua estruturação como na elaboração de legislação ajustada à realidade dos delitos de circulação de veículos, encontra-se tolhido na sua ação de fazer intervir o Direito, reftreando a vontade do homem em determinados limites de forma a reduzir o risco para a segurança dos bens jurídicos. É um mero espectador desse quadro trágico de violência, vivendo, ainda, ao tempo

do cabriolé para enfrentar a criminalidade decorrente de máquinas turbinadas”.

Não pode, em verdade, o Poder Judiciário ficar inerte na magnitude do tema, inclusive, no que se refere aos acidentes de trânsito. A par de criticar, de mostrar o seu desagrado, o Poder Judiciário, com a experiência de seus Juízes, deve apresentar algo de concreto, enfrentando os problemas direcionando o legislador.

O tema tem preocupado os magistrados brasileiros e, especialmente convidado, tive a honra de desenvolvê-lo no *Simpósio Nacional dos Juizados Especiais de Pequenas Causas — Cíveis e Criminais*, realizado em Curitiba, Paraná, nos dias 4 a 6 de junho de 1992, sob os auspícios da Associação dos Magistrados Brasileiros, Tribunal de Justiça do Estado do Paraná e Associação dos Magistrados do Paraná.

Tive a oportunidade, então, de afirmar, alto e bom som, que o Estado tem procurado dar muito e melhor Polícia, tornando-se mister, porém, dar, também, mais Justiça, porque, a melhoria de uma parte, isoladamente, não propiciará mais eficiência e eficácia do Sistema Criminal.

Quanto ao artigo 98, I, da Constituição da República, lembrei que não se pode, na legislação infraconstitucional, tanto no âmbito federal, quanto estadual, perder de vista os objetivos colimados pela Assembléia Nacional Constituinte, entre os quais devem ser alinhados como fundamentais os seguintes: a) possibilidade de acesso direto e imediato à Justiça; b) procedimentos ágeis com instrução correndo toda perante o juiz; c) prestação jurisdicional rápida, assegurando recurso às partes, tudo isso com uma estrutura maleável, terminando, nesses casos, com a mitigada participação do juiz no início da instrução criminal, dando à autoridade judiciária competente, maior amplitude de instrução criminal, sem que ela se deixe resvalar para o campo policial.

A evolução que os magistrados pretendem é a de que os depoimentos prestados nos Juizados Especiais sejam únicos e o seu revestimento jurídico termine com a clássica situação de *o acusado confessar perante o policial e negar perante o juiz*, ou, em outras palavras, *confessa na Polícia e nega na Justiça Criminal*.

Outro aspecto que foi bem destacado no aludido Simpósio de Curitiba é o da premente necessidade de *Plantões Criminais*, certo que, com relação aos dos Juizados Especiais Criminais, eles importarão no fortalecimento que, de modo indireto, deverão trazer para a Instituição Policial. O contato direto entre o *policial de rua*, figura essencial nos trabalhos de polícia, e o juiz, com o tempo, levará ao aprimoramento desses serviços, sem falar na natural diminuição da violência e da corrupção, dificultadas agora, pela presença viva do magistrado. Além do mais, o juiz criminal

especial, para a sua decisão, não pode prescindir do contato pessoal e imediato com o agente público que, se não viu o fato, por certo chegou ao local poucos momentos depois, tendo sentido de perto a situação que se afigurou e, portanto, em melhores condições de esclarecê-la.

A denominada Polícia Judiciária, também, ver-se-á beneficiada, pois, livre de grande parte dos *anacrônicos inquéritos policiais*, poderá voltar seus esforços, com maior ênfase e propriedade, à sua atividade-fim, ou seja, a *investigação criminal*, hoje colocada em um plano inferior para privilégio de funções cartorárias burocráticas e de polícia administrativa, como a de trânsito, que não se confunde com Polícia Judiciária.

Não devemos, entretanto, esquecer de resguardar a figura do juiz que, pela tradição brasileira, não deve adentrar a área de competência policial, o que zelará o seu respectivo órgão censor. Em outras palavras, como venho propondo, poder-se-á distribuir as funções, conforme segue:

A) *Polícia:*

- 1 — Atendimento da ocorrência;
- 2 — Diligências e investigações preliminares, imediatas; e
- 3 — Investigações ordenadas pelo juiz.

B) *Juiz Especial:*

- 1 — Instauração e instrução do processo;
- 2 — Preparo para o julgamento;
- 3 — Julgamento; e
- 4 — Execução.

Na *Revista de Processo*, fiz publicar, no seu volume 58, abril-junho de 1990, pp. 99-107, trabalho, incluindo o fluxograma, sobre os *Juizados Especiais para Julgamento das Infrações Penais de Menor Potencial Ofensivo*. Tal trabalho foi aproveitado pelo eminente Deputado Federal Gonzaga Patriota, de Pernambuco, que o apresentou à Câmara dos Deputados sob a forma de Projeto de Lei n.º 3.883, de 1989, sendo acolhido e juntado aos Projetos de Lei dos nobres Deputados Michel Temer, Nelson Jobim e Manoel Moreira que, em conjunto, tramitaram naquela Casa do Congresso, culminando no Projeto de Lei da Câmara n.º 91, de 1990, aprovado e enviado ao Senado Federal.

No Senado, cabe ao ilustre Senador José Paulo Bisol a missão de relatar o Projeto, oferecendo os ajustes finais.

Como se verifica, no contexto do *Trânsito* e no que se refere ao denominado *esforço legal*, importante papel exerce o Poder Judiciário, não só na jurisdição criminal, na repressão dos delitos de trânsito, que não se confundem com infrações de trânsito, estas de natureza administrativa. A importância do Poder Judiciário, como órgão de jurisdição do Estado Democrático de Direito, está bem presente, também na jurisdição

civil, diversa da criminal, quando faz o controle jurisdicional de todos os atos administrativos relacionados com os serviços de trânsito, cancelando multas ilegalmente impostas e exigindo o estrito cumprimento dos princípios basilares da Administração Pública, como os da *legalidade*, o da *impressoalidade*, o da *moralidade* e o da *publicidade*.

O Poder Judiciário, no contexto do esforço legal, não pode ser esquecido pelo policiamento de trânsito, como também pela engenharia de trânsito, aquele nos atos de polícia de trânsito, na fiscalização do trânsito, esta, a engenharia, para que não extrapole os seus serviços de engenharia que lhe são peculiares.

6. Conclusões

No Estado Democrático de Direito idealizado para o Brasil, por almejado e instituído pelo seu povo, o cumprimento da lei obriga não só aos governados, como também aos governantes e administradores públicos em geral de qualquer das entidades estatais, isto é, da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Dai por que no *Trinômio Trânsito*, integrado pela *Educação*, *Engenharia* e *Esforço Legal*, este último tem capital importância, porque, sem uma *legislação adequada*, sem o *policiamento* que a torne efetiva, fazendo-a cumprir, fazendo-a obedecida, de nada adiantará a *Educação* e a *Engenharia de Trânsito*. Estas, aliás, vivem e subsistem em razão de uma legislação de trânsito, que seja compatível com as inúmeras realidades brasileiras.

Fiscalização de polícia é modo de atuação do Poder de Polícia e, no caso específico da atuação da polícia de trânsito, que é espécie de polícia de preservação da ordem pública, da competência exclusiva das Polícias Militares do Brasil, toma o nome de *policiamento*.

Bem por isso é *indelegável* a outros órgãos, seja por lei, atos administrativos ou ajustes, como o são os convênios administrativos.

As autoridades policiais militares não podem e nem devem abdicar do Poder de Polícia que lhes é inerente, inclusive, o relacionado à Polícia de Trânsito, típica manifestação de Polícia Administrativa e que nada tem de Polícia Judiciária, salvo quando da ocorrência de ilícito penal.

Os policiais militares são servidores públicos militares estaduais, isto é, são agentes públicos administrativos. De acordo com a sua investidura legal tem a correspondente parcela de *autoridade pública de polícia*, isto é, são autoridades policiais, com competência bem definida na legislação e decorrente da norma constitucional que prevê a sua atividade de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública. Dai por que norma infraconstitucional, como o Código Nacional de Trânsito e seu Regulamento,

não pode retirar do policial militar a sua condição de *autoridade policial*, uma vez que, em todo o Brasil, o policial militar encarna a autoridade do Estado.

As sanções de polícia de trânsito materializam-se no ato administrativo praticado pelo policial do trânsito, quando ele aplica Poder de Polícia, valorando a atividade policiada, ou seja, decidindo se a ação praticada pelo administrado, configura ou não infração à lei. A decisão de aplicar ou não a sanção de polícia é discricionária, porém, não é arbitrária, devendo o policial guiar-se, preponderantemente, pelos princípios constitucionais da *razoabilidade* e da *motivação*, na incessante busca do interesse público.

Considerando a capacidade que dispõe a Administração para controle de seus atos, podem as autoridades superiores na linha hierárquica do policial que aplicou a sanção de polícia, revê-la, apreciando-lhe o mérito e a legalidade, sem prejuízo da submissão da decisão que impuser penalidade, à Junta Administrativa de Recursos de Infrações, isso mediante recurso.

No contexto do *Trânsito*, não se pode esquecer o papel constitucional do Poder Judiciário em face do Estado Democrático de Direito, uma vez que esse Poder da Soberania Nacional é o que exerce a *jurisdição*, criminal e civil, fazendo o controle não só das infrações penais como também, e é o que interessa à eficiência e eficácia das *ordens e consentimentos de polícia de trânsito*, fazendo o *controle jurisdicional dos atos de polícia de trânsito* e, ainda, dos *atos de polícia de trânsito*, isto é, dos atos administrativos das autoridades de polícia de trânsito e da execução material desses mesmos atos (atos administrativos), tudo isso através de procedimentos judiciais adequados, como o procedimento sumaríssimo previsto no Código de Processo Civil, os dos Sistema dos Juizados Especiais de Pequenas Causas Cíveis.

Necessário é que, a União, no Distrito Federal e nos Territórios (estes quando criados), e os Estados criem, o quanto antes, os juizados especiais para a conciliação, o julgamento das infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante procedimento oral e sumaríssimo, permitidos, nas hipóteses previstas em lei, a transação e o julgamento dos recursos por juízes de primeiro grau, tudo a dispensar a feitura dos anacrônicos inquéritos policiais, possibilitando que o *policial de rua*, como o é o *policial de trânsito*, desde logo, ao invés de apresentar as partes no Distrito Policial, o faça diretamente ao Juizado Especial, poupando tempo e dinheiro para as partes envolvidas, para ele próprio, bem como para o erário público.

Essa a conjugação que entendo que deva existir para o verdadeiro *esforço legal no contexto do trânsito*.