

COMPETÊNCIAS ADMINISTRATIVAS DE POLÍCIA NO CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO

Diogo de Figueiredo Moreira Neto
Procurador do Estado do Rio de Janeiro

SUMÁRIO

1. Introdução. 2. O Poder de polícia. 3. Atuação do poder de polícia. 4. Polícia de trânsito na Constituição. 5. Ordem de polícia de trânsito. 6. Consentimento de polícia de trânsito. 7. Fiscalização de polícia de trânsito. 8. Sanção de polícia de trânsito. 9. Aspectos fiscais e patrimoniais. 10. Delegações. 11. Conclusões.

1. INTRODUÇÃO

A recente codificação brasileira de trânsito, editada pela União no uso de sua competência privativa prevista no artigo 22, XI, da Constituição, se contém na Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que revogou a Lei nº 5.108, de 21 de setembro de 1966, e toda demais legislação administrativa relativa à matéria.

A nova legislação, rebatizada de *Código de Trânsito Brasileiro*, à semelhança da anterior, trata amplamente da **matéria administrativa** atinente ao tema, contendo, basicamente, normas de **poder de polícia**, disciplinando, porém, aspectos de **descentralização**, de **organização**, de **delegação**, de **prestação de serviços públicos específicos** e de **atividades de fomento público setorial**.

Embora esses aspectos, acima referidos, estejam imbricados entre si, o presente trabalho de análise exegética se concentra sobre o **poder de polícia de trânsito**, notadamente em razão dos problemas de **competência** que suscita, em face da sistemática constitucional vigente e das metamorfoses do Direito Público contemporâneo.

Assim, para dar consistência e seguimento ao tema, tratar-se-á, sucessivamente, do poder de polícia, de suas fases de atuação e da disciplina constitucional e legal da polícia de trânsito.

2. O PODER DE POLÍCIA

Desde logo, é necessário propor-se uma reflexão sobre o próprio conceito de **poder de polícia**, abandonando em definitivo a idéia de que seria um **tipo especial de poder do Estado próprio ou exclusivo da Administração Pública**,

para aceitar a visão mais moderna e mais ampla, que vem tomando fôlego doutrinário, de que se trata apenas de um **tipo de função estatal que deve ser exercida por quem receba a necessária competência da Constituição e das leis**.

Com efeito, se se compulsar a literatura administrativa tradicional, encontrar-se-á correntio o conceito de **poder de polícia** como uma **faculdade** inerente à Administração Pública, arrolado, assim, como uma **espécie**, entre outras **variedades instrumentais de poder** denominadas, por isso, **poderes administrativos**, dos quais estaria necessariamente dotada a Administração Pública para cumprir suas tarefas constitucionais.

Tal é a lição consagrada de HELY LOPES MEIRELLES, destacado mestre de gerações e de quem sou modesto mas confessado epígono, tal como se encontra no Capítulo III de seu sempre lembrado *Direito Administrativo Brasileiro*, sob o título "Poderes Administrativos".¹ Por isso, coerentemente, ao emitir o seu **conceito de poder de polícia**, ele o apresentava como uma faculdade de que dispõe a Administração Pública.²

No extremo oposto do espectro doutrinário, considerando a noção de poder de polícia supérflua e até perigosa, pontifica o não menos reputado tratadista rioplatense, AGUSTÍN A. GORDILLO, que vem procurando demonstrar que **não existe qualquer faculdade especial** atribuída à Administração, mas, apenas, certas **faculdades constitucionais do Congresso Nacional para reger direitos individuais**.³

Assim é que o **poder de restringir e de condicionar o uso e gozo das liberdades e dos direitos fundamentais**, conceito clássico do poder de polícia, é atributo de todo o Estado e só **pode ser exercido pelo Legislativo**. Ao Executivo, como, da mesma forma, ao Judiciário e **a quem quer que seja legalmente cometida uma função de polícia**, não há de competir mais do que **desenvolver atividades executoras da vontade da lei**.

Neste sentido, comungando "com a afirmação de GORDILLO de que as restrições à liberdade só se estabelecem por lei", não vê, tampouco, entre nós, com sua incontestável autoridade, LÚCIA VALLE FIGUEIREDO, qualquer sentido em considerar o poder de polícia como uma **faculdade** sujeita a um regime jurídico diferenciado.⁴

Como autor, eu próprio, procurando estar atento, de um lado, às raízes da crise conceitual que nos leva a repensar o poder de polícia, e, de outro, à conveniência de continuar mantendo um tratamento didático-doutrinário singularizado para o tema, no qual se deixe afastada a idéia da existência de uma **faculdade** ou **poder** diferenciado como atributo da Administração Pública, tenho sustentado tratar-se, o **poder de polícia**, de uma **específica manifestação do poder estatal**,

que caracteriza um tipo de atividade administrativa em que se executa a limitação e o condicionamento de direitos fundamentais.⁵

Como se observa, por esse conceito, que tenho de há muito defendido, ao se considerar o poder de polícia não uma **faculdade** mas uma **atividade**, recoloca-se o instituto em seu devido lugar no **Estado Democrático de Direito**, no qual as liberdades e os direitos fundamentais devem ser considerados como a **regra** e a competência para limitá-los e condicioná-los, uma **exceção**, e desloca-se do Executivo para o Legislativo a sua única e legítima titularidade.

3. ATUAÇÃO DO PODER DE POLÍCIA

Isso posto, cumpre definir como se desenvolve a atuação do Estado no exercício do poder de polícia. Distinguem-se quatro fases: a **ordem de polícia**, o **consentimento de polícia**, a **fiscalização de polícia** e a **sanção de polícia**.⁶

A **ordem de polícia**, como instrumento básico, vem a ser o **preceito legal**, necessário ante a reserva constitucional do art. 5º, II, para que *se não faça* aquilo que possa prejudicar o interesse geral (preceito negativo), ou para que *se faça* algo que poderá evitar um prejuízo do interesse geral (preceito positivo). Essa **ordem** tanto poderá ser um preceito **absoluto**, inadmitindo-se qualquer exceção, como um preceito **relativo**, possibilitando uma **reserva de consentimento de polícia**.

O **consentimento de polícia**, que se segue logicamente, é a **atividade** pela qual a entidade legalmente competente manifesta sua anuência com a prática de ato relativamente vedado, o que se torna possível sempre que a ordem de polícia admita a satisfação de condições tidas como suficientes, vinculada ou discricionariamente, para que se afaste um prejuízo ao interesse geral.

Se a própria ordem de polícia, no caso, necessariamente relativa, previr todas as condições para a outorga da anuência, esta se traduzirá numa **licença**, a ela vinculada; distintamente, se a ordem de polícia delegar à entidade administrativa a incumbência de estabelecer condições discricionárias para a outorga da anuência, esta se traduzirá numa **autorização**.

A **fiscalização de polícia** é a **atividade** através da qual se faz a verificação permanente, periódica ou eventual do cumprimento da ordem de polícia, bem como da regularidade da satisfação das condições que possibilitam a manutenção de um consentimento de polícia outorgado, cumprindo-se, por meio dela, dois objetivos: o de **prevenção** das infrações, pela observação, e de **preparação da repressão** das infrações, pela sua constatação formal.

A **sanção de polícia**, por fim, é a **atividade** que se sucederá à fiscalização sempre que vier a ser constatada uma **violação** preceitual seja da **ordem** seja do

consentimento outorgado, podendo consistir ou na compulsória e imediata cessação do ato violador, através do **constrangimento de polícia**, ou na aplicação de **penas de polícia**, de variada natureza, destinadas dissuadir o infrator de persistir no agravamento do interesse geral acautelado pela ordem de polícia.

4. POLÍCIA DE TRÂNSITO NA CONSTITUIÇÃO

O **trânsito**, entendido como **utilização das vias públicas ou abertas ao público para circulação ou transporte de pessoas, animais e veículos**, é uma expressão de três liberdades constitucionalmente asseguradas:

Primeiro, e fundamentalmente, é expressão da **liberdade de ir e vir** (art. 5º, XV).

Segundo, em se tratando de condução de animais e de veículos, é também expressão do **direito de propriedade** sobre esses meios de transporte (art. 5º, XXIII).

Terceiro, coletivamente considerada, é expressão da **liberdade de reunião** em locais abertos ao público (art. 5º, XVI).

Quanto à primeira e a terceira, conformam o campo de interesse da **ordem pública**, valor nacional cuja tutela primária e ordinária, através de **ações de polícia de segurança pública**, é de **competência dos Estados membros** (art. 144, § 5º, CF) e só extraordinariamente, quando for impossível a eles mantê-la, passa à **União** (art. 142, *caput*, *in fine* c/c 144, § 6º, CF).

Quanto à segunda, desdobra-se em vários campos específicos, protegendo valores como o meio ambiente, a salubridade, o patrimônio etc., tutelados por legislação **dos três níveis federativos** (arts. 22, 23, 25 e 30, CF) e através de **ações de competência comum** (art. 23, II, III, IV, V e XII, CF).

Resta claro, assim, que, para harmonizar coerente e eficazmente, na **legislação ordinária de trânsito e transporte**, de **competência da União** (art. 22, XI), as expressões desses três direitos fundamentais com os **interesses gerais, a polícia de trânsito**, como gênero da **polícia administrativa**, se vale de fundamentos valorativos **variadamente combinados** para expressar as diversas **limitações e condicionamentos** que lhe cabe impor ao exercício daqueles direitos fundamentais.

Tal é a razão pela qual, por se tratar de limitar e de condicionar o exercício de sensibílimos direitos fundamentais em que sobressai o de ir e vir, o constituinte de 1988, à semelhança dos seus antecessores, outorgou, **privativamente** esta competência à União (art. 22, XI, CF), embora, por lei complementar, os

Estados possam ser autorizados a legislar sobre *questões específicas*, tanto de trânsito quanto de transporte. No uso dessa competência é que foi instituído o **Código de Trânsito Brasileiro**, pela Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, revogando o antigo Código Nacional de Trânsito, baixado pela Lei nº 5.108, de 21 de setembro de 1966, e a legislação modificativa posterior.

A compreensão dessa harmonização, que compete à União prover na ordem jurídica e a todas as unidades federadas realizar em seus respectivos âmbitos de atuação, melhor se fará através do tratamento analítico das quatro fases de atuação específica em que se desdobra a polícia de trânsito: a **ordem de polícia**, o **consentimento**, a **fiscalização** e a **sanção de trânsito**.

5. ORDEM DE POLÍCIA DE TRÂNSITO

A **polícia de trânsito** atua, como seu instrumento básico, a partir da específica **ordem de polícia**, que vem a ser, como acima exposto, um **preceito legal** editado pelo órgão legislativo constitucionalmente competente, definindo os **limites e condições de exercício de cada expressão de direito fundamental envolvido**.

Em conseqüência, distinguem-se na **polícia de trânsito** três tipos básicos de preceitos legais de **ordens de polícia**:

Primeiro, as ordens de polícia que limitam e condicionam a liberdade de ir e vir, como sejam:

as que tutelam a ordem pública e
as que previnem a criminalidade.

Segundo, as ordens de polícia que limitam e condicionam o uso da propriedade sobre veículos e animais, como sejam:

as que tutelam a vida e a saúde,
as que tutelam o meio ambiente,
as que tutelam as funções urbanas,
as que tutelam o domínio público e
as que tutelam o domínio privado.

Terceiro, as ordens de polícia que limitam e condicionam a liberdade de reunião, neste caso, exclusivamente no tocante às exigências constitucionais - reunir-se **pacificamente e sem armas** (art. 5º, XVI):

as que tutelam a ordem pública e
as que previnem a criminalidade.

Por serem **privativas da União**, e, por isso, se conterem todas no **Código Brasileiro de Trânsito**, não apresentam problemas de competência, mas é necessário ter-se em conta que um grande número delas se desdobram secundariamente em sete grupos de **normas administrativas regulamentares**, baixadas por órgãos dos três níveis federativos, atuando em seus respectivos âmbitos, a saber:

1. Normas administrativas regulamentares de âmbito nacional, baixadas pelo **Conselho Nacional de Trânsito - CONTRAN**: art. 12, I; V; VI; VIII e X do CTB.

2. Normas administrativas regulamentares de âmbito estadual e distrital-federal, baixadas pelos **Conselhos Estaduais de Trânsito - CETRAN** e **Conselho de Trânsito do Distrito Federal - CONTRADIFE**: art. 14, II, do CTB.

3. Normas administrativas regulamentares *internas*, de âmbito federal, estadual, distrital-federal e municipal, baixadas pelas **Juntas Administrativas de Recursos de Infrações - JARI**, em seus respectivos âmbitos: art. 16, parágrafo único, do CTB.

4. Normas administrativas regulamentares de âmbito nacional baixadas pelo **órgão máximo executivo de trânsito da União**: art. 19, VI, XVIII, XXV e XXVI, do CTB.

5. Normas administrativas regulamentares baixadas pelos **órgãos e entidades executivos rodoviários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios**, em seus respectivos âmbitos: art. 21, XIV, do CTB.

6. Normas administrativas regulamentares de âmbito estadual e distrital-federal, baixadas pelos **órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal**: art. 22, IV (em conjunto com as Polícias Militares), do CTB.

7. Normas administrativas regulamentares de âmbito municipal, baixadas pelos **órgãos ou entidade executivos de trânsito dos Municípios**: art. 24, II, V (em conjunto com os órgãos de polícia ostensiva de trânsito) do CTB, ou, para o Distrito Federal, por seu **órgão ou entidade executivos de trânsito**: art. 24, § 1º, do CTB.

Todas essas normas administrativas derivadas não deverão suscitar problemas de colidência, se se contiverem adequadamente em seus respectivos âmbitos, sem que se verifique usurpação, abuso ou invasão de competência praticados pelo órgão regulamentador, mas caso ocorram, o Sistema Nacional de Trânsito dispõe de instâncias administrativas para solucioná-las (arts. 10, 12 e 14, do CTB).

6. CONSENTIMENTO DE POLÍCIA DE TRÂNSITO

A partilha das atividades de **consentimento de polícia de trânsito** segue, do mesmo modo, a técnica de descentralização federativa, distribuindo as competências entre os **órgãos executivos de trânsito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios**.

Cabe-lhes, assim, emitir **licenças e autorizações**, conforme a previsão legal:

1. Ao **órgão máximo executivo de trânsito da União** e em âmbito nacional: expedir a permissão para dirigir, a carteira nacional de habilitação, os certificados de registro e o de licenciamento anual (art. 19, VII, do CTB); expedir a permissão internacional para conduzir veículo e o certificado de passagem nas alfândegas (art. 19, XX, do CTB), ambos mediante delegação aos órgãos executivos dos Estados e do Distrito Federal, e conceder código marca-modelo dos veículos para efeito de registro, emplacamento e licenciamento (art. 19, XXVI, do CTB).

2. À **Polícia Rodoviária Federal**, no âmbito das rodovias e estradas federais: credenciar serviços de escolta (art. 20, V, do CTB).

3. Aos **órgãos e entidades executivos rodoviários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios**, no âmbito de suas respectivas circunscrições: emitir autorização especial para trânsito (art. 21, XIV do CTB), e permissão de obra na via (art. 95 do CTB).

4. Aos **órgãos e entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal**, no âmbito de suas respectivas circunscrições: expedir licença de aprendizagem, permissão para dirigir e carteira nacional de habilitação (art. 22, II, do CTB, *por delegação* do órgão federal competente) e registrar, emplacar, selar a placa, e licenciar veículos, expedindo o certificado de registro e o licenciamento anual (art. 22, III, do CTB, *por delegação* do órgão federal competente).

5. Aos **órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios e do Distrito Federal** (art. 24, § 1º), no âmbito de sua circunscrição: registrar e licenciar ciclomotores, veículos de tração e propulsão humana e de tração animal (art. 24, XVII, do CTB), conceder autorização para conduzir veículo de propulsão humana e de tração animal (art. 24, XVIII, do CTB) e dar autorização especial para trânsito de certos veículos (art. 24, XXI, do CTB).

À primeira vista não nos parece que essas normas de consentimento de polícia de trânsito, acima elencadas, tampouco possam suscitar graves dúvidas e

problemas atinentes à competência, salvo com respeito à norma do art. 95, *caput*, do CTB, **que seria parcialmente inconstitucional, no que se refere à exigência de permissão para a reunião pacífica e sem armas em locais abertos ao público, por direta violação da liberdade garantida no art. 5º, XVI, CF**. Caberá, todavia, dar-se interpretação segundo a Constituição para se entendê-la **limitada apenas para obras quanto à exigência de permissão**. Observe-se, todavia, que o dispositivo deve ser considerado plenamente constitucional no que tange à **fiscalização**, isso tanto na hipótese de obra como de reunião, pois existem **condicionantes** urbanísticos (permissão de obras) e de ordem pública (reunião pacífica e sem armas) a serem controlados, sendo que, nesta última hipótese, a fiscalização do exercício do direito de reunião nas condições constitucionalmente permitidas **é exclusivamente da polícia de ordem pública** (art. 144, § 5º, CF).

7. FISCALIZAÇÃO DE POLÍCIA DE TRÂNSITO

A partilha das atividades de **fiscalização de polícia de trânsito** tem também desdobramento federativo, destacando-se, porém, certas peculiaridades estabelecidas na Constituição e no Código de Trânsito Brasileiro.

Compete, assim:

1. À **Polícia Rodoviária Federal**, no âmbito das rodovias e estradas federais:

- 1.1 o patrulhamento ostensivo (fiscalização de polícia de ordem pública): art. 20, II, do CTB, e
- 1.2 a fiscalização do nível de emissão de poluentes e de ruídos (fiscalização de polícia ambiental): art. 20, XI, do CTB.

2. Aos **órgãos e entidades executivos rodoviários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios**:

- 2.1 executar a fiscalização de trânsito (polícia de trânsito no sentido estrito): art. 21, VI, do CTB;
- 2.2 fiscalizar o excesso de peso, dimensão e lotação de veículos (uso e gozo da propriedade, polícia de trânsito no sentido estrito): art. 21, VIII, do CTB;
- 2.3 fiscalizar obras que possam perturbar ou interromper a livre circulação de veículos e pedestres (polícia das construções): art. 21, IX, c/c art. 95, do CTB;
- 2.4 fiscalizar eventos que possam perturbar ou interromper a livre circulação de veículos e pedestres (polícia de ordem pública): art. 21, IX, c/c art. 95, do CTB, e
- 2.5 fiscalizar emissão de poluentes e de ruídos (polícia ambiental): art. 21, XIII, do CTB, e
- 2.6 vistoriar veículos que necessitem autorização especial para transitar

(polícia de trânsito no sentido estrito): art. 21, XIV, do CTB.

3. Aos **órgãos e entidades executivos de trânsito dos Estados e Distrito Federal**, no âmbito de suas respectivas circunscrições:

3.1 fiscalizar e controlar os diversos tipos de habilitação de condutores, licença de aprendizagem, permissão para dirigir e carteira nacional de habilitação (polícia de ordem pública, polícia preventiva de criminalidade, e polícia de trânsito no sentido estrito): art. 22, II, do CTB.

3.2 a fiscalização de trânsito, excetuadas as infrações relativas à circulação, estacionamento e parada (polícia urbanística municipal) e ao peso, dimensões e lotação dos veículos (uso e gozo da propriedade, polícia de trânsito no sentido estrito): art. 22, V, do CTB, e

3.3 fiscalizar o nível de emissão de poluentes e ruído produzidos pelos veículos automotores ou pela sua carga (polícia ambiental): art. 22, XV, do CTB.

4. Às **Polícias Militares dos Estados e do Distrito Federal**, em suas respectivas circunscrições:

4.1 policiamento de trânsito (polícia ostensiva, polícia preventiva de criminalidade), por cometimento constitucional: art. 144, § 5º, CF;

4.1 fiscalização de trânsito, quando e conforme **delegação por convênio**, com órgão ou entidade executivos de trânsito ou executivos rodoviários competentes (arts. 21, VI; 22, V e 24, VI, do CTB) (polícia de trânsito no sentido estrito, abrangendo circulação, estacionamento, parada, e peso, dimensão e lotação de veículos, nível de poluentes e de ruídos, e fiscalização de obras nas vias): art. 23, III, do CTB.

5. Aos **órgãos e entidades executivas de trânsito dos Municípios**:

5.1 a fiscalização de trânsito relativa à circulação, estacionamento e parada (polícia urbanística municipal): art. 24, VI, do CTB;

5.2 fiscalizar o peso, dimensões e lotação de veículos (uso e gozo da propriedade privada, polícia de trânsito no sentido estrito): art. 24, VIII, do CTB;

5.3 fiscalizar obras que possam perturbar ou interromper a livre circulação de veículos e pedestres (polícia das construções): art. 24, IX, c/c art. 95, do CTB, e

5.4 fiscalizar o nível de emissão de poluentes e de ruídos produzidos pelos veículos automotores ou pela sua carga (polícia ambiental): art. 24, XX, do CTB.

Quanto à competência para **fiscalizar eventos** que possam perturbar ou interromper a livre circulação de veículos e pedestres (polícia de ordem pública), prevista no art. 24, IX, c/c art. 95, do CTB, como se expôs acima, foi inconstitucionalmente cometida a órgãos municipais, em direta violação do art. 5º, XVI, CF.

8. SANÇÃO DE POLÍCIA DE TRÂNSITO

A partilha das atividades de **sanção de polícia de trânsito**, também apresenta desdobramentos federativos e certa complexidade que exigem cuidadosa análise dos dispositivos pertinentes. Compete assim:

1. Ao **Conselho Nacional de Trânsito - CONTRAN**, apreciar recursos interpostos contra decisões sancionatórias de instâncias inferiores (sanção de polícia de trânsito no sentido amplo): art. 12, XII, do CTB.

2. Aos **Conselhos Estaduais de Trânsito - CETRANS**, e ao **Conselho de Trânsito do Distrito Federal - CONTRADIFE**, julgar recursos contra decisões sancionatórias das Juntas Administrativas de Recursos de Infrações - JARI, e dos órgãos e entidades executivos estaduais (sanção de polícia de trânsito no sentido amplo): art. 14, a e b, do CTB.

3. Às **Juntas Administrativas de Recursos de Infrações - JARI**, julgar recursos contra penalidades impostas pelos órgãos ou entidades executivos de trânsito ou rodoviários (sanção de polícia de trânsito no sentido amplo): arts. 16 e 17, I, do CTB.

4. Ao **órgão máximo executivo de trânsito da União**, reprimir a prática de atos de improbidade contra a fé pública, o patrimônio, ou a administração pública ou privada, referentes à segurança do trânsito: art. 19, IV, do CTB.

5. À **Polícia Rodoviária Federal**, promover a interdição de construções e instalações não autorizadas (sanção de polícia edilícia): art. 20, VI, do CTB.

6. Aos **órgãos e entidades executivos rodoviários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios**:

6.1 autuar e aplicar penalidades de advertência, por escrito, e ainda as multas e medidas administrativas cabíveis em decorrência da fiscalização de trânsito (sanção de polícia de trânsito no sentido estrito): art. 21, VI, do CTB;

6.2 autuar e aplicar as penalidades e medidas administrativas cabíveis relativas às infrações por excesso de peso, dimensões e lotação dos veículos (sanção de polícia de trânsito no sentido estrito): art. 21, VIII, do CTB;

6.3 autuar e aplicar penalidades no caso de obra que perturbe ou interrompa a livre circulação de veículos e pedestres (sanção de polícia de trânsito no sentido amplo): art. 21, IX, do CTB.

7. Aos **órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal**, no âmbito das respectivas circunscrições:

7.1 suspender condutores, cassar licença de aprendizagem, permissão para dirigir e carteira nacional de habilitação mediante *delegação* do órgão da

União (sanção de polícia de trânsito no sentido estrito): art. 22, II, do CTB; 7.2 aplicar penalidades por infração ao Código Brasileiro de Trânsito, com exceção das relacionadas no art. 24, VII e VIII, ou sejam, as infrações de circulação, estacionamento e parada e as relativas a excesso de peso, dimensões e lotação dos veículos (poder de polícia de trânsito no sentido estrito): art. 22, VI, do CTB.

8. Aos **órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios**, no âmbito de suas respectivas circunscrições:

8.1 atuar e aplicar as medidas administrativas cabíveis (sancionatórias) por infrações de circulação, estacionamento e parada (poder de polícia de trânsito no sentido estrito): art. 24, VI, do CTB;

8.2 aplicar as penalidades de advertência por escrito e multa, por infrações de circulação, estacionamento e parada (poder de polícia de trânsito no sentido estrito): art. 24, VII, do CTB;

8.3 aplicar as penalidades e medidas administrativas cabíveis (sancionatórias) por excesso de peso, dimensões e lotação dos veículos (poder de polícia de trânsito no sentido estrito): art. 24, VIII, do CTB, e

8.4 aplicar as penalidades em caso de **obras** que possam perturbar ou interromper a livre circulação de veículos e pedestres (poder de polícia edilícia com reflexos no trânsito): art. 24, IX, c/c art. 95, *caput*, do CTB.

Pelos motivos já deduzidos, o art. 24, IX, do CTB, não pode ser estendido para cometer-se validamente a órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios, competência para impor sanções de qualquer natureza na hipótese da ocorrência de **eventos** que possam perturbar ou interromper a livre circulação de veículos e pedestres em suas respectivas circunscrições, uma vez que tais atividades estão garantidas como expressão da **liberdade constitucional de reunião**, submetidas apenas às condições de se darem pacificamente e sem armas, ou seja, **respeitada a ordem pública**. Por esse motivo, embora as autoridades municipais **devam ser previamente avisadas** (art. 5º, XVI, *in fine*, CF), **não podem exigir a permissão** de que trata o art. 95, *caput*, do CTB, e, muito menos, aplicar quaisquer sanções, por serem ações de competência exclusiva das Polícias Militares, em âmbito geral, e da Polícia Rodoviária Federal, nas rodovias e estradas federais (art. 144, II e § 2º, e V e § 5º, CF).

9. ASPECTOS FISCAIS E PATRIMONIAIS

O Código Brasileiro de Trânsito prevê as seguintes **arrecadações** de recursos com as respectivas competências:

1. **Multas** por infrações (União - art. 19, XIII; art. 20, III; União, Estados, Distrito Federal e Municípios - art. 21, VI, VIII e IX; Estados e Distrito Federal - art. 22, VI, e Municípios - art. 24, VI, VIII e IX do CTB);

2. **Taxas e tarifas** provenientes de estada e remoção de veículos, objetos, animais e escolta de veículos de cargas superdimensionadas ou perigosas (União - art. 20, III e VII; União, Estados, Distrito Federal e Municípios, art. 21, VII; Estados e Distrito Federal - art. 22, VII, e Municípios - art. 24, IX, do CTB);

3. **Taxas ou tarifas** por estacionamento rotativo nas vias (Municípios - art. 24, X, do CTB).

Dada a superposição de funções de fiscalização, o Código prevê a **compensação de multas** impostas nas áreas de suas respectivas competências (art. 20, X; art. 21, XII; art. 22, XIII, e art. 24, XIII, do CTB).

As **multas** são tratadas no art. 256, II, art. 257, art. 258 (classificação) e 260 (distribuição de competência de imposição e de arrecadação), do CTB.

Em caso de restituição de veículos apreendidos haverá **direito de retenção**, enquanto não forem pagas as multas, bem como as taxas e tarifas com sua remoção e estada (art. 262, § 2º, do CTB).

A receita arrecadada com a cobrança de **multas** por qualquer unidade da federação será aplicada exclusivamente em sinalização, engenharia de tráfego, de campo, policiamento, fiscalização e educação de trânsito (art. 320, *caput*, do CTB), deduzido, tão somente, um percentual de 5% do valor das multas, que será depositado, mensalmente, na conta do fundo de âmbito nacional destinado à segurança e educação de trânsito (art. 320, parágrafo único, do CTB).

Quanto ao **patrimônio** de qualquer entidade da federação que esteja afeto a um determinado setor do serviço de trânsito que haja sido cometido a outra unidade, como, por exemplo, semáforos, sinalização vertical, edificações e equipamentos mecânicos, elétricos ou eletrônicos etc., à falta de dispositivo específico do CTB, serão transferidos aplicando-se por analogia as regras vigentes para **bens reversíveis**, nas hipóteses em que devam ser indenizados os ex-titulares do domínio, nas condições dos arts. 36 e 37, da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, ou seja, após **prévio pagamento das indenizações**. Com efeito, impõe-se esta interpretação, na hipótese de vir a ocorrer transferência de titularidade de bens em favor do novo executor do serviço, e apenas quando este assim o desejar, porque não se justificaria o enriquecimento sem causa.

10. DELEGAÇÕES

Uma das principais inovações do novo Código de Trânsito Brasileiro consiste na ampla **previsão legal de delegações**.

O inusitado ou, pelo menos, o peculiar das delegações excogitadas está no fato de envolverem funções genericamente consideradas como inseridas no **poder de polícia**, tradicionalmente considerado pela doutrina dominante como *atividade própria do Estado* e, por isso, insusceptível, em tese, de delegação administrativa.⁷

Esse rigor se tem flexibilizado, porém, quando se tem em conta que o **poder de polícia** é um *aspecto específico do poder estatal* e não uma *espécie de atividade da Administração Pública*.⁸

Daí decorre o entendimento contemporâneo de que a indelegabilidade tética do poder de polícia é administrativa e não legal. É a Administração Pública que não poderá delegar a terceiros a execução de atividades de polícia que a lei lhe cometeu. Mas essa restrição não tem nenhuma aplicação ao legislador pois ele é que tem a disponibilidade das funções e dos serviços públicos, **sempre que não houver expresso impedimento constitucional para que o Legislativo delegue desde logo ou admita que se faça administrativamente uma delegação a uma entidade de colaboração se e quando lhe parecer mais conveniente esta opção que deixar que ela seja executada pela burocracia administrativa.**

Para mencionarmos um outro recentíssimo exemplo, tome-se a solução legal dada ao sistema nacional de **gerenciamento dos recursos hídricos** pela Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Encontra-se no rol das competências político-administrativas da União, o inciso XIX, do artigo 21 da Constituição Federal, que comete à União o dever de "instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso", o que implica numa **competência para legislar sobre o exercício da polícia do uso das águas**, que se acresce à competência legislativa geral para dispor sobre águas, que lhe é privativa, na forma do art. 22, IV, da Lei Magna.

No exercício dessa competência específica é que foi editada a referida Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, instituindo a "Política Nacional de Recursos Hídricos" e criando o "Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos", no qual, entre várias inovações e singularidades de estudo, atuais exemplos do avanço da despolitização e dos correlatos temas da descentralização social e das entidades intermédias, todo o sistema foi descentralizado para atender às peculiaridades das bacias hidrográficas, prevendo-se a criação de "Comitês de Bacia Hidrográfica" que, em suas respectivas áreas de atuação, deverão, entre outras atribuições, aprovar o Plano de Recursos Hídricos da Bacia e acompanhar-lhe a execução, e estabelecer critérios e promover o rateio do custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo.

Todavia, não é de agora que a doutrina brasileira se tem ocupado da **delegação legal do poder de polícia a entidades privadas** e até mesmo a indivíduos.

Em artigo publicado há vinte anos, CID TOMANIK POMPEU⁹ apresentava, *no direito brasileiro de então*, muito menos flexibilizado que o de agora, vários exemplos de delegação, como o do Código Eleitoral vigente, ao atribuir ao Presidente de Mesa Receptora a polícia dos trabalhos eleitorais (art. 139, da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965), o dever de colaboração de qualquer pessoa à prevenção e repressão do tráfico de drogas (art. 1º da Lei nº 6.368, de 21 de outubro de 1976) e a determinação para que as instituições bancárias, as caixas econômicas e as cooperativas de crédito que funcionassem em lojas, adotassem dispositivo de segurança contra roubos e assaltos, consistindo, obrigatoriamente, na vigilância ostensiva executada por um serviço de guarda (art. 2º, I, do Dec.-lei nº 1.034, de 21 de outubro de 1969).

A esses exemplos, o ilustre autor agregava vários outros de delegação legal do poder de polícia a empresas públicas, mencionando as então existentes com essa natureza: a Empresa Brasileira de Turismo - EMBRATUR, o Branco Nacional de Habitação - BNH, e a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT.

O certo é que a discussão doutrinária, não apenas sobre delegação legislativa do poder de polícia, mas sobre delegação legislativa em geral, esteve presente **sempre que se tratou de instituir ou de prever a instituição de entidades para a execução de descentralização funcional ou social**. É como se pode acompanhar, como exemplo acadêmico não apenas pioneiro como ainda o mais doutrinariamente trabalhado, o que ocorreu **durante toda a fase de desenvolvimento dessas descentralizações nos Estados Unidos da América**.

No seu *Tratado de Direito Administrativo*, KENNETH CULP DAVIS¹⁰ dá-nos conta que até 1932 a Suprema Corte dos Estados Unidos não aceitava qualquer tipo de delegação congressual, não obstante tivesse concordado até então com dezenas de delegações legislativas a agências administrativas.¹¹

A lenta reconciliação da doutrina contra as delegações, prossegue o autor, foi primeiramente alcançada quando se traçou uma distinção teórica entre poderes tipicamente **legislativos** e poderes subsidiários, de natureza **administrativa**, necessários para executar políticas já legisladas.¹²

Finalmente, quanto às **delegações a entidades privadas**, averba o administrativista norte-americano que, embora já se tivesse registrado desde 1905 concordância da Suprema Corte com delegações dessa natureza (delegações a mineiros em terras públicas),¹³ a jurisprudência ainda vacilaria até que "desde 1936 a Suprema Corte tem estado menos disposta a achar algum tipo de delegação inconstitucional".¹⁴

O certo é que a descentralização social executada através de delegações legislativas, diretamente estabelecidas ou autorizadas, se tem difundido em todos

os países, entre outras razões, em razão do **caráter democrático** que cada vez mais prevalece na organização do Estado e dos serviços públicos,¹⁵ mesmo porque os cidadãos tendem a suportar melhor as decisões de entidades com autonomia setorial que aquelas tomadas com “estilo por vezes burocrático ou autoritário da ação pública seja ela produto do Estado central ou das ‘autoridades’ locais”.¹⁶ Mas não se pode relegar o aspecto financeiro, pois essas delegações desoneram extraordinariamente os contribuintes em geral, primeiro, por recaírem os ônus sobre aqueles diretamente interessados e, segundo, porque permite o estabelecimento de certas modalidades de competição, reduzindo os custos dos serviços.

O conceito de que o **público** é o **campo** de ação do Estado mas não mais seu **monopólio**, informa o Direito contemporâneo. Especificamente na área da administração pública, “as inovações tecnológicas e a abertura de novos canais de comunicação, colocam em pauta a expectativa de uma nova geração de direitos humanos que permita a garantia de segurança na vida comunitária e prestigie os princípios da solidariedade e da paz sob a ótica de uma ordem jurídica evoluída em busca de um novo ponto de equilíbrio”.¹⁷

Parece pacífico aos juristas, pelo menos os descompromissados com as ideologias radicalizantes do passado recente, que esse **novo ponto de equilíbrio** entre os interesses que até há pouco se convencionava de escandir entre o **público** e o **privado** se está alcançando pela pluralização dos canais de **participação** mediante os quais o Estado descentraliza sua atuação administrativa valendo-se de um número crescente de modelos de colaboração.

Muitos deles, observa CAIO TÁCITO com sua costumeira acuidade, já “acolhidos em modernos textos constitucionais e legais, mediante a perspectiva de iniciativa popular ou de cooperação privada no desempenho de funções administrativas”.¹⁸

Valha, como último exemplo dessas metamorfoses do Direito Público contemporâneo no campo das descentralizações sociais e das delegações legais de atividades de polícia, a recentíssima privatização de todos os conselhos profissionais, realizada pela Medida Provisória nº 1.549-37, de 4 de dezembro de 1997, publicada no Diário Oficial da União de 5 de dezembro de 1997, com o seguinte teor:

“Art. 58. Os serviços de fiscalização de profissões regulamentadas serão exercidos em caráter privado, por delegação do poder público, mediante autorização legislativa.”

Na hipótese do trânsito, tenha-se em conta que os **delegatários** de certas atividades de polícia de trânsito não necessitam estar, por isso mesmo, inseridos no Sistema Nacional de Trânsito; com efeito, o art. 5º do CTB, ao definir este

Sistema, **nele não os inclui**, o que parece afastar a idéia de que virão desempenhar atividades outras que não as **de execução material de serviços que não exijam o exercício do poder coercitivo do Estado**.

São, portanto, atividades **auxiliares, preparatórias e de apoio**, assim consideradas como as delegáveis.

Neste conceito de delegabilidade é que se enquadram os **credenciamentos** para prestação de **serviços de escolta e de remoção de veículos** (art. 20, V, do CTB, e art. 24, XII) bem como os **de execução de outras atividades previstas na legislação, a critério do CONTRAN** (art. 22, X, do CTB).

Efetivamente, este último dispositivo abre as portas para que o órgão máximo de trânsito, usando de seu poder regulamentar, defina **quais serão tais atividades de auxílio, preparação e de apoio, que não envolvem a aplicação direta do Poder Estatal**, suscetíveis de futuras delegações, como seriam, em mera lista exemplificativa, as de vistoria, as de verificação de estacionamento proibidos, a de exploração de estacionamentos públicos, a de manutenção e a operação de sistemas eletrônicos de sinalização, de detecção de excesso de velocidade, de pesagem e tantas outras atividades e serviços mais, repita-se, **cujos efeitos jurídicos sempre dependerão da manifestação da vontade e do placet dos órgãos e entidades estatais, componentes do Sistema Nacional de Trânsito**.

Não vislumbro, assim, *a priori*, **sem que o CONTRAN haja disposto concretamente a respeito dessas delegações, no uso de seu poder regulamentar**, qualquer inconstitucionalidade, o que não significa, todavia, que não possam advir em tese e de futuro, se esse órgão máximo do trânsito nacional vier a delegar, equivocadamente, o próprio exercício do poder estatal.

11. CONCLUSÕES

Insistir no garimpo de inconstitucionalidades, seja por insatisfação, seja por receio do inédito, seja por espírito corporativista, ou seja, apenas, por simples inércia de ajustar-se aos novos tempos, a pouco levará. Ainda porque, no sistema constitucional brasileiro vige o **princípio da presunção da constitucionalidade das leis e dos atos do poder público**, pois “A declaração de inconstitucionalidade de uma norma, em qualquer caso, é atividade a ser exercida com autolimitação pelo Judiciário, devido à deferência e ao respeito que deve ter em relação aos demais Poderes.”¹⁹

Está-se diante de um princípio tradicionalmente acolhido no Direito Brasileiro, segundo dá-nos conta LUÍS ROBERTO BARROSO, trazendo à colação os respeitáveis nomes de CASTRO NUNES, CARLOS MAXIMILIANO,

THEMISTOCLES CAVALCANTI, LÚCIO BITTENCOURT, RONALDO POLETTI e MARCELO NEVES, com a indicação de suas respectivas assertivas neste sentido.²⁰

As conseqüências práticas extraídas desse princípio, segundo o ilustre constitucionalista, se resumem em “duas regras de observância necessária pelo intérprete e aplicador do Direito”: a que exige **evidente e indubitável certeza da inconstitucionalidade e a que agasalha preferentemente qualquer interpretação legitimadora possível**, técnica que a doutrina denomina de interpretação conforme a Constituição.

Parecem afastadas, portanto, com essas observações, certas interpretações que forcejam inconstitucionalidades ou as retiram subjetivamente de algum preconceito ou, quiçá, de um imaginado espírito estatolatra ou burocratizante supostamente aninhado na Carta, a pretexto de defender conceitos que jamais passaram das assertivas doutrinárias e não hoje mais sobrevivem numa relação Sociedade-Estado em evolução, em que aquela não é mais tutelada e nem este, dela o senhor de cutelo e baraço, e sim, o instrumento de sua vontade. Eis, em síntese, tudo o que se pretende de um **Estado Democrático de Direito**.

Teresópolis, verão de 1998.

NOTAS:

1. HELY LOPES MEIRELLES, *Direito Administrativo Brasileiro*, São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1989, 14^a ed., pp. 93 e ss.
2. *Op. cit.*, p. 110.
3. AGUSTÍN A. GORDILLO, *Tratado de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Ediciones Macchi, 1986, Parte Geral, Tomo II, pp. XII-23 a XII-35.
4. LÚCIA VALLE FIGUEIREDO, *Curso de Direito Administrativo*, São Paulo, Malheiros Editores, 1994, pp. 190 a 193.
5. V. n/ *Curso de Direito Administrativo*, op. cit., 11^a edição, pp. 299 e 300.
6. *Curso de Direito Administrativo*, op. cit., item 126. Atuação, pp. 301 e ss.
7. V., neste sentido, a constatação didática em nosso *Curso de Direito Administrativo*, 11^a ed., Rio de Janeiro, Ed. Forense, 1997, p. 86, *in fine*.
8. Esta distinção, essencial ao entendimento da delegação legal em estudo, está também consignada em nosso *Curso de Direito Administrativo*, op. cit., p. 299.
9. CID TOMANIK POMPEU, “O exercício do poder de polícia pelas empresas públicas”, *Revista Forense*, V., p. 438.
10. KENNETH CULP DAVIS, *Administrative Law Treatise*, St. Paul, Minn., West Publishing Co., 1958, Vol. 1.
11. *Op. cit.*, pp. 76 e 77.
12. *Op. cit.*, p. 77.

13. 196 U.S. 119, 25 S. Ct. 211, 49 L. Eds. 409 (1905).

14. *Op. cit.*, p. 140.

15. V. de CHRISTIAN JOIN-LAMBERT, *L'État moderne et l'administration (Introduction Générale)*, Paris, L.G.D.J., 1994, p. 9.

16. *Op. cit.*, p. 10 (t. do A.).

17. CAIO TÁCITO, *Direito Administrativo Participativo*, conferência proferida em 10 de julho de 1997, no Conselho Técnico da Confederação Nacional do Comércio, Rio de Janeiro, publicada na Carta Mensal, V. 43, nº 509, agosto de 1997, p. 29. Neste artigo de vanguarda, surge pela primeira vez entre nós, a designação utilizada: Direito Administrativo Participativo, para indicar a vertente consensual que se vem agregando à tradicional vertente autoritária, que caracterizou seus primeiros duzentos anos.

18. *Op. cit.*, p. 29.

19. LUÍS ROBERTO BARROSO, *Interpretação e Aplicação da Constituição*, São Paulo, Ed. Saraiva, 1996, p. 164.

20. *Op. cit.*, p. 164, nota 54.