

CAPITÃO QOPM SIDINEI FERNANDES GARCIA

**ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE NA DESIGNAÇÃO DE GUARDAS
MUNICIPAIS PARA A FUNÇÃO DE AGENTES DA AUTORIDADE MUNICIPAL DE
TRÂNSITO NO DIREITO BRASILEIRO**

Monografia apresentada ao Departamento de Contabilidade, do Setor de Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Planejamento em Segurança Pública.

Orientadora metodológica: Prof^a. Dr^a. Sônia Maria Breda.

Orientador de conteúdo: Maj. QOPM Alex Erno Breunig.

**SÃO JOSÉ DOS PINHAIS
2011**

AGRADECIMENTOS

A Deus, em quem tudo posso, pois é minha fortaleza.

A toda a minha família, representada pelos meus pais, Domingos e Wilma, exemplos de vida e de correção de atitudes.

Às minhas duas grandes paixões: Eliana, minha sempre companheira, e Caroline, minha filha, escudos e força nas horas difíceis.

A todo o corpo docente, tanto da insigne Universidade Federal do Paraná quanto da briosa Academia Policial Militar do Guatupê – “berço de líderes” - fiéis e esforçados mestres que, com não menos sacrifícios, possibilitaram mais esta conquista.

Aos companheiros Oficiais-alunos Policiais e Bombeiros Militares do Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais 2011, pelos momentos de alegria e descontração que vivemos juntos.

Aos Capitães QOPM Hilberaldi Correia de Lima e Jefferson Luiz de Souza, companheiros não só das longas viagens de Londrina até a Academia, como também das muitas atividades acadêmicas intra e extraclasse, companhias indispensáveis durante todo o desenrolar da empreitada que juntos abraçamos.

À professora Doutora Sônia Maria Breda, pela positiva orientação metodológica, conduzindo todos os alunos no caminho seguro da pesquisa científica.

Ao Tenente-Coronel QOPM Nilson Carlos Rosa, instrutor da disciplina de Língua Portuguesa aplicada em Trabalhos Científicos, pela paciência nos ensinamentos e correções dos trabalhos.

Ao meu contemporâneo e colega na Escola de Oficiais da APMG – Turma Aspirantes 1992 -, Major QOPM Alex Erno Breunig, orientador de conteúdo, pela bondade e coragem em aceitar a árdua missão.

A todos que, de boa intenção, colaboraram para a realização e finalização desta obra, bem como aos que não impediram a sua finalização.

Aquele que habita no esconderijo do
Altíssimo, à sombra do Onipotente
descansará.

Salmo 91: 1

RESUMO

Analisa a constitucionalidade na designação de Guardas Municipais para a função de Agentes da Autoridade Municipal de Trânsito no Direito brasileiro. Objetiva investigar possibilidade de, por intermédio de legislação infraconstitucional, se atribuir poderes a agentes públicos integrantes de Guardas Municipais para execução da fiscalização, autuação e aplicação das medidas administrativas cabíveis por infrações de circulação, estacionamento e parada previstas no Código de Trânsito Brasileiro, ainda que esses poderes não estejam expressamente contemplados no rol de atribuições estritamente delegadas a tais instituições pela Constituição Federal, ou se poderia haver uma situação de permissão, parcial ou total, por intermédio legislação ordinária, para execução de tais competências. Examina por meio de pesquisa bibliográfica e documental como vem sendo tratada a questão na legislação, doutrina e jurisprudência. Compara os entendimentos mais abalizados tanto favoráveis quanto contrários à possibilidade jurídica de extensão de poderes a Guardas Municipais para além do circunscrito no texto constitucional que trata da missão de tais instituições. Conclui que o juízo mais apropriado para tratamento do problema é o que considera não caber ao legislador ordinário inovar criando competências a agentes públicos, no caso, Guardas Municipais, que não foram contempladas pela Constituição Federal, mormente designando-os para o desempenho de função com poderes de Agentes da Autoridade de Trânsito.

Palavras-chave: Guardas Municipais. Atribuições. Delegação de função como Agente da Autoridade Municipal de Trânsito. Impossibilidade jurídica. Inconstitucionalidade.

ABSTRACT

It analyzes the constitutionality of the appointment of Municipal Guards for the role of agents of the Municipal Transit Authority in Brazilian law. Aims to investigate the possibility, through constitutional legislation, is to empower members of the public officials to implement the Municipal Guard inspection, tax assessment and application of the administrative measures for violations of traffic, parking and standing under the Brazilian Traffic Code, although these powers are not expressly included in the list of strictly delegated powers to such institutions by the Constitution, or if a situation could be allowed, partial or total, through ordinary legislation for implementation of such skills. Examines through research literature and public documents as the issue has been addressed in legislation, doctrine and jurisprudence. Compare the understandings most credited both favorable and contrary to the legal possibility of extension of powers beyond the Municipal Guards circumscribed by the constitutional text that deals with the mission of such institutions. It concludes that the most appropriate court to treat the problem is that it considers not fit the ordinary legislator creating innovative skills to public officials in the case, Municipal Guards, which were not contemplated by the Constitution, especially by assigning them to the performance function with powers of the agents Transit Authority.

Keywords: Municipal Guards. Assignments. Delegation of role as Agent City Transit Authority. Legal impossibility. Unconstitutional.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1 DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA	10
2 OBJETIVOS DO ESTUDO	12
2.1 OBJETIVO GERAL.....	12
2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	12
3 JUSTIFICATIVA	13
4 ENCAMINHAMENTO METODOLÓGICO.....	15
5 A PREVISÃO CONSTITUCIONAL DA SEGURANÇA PÚBLICA.....	16
5.1 DELIMITAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES DOS ÓRGÃOS DE SEGURANÇA PÚBLICA ...	16
5.2 A SEGURANÇA PÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO PARANAENSE	19
6 POLÍCIA MILITAR, POLÍCIA OSTENSIVA E POLICIAMENTO OSTENSIVO DE TRÂNSITO	20
7 AS GUARDAS MUNICIPAIS E SUA PREVISÃO CONSTITUCIONAL	22
8 NORMAS CONSTITUCIONAIS DE EFICÁCIA PLENA, EFICÁCIA CONTIDA E EFICÁCIA LIMITADA.....	24
8.1 ESPECIFICA IMPORTÂNCIA DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS DE EFICÁCIA CONTIDA	25
8.2 A FACULDADE DE CONSTITUIÇÃO DE GUARDAS MUNICIPAIS COMO EXEMPLO DE NORMA CONSTITUCIONAL DE EFICÁCIA CONTIDA	26
9 PODER DE POLÍCIA.....	27
9.1 PODER DE POLÍCIA DAS INSTITUIÇÕES POLICIAIS E AS GUARDAS MUNICIPAIS.....	29
9.2 PODER DE POLÍCIA DE TRÂNSITO.....	33
10 A VALORIZAÇÃO DA IMPORTÂNCIA DOS MUNICÍPIOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	39
11 O MUNICÍPIO, SUA COMPETÊNCIA EM MATÉRIA DE TRÂNSITO E ATUAÇÃO JUNTO AO SISTEMA NACIONAL	42
12 GUARDAS MUNICIPAIS COMO AGENTES DA AUTORIDADE DE TRÂNSITO	47
12.1 ENTENDIMENTOS PRÓ-COMPETÊNCIA.....	48
12.2 ENTENDIMENTOS CONTRA A COMPETÊNCIA	50
13 CONCLUSÕES	56
REFERÊNCIAS	59

INTRODUÇÃO

Com a entrada em vigor do Código de Trânsito Brasileiro - CTB (Lei Federal nº 9.503, de 23 de setembro de 1997), no início do ano de 1998, em substituição ao antigo Código Nacional de Trânsito (Lei Federal nº 5.108, de 21 set. 66) e seu Regulamento (Decreto Federal nº 62.127, de 16 jan. 68), os municípios passaram a ter um papel realmente efetivo na estrutura nacional de trânsito.

O CTB, no superior e mais sensato ânimo federativo, prevê uma clara divisão de responsabilidades e uma sólida parceria entre órgãos dos entes federais, estaduais e municipais.

Os municípios, em particular, tiveram sua esfera de competência substancialmente ampliada no tratamento das questões de trânsito.

A partir desta nova ordem, os municípios, a par dos Estados, do Distrito Federal e da União, receberam autoridade para organizar seus respectivos órgãos e entidades executivos de trânsito, com os quais passaram a integrar a composição do Sistema Nacional de Trânsito – SNT –, que se constitui no conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que têm por finalidade o exercício das atividades de planejamento, administração, normatização, pesquisa, registro e licenciamento de veículos, formação, habilitação e reciclagem de condutores, educação, engenharia, operação do sistema viário, policiamento, fiscalização, julgamento de infrações e de recursos e aplicação de penalidades.

Neste esteio, uma vez se habilitando e respeitando os padrões estabelecidos pelo Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN –, o município se capacita a integrar o SNT e passa a dispor de poderes para exercer competências em matéria de trânsito.

A existência dessa autoridade é tal que, podendo autuar, aplicar medidas administrativas cabíveis e multar por infrações de circulação, estacionamento e parada previstas no CTB, no exercício regular do poder de polícia de trânsito, e arrecadar as multas que aplicar, também deverá criar e fazer funcionar, junto ao seu órgão ou entidade executiva de trânsito, Juntas Administrativas de Recursos de Infrações – JARI –, órgãos colegiados responsáveis pelo julgamento dos recursos interpostos contra penalidades por ele impostas.

Assim, por conseguinte, o município passou igualmente a ter dirigente - ou pessoa por ele expressamente credenciada - de órgão ou entidade executivo integrante do sistema nacional de trânsito, denominado de Autoridade de Trânsito, o qual, nesta investidura, detém também poderes para credenciar agentes de seu encargo para o exercício das atividades de fiscalização, operação ou policiamento ostensivo de trânsito: os denominados agentes da autoridade de trânsito.

Esse agente da autoridade de trânsito, competente – inclusive - para lavrar o auto de infração, poderá ser servidor civil, estatutário ou celetista ou, ainda, policial militar designado pela autoridade de trânsito com jurisdição sobre a via no âmbito de sua competência.

Entrementes, desde outubro do ano de 1988, porém, com o advento da promulgação da atual Constituição Federal (CF) - portanto, aproximadamente dez anos antes -, as guardas municipais ganharam previsão de existência magna.

Conforme se depreende da simples literatura do conteúdo do § 8º do art. 144, constata-se que a lei maior delegou aos municípios a faculdade de constituírem tais órgãos com a destinação de proteção, guarda e segurança de seus bens, serviços e instalações, conforme regulamentação que lhe dispuser a lei.

Observa-se, contudo, que, quando da edição da lei instituidora dos órgãos em questão, tem-se verificado uma ampliação daquelas atribuições constantes daquele dispositivo da carta política brasileira, seja quanto a poderes de polícia ostensiva – adentrando aí na esfera de atribuições de outros órgãos, dentre os quais a Polícia Militar -, seja em matéria de fiscalização, em exercício de atividade de policiamento ostensivo de trânsito, inclusive lavrando autos de infrações, o que vem sendo alvo de frequentes contestações, tanto na esfera administrativa, quanto na judicial.

1 DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA

Diante do justo anseio da sociedade por um efetivo combate à criminalidade, propostas das mais diversas surgem sobre a missão das instituições relacionadas à manutenção da ordem pública. E, nesse contexto, faz-se oportuna uma discussão sobre as Guardas Municipais, seus papéis e limites de sua atuação.

A despeito de ser ter como pacífico que a matéria de Segurança Pública é de competência da União, verificam-se, cada dia mais, municípios elaborando leis ordinárias ampliando a destinação de tais instituições, sob o argumento de estarem tratando de interesse público local e de se encontrarem exercendo seus poderes para organizar e prestar, diretamente, os serviços públicos de interesse local.

No leque desses outros poderes que os dirigentes de muitos entes federativos municipais brasileiros estão atribuindo aos integrantes de suas guardas, está o exercício regular do Poder de Polícia de Trânsito, o que acaba por gerar questionamentos no sentido de se estar legislando, em âmbito local, sobre questão de competência privativa da União, caso de matéria relacionada a trânsito, assim como se estar investindo, de uma só pena, integrante de Guarda Municipal como Agente da Autoridade Municipal de Trânsito, em desacordo com a Carta Maior, a qual determina que a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei.

Entrementes, dessas legislações locais infere-se que a principal intenção é a de se criar um clima de conforto na sociedade, de modo a ser encampada, pela população, a idéia de ser de boa medida uma ampliação das competências das Guardas Municipais, visando permitir que tais órgãos possam exercer, em suplementação às polícias estaduais, um papel efetivo na segurança pública, e, em específico, na fiscalização de trânsito.

O problema de pesquisa que se apresenta é o de se investigar eventual possibilidade de, por intermédio de legislação infraconstitucional, se atribuir poderes a agentes públicos integrantes de Guardas Municipais para execução da fiscalização, autuação e aplicação das medidas administrativas cabíveis por infrações de circulação, estacionamento e parada previstas no Código de Trânsito

Brasileiro, ainda que esses poderes não estejam expressamente contemplados no rol de finalidades estritamente delegadas a tais instituições pelo texto magno.

2 OBJETIVOS DO ESTUDO

2.1 OBJETIVO GERAL

Constitui objetivo geral do estudo a pesquisa, no ordenamento jurídico constitucional e legal, bem como na doutrina e jurisprudência, sobre existência ou não de permissivo autorizando a designação de guardas municipais para a função direta de agentes da autoridade municipal de trânsito.

2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Constituem objetivos específicos do estudo:

- a. Identificar e analisar os dispositivos constitucionais e legais que tratam sobre as atribuições das Guardas Municipais no direito brasileiro;
- b. Examinar, na legislação específica, a estrutura do Sistema Nacional de Trânsito, a competência dos órgãos e entidades executivos municipais de trânsito e o que a norma dispõe sobre credenciamento de agentes da autoridade de trânsito;
- c. Determinar, na doutrina e jurisprudência brasileira, os principais e mais destacados entendimentos acerca da prática por parte das autoridades municipais de trânsito, cada vez mais comum, de credenciamento de Guardas Municipais com poderes para lavrar autuações e outras medidas administrativas previstas no CTB, no exercício do Poder de Polícia de Trânsito;
- d. Optar pelo entendimento jurídico mais razoável acerca do problema da constitucionalidade ou não de Guardas Municipais poderem ser designados, tal qual policiais militares, como agentes da autoridade de trânsito.

3 JUSTIFICATIVA

Grassando, nos tempos atuais, como numa escalada, o crescimento do crime e da violência, as instituições públicas com encargo constitucional de prestarem segurança ao cidadão têm se desdobrado para reduzir tal demanda, já que o crime, sociologicamente, na lição dos grandes mestres, possibilita apenas controle, sendo utópica a pretensão de sua extinção.

Como alternativa, buscando contribuir com o Estado e a União, a maioria dos municípios brasileiros, calcada em previsão constitucional, tem criado Guardas Municipais com atribuições de cooperarem com os órgãos de segurança pública no incremento da segurança objetiva e subjetiva aos cidadãos.

Para a população, sempre carente por mais segurança pública, a iniciativa dos gestores locais, por óbvio, é muito bem vinda.

Não obstante, verifica-se, a olhos vistos, que os municípios, até mesmo por meio de simples atos administrativos, têm exacerbado suas competências, atribuindo poderes a Guardas Municipais que extrapolam o permissivo constitucional.

Assim, veem-se, cotidianamente, integrantes de tais órgãos realizando atividades de policiamento ostensivo, preservação da ordem pública, e, mais especificamente para o mister da questão ora posta, fiscalização de trânsito, em explícito exercício de poder de polícia, realizando bloqueio de vias, ações repressivas de polícia administrativa, buscas em veículos e pessoas e lavrando autos de infrações, respaldados em questionadas delegações de poderes por autoridades municipais de trânsito.

Com esta realidade se aflorando mais e mais, estas atribuições de competência tem sido alvo de acaloradas discussões, ora na doutrina, principalmente por meio de manifestações técnicas de operadores do Direito, ora nos tribunais pátrios, via ajuizamento de ações questionando a constitucionalidade dessa competência estendida para além do que consta no texto constitucional, qual seja, a de proteção dos bens, serviços e instalações próprias do município, pelo que se entende justificável o debruçar sobre tais questões com um pouco mais de acuidade, como ora se pretendeu.

Em razão disso, revestiu-se de grande importância o estudo da pertinente legislação nacional em vigência, bem como a investigação sobre os entendimentos mais abalizados, tanto na doutrina quanto na jurisprudência brasileiras, sobre se o texto constitucional circunscreveu as atribuições possíveis de serem outorgadas às Guardas Municipais, ou se há possibilidade de, por meio de legislação infraconstitucional local, autoridades municipais alargarem poderes a esses órgãos, de modo a poderem realizar fiscalização de trânsito como agentes da autoridade, mesmo sem terem sido precipuamente admitidos no serviço público para o exercício de tal específica destinação, como integrantes de órgão especialmente criado para a realização das competências previstas no Sistema Nacional de Trânsito.

O estudo também teve motivação no fato do autor já ter servido por aproximadamente quatorze anos em atividade de policiamento de trânsito, no caso, como Oficial pertencente aos quadros do Batalhão de Polícia Rodoviária da Polícia Militar do Estado Paraná, desempenhando diversos cargos e funções, bem como ter participado de diversos cursos na área, aliado ao fato de também possuir formação acadêmica como bacharel em ciências jurídicas e sociais, experiências que poderão contribuir para a formação de um juízo mais fundamentado sobre o problema.

4 ENCAMINHAMENTO METODOLÓGICO

O presente trabalho de pesquisa foi desenvolvido por meio de investigação no ambiente da internet, junto aos sítios dos órgãos nacionais encarregados da deliberação e execução da política nacional de trânsito (Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN - e Departamento Nacional de Trânsito – DENATRAN), sobre como se deve dar, legal e documentalmente, a materialização da municipalização do trânsito, percorrendo a melhor interpretação acerca da mensagem do legislador e da intenção da legislação específica, no caso, o Código de Trânsito Brasileiro e demais normatizações decorrentes.

Foi também implementada revisão da literatura em material já publicado – livros, revistas, jornais, teses e anais de eventos jurídicos - acerca da fundamentação legal e doutrinária das atribuições das Guardas Municipais e de seu contexto na cooperação com os órgãos constitucionalmente incumbidos de prestarem segurança pública à sociedade.

Pesquisou-se ainda sobre o que já foi competentemente escrito pela doutrina em relação à atribuição a integrantes de Guardas Municipais, por atos administrativos ou mesmos legislativos, de poderes para execução da fiscalização, autuação e aplicação das medidas administrativas cabíveis por infrações de circulação, estacionamento e parada previstas no CTB.

Por fim, foi selecionada - e pertinentemente acomodada no contexto do trabalho - a jurisprudência dos mais abalizados tribunais pátrios versando acerca da constitucionalidade da delegação de poderes de polícia de trânsito às Guardas Municipais por meio de legislação local.

5 A PREVISÃO CONSTITUCIONAL DA SEGURANÇA PÚBLICA

O constituinte de 1988, no Título V da carta política - Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas -, tratou, em seu Capítulo III, art. 144, da segurança pública, prescrevendo, em seu *caput*, ser ela dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, e que deve ser exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Tal não poderia ser diferente, pois, como no dizer de Diogo de Figueiredo Moreira Neto (1991, p. 138), “de todos, numa democracia, é, enfim, a responsabilidade do Estado”.

Consistindo-se numa atividade-meio, a segurança pública reveste-se de uma garantia da ordem pública e se submete aos mesmos condicionantes da ordem pública, que é a sua finalidade: legalidade, moralidade e legitimidade. Na Constituição de 1988, a ordem pública assume a dinâmica necessária e adequada para a salvaguarda dos direitos da pessoa, uma vez que assim se constitui antes de ser expressão do poder do Estado.

Para proporcionar essa garantia, o Estado exerce diversas atividades ou funções de segurança pública, as quais, por sua vez, demandam a concentração de poderes estatais específicos em órgãos de segurança pública.

Nessa vereda, o dispositivo da Lei Maior em questão descreve um rol de cinco instituições, as quais expressamente denominou de “polícias”, como pode se ver: “Art. 144. A segurança pública, [...], é exercida [...], através dos seguintes órgãos: I - polícia federal; II - polícia rodoviária federal; III - polícia ferroviária federal; IV - polícias civis; V - polícias militares [...]” (BRASIL, 1988).

Assim, como função do Estado, a prestação administrativa dessa atividade é, portanto, como bem acentua Diogo de Figueiredo Moreira Neto (1991, p. 142), um “poder-dever”, tal qual, enfaticamente, o confirma a Constituição na cabeça do artigo 144.

5.1 DELIMITAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES DOS ÓRGÃOS DE SEGURANÇA PÚBLICA

Desmembrando-se em parágrafos e incisos, a Constituição, por meio do citado artigo, delinea as atribuições de cada órgão de polícia:

Art. 144. [...]

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

§ 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil. [...] (BRASIL, 1988).

Esse detalhamento, por óbvio, visa dizer qual a missão de cada um das instituições em suas atividades cotidianas em prol do cidadão, de modo a fechar um ciclo de prestação de serviços de segurança, sem que um órgão adentre na esfera de competência do outro.

A limitação das atribuições de cada órgão de polícia não pode ser entendido como exagero pelo constituinte.

Tal é, pois, de fato, inclusive em face das muitas pendengas, mesmo diante de tal esmiuçamento, inclusive com repercussões judiciais, como se pode ver no exemplo abaixo:

Constitucional. Administrativo. Decreto n. 1.557/2003 do Estado do Paraná, que atribui a subtenentes ou sargentos combatentes o atendimento nas delegacias de polícia, nos municípios que não dispõem de servidor de carreira, para o desempenho das funções de delegado de polícia. Desvio de função. Ofensa ao art. 144, *caput*, inc. IV e V e §§ 4º e 5º, da Constituição da República. Ação direta julgada procedente. (STF, ADI 3.614, Rel. p/ o ac. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 20-9-07, DJ de 23-11-07).

Constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade. Impugnação da expressão "podem ser exercidas por policial civil ou militar e correspondem, exclusivamente, ao desempenho das atividades de direção e chefia das Delegacias de Polícia do interior do Estado". Parágrafo único do artigo 4º da Lei n. 7.138, de 25 de março de 1998, do Estado do Rio Grande do Norte. Em frontal violação ao § 4º do art. 144 da Constituição, a expressão

impugnada faculta a policiais civis e militares o desempenho de atividades que são privativas dos Delegados de Polícia de carreira. De outra parte, o § 5º do art. 144 da Carta da República atribui às polícias militares a tarefa de realizar o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública. O que não se confunde com as funções de polícia judiciária e apuração de infrações penais, estas, sim, de competência das polícias civis. Ação procedente. (STF, ADI 3.441, Rel. Min. Carlos Britto, julgamento em 5-10-06, *DJ* de 9-3-07).

Polícia Militar: atribuição de “radiopatrulha aérea”: constitucionalidade. O âmbito material da polícia aeroportuária, privativa da União, não se confunde com o do policiamento ostensivo do espaço aéreo, que — respeitados os limites das áreas constitucionais das Polícias Federal e Aeronáutica Militar — se inclui no poder residual da Polícia dos Estados. (STF, ADI 132, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 30-4-03, *DJ* de 30-5-03)

Outro sério problema, que será tratado com maior atenção em topografia própria, diz respeito a incursões executivas e mesmo legislativas, estendendo atribuições e inclusive “criando” órgãos de segurança pública não expressamente previstos no texto constitucional.

Com efeito, o Supremo Tribunal Federal, já em diversas outras oportunidades, foi provocado a se manifestar quanto à questão da insistência, por parte de entes federativos, em estenderem atribuições, e, notadamente, por conta própria, gestarem novas instituições com competência de polícia:

Incompatibilidade, com o disposto no art. 144 da Constituição Federal, da norma do art. 180 da Carta Estadual do Rio de Janeiro, na parte em que inclui no conceito de segurança pública a vigilância dos estabelecimentos penais e, entre os órgãos encarregados dessa atividade, a ali denominada “Polícia Penitenciária”. (STF - ADI 236, Rel. Min. Octavio Gallotti, julgamento em 7-5-92, *DJ* de 1º-6-01).

Ação de que não se conhece, quanto à impugnação do art. 4º do Decreto n. 2.632/98, dado o caráter regulamentar da norma em questão. Medida cautelar, no restante, por maioria indeferida, ante a insuficiência da relevância jurídica do pedido no que concerne à alegada inconstitucionalidade da criação da Secretaria Nacional Antidrogas, à qual compete a integração e coordenação de órgãos um amplo sistema de ação governamental, abrangente de órgãos de diversos Ministérios, sem confundir-se, portanto, essa função, com a atividade policial prevista no art. 144, e seus parágrafos, da Constituição. (STF - ADI 2.227-MC, Rel. Min. Octavio Gallotti, julgamento em 14-9-00, *DJ* de 7-11-03).

Os Estados-membros, assim como o Distrito Federal, devem seguir o modelo federal. O artigo 144 da Constituição aponta os órgãos incumbidos do exercício da segurança pública. Entre eles não está o Departamento de Trânsito. Resta pois vedada aos Estados-Membros a possibilidade de estender o rol, que esta Corte já firmou ser *numerus clausus*, para alcançar o Departamento de Trânsito. (STF - ADI 1.182, voto do Min. Eros Grau, julgamento em 24-11-05, *DJ* de 10-3-06).

Pelo modelo constitucional, os órgãos responsáveis pela segurança pública estão delineados e suas respectivas atribuições claramente especificadas, cabendo

ao interessado, no caso o ente federativo próprio, estabelecer sobre sua configuração, sem, contudo, passar do ponto.

5.2 A SEGURANÇA PÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO PARANAENSE

A Constituição paranaense, no artigo 46, também trata da segurança pública nos iguais termos da Constituição Federal, estabelecendo os órgãos que a compõem, quais sejam, Polícia Militar, Polícia Civil e Polícia Científica, englobando esta última, ainda, os Institutos de Criminalística e Médico-Legal:

Art. 46. A Segurança Pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida, para a preservação da ordem pública e incolumidade das pessoas e do patrimônio, pelos seguintes órgãos:

I - Polícia Civil;

II - Polícia Militar;

III - Polícia Científica. (PARANÁ, 1989).

Quanto à Polícia Militar, no artigo 48, preceitua sua competência:

Art. 48. À Polícia Militar, força estadual, instituição permanente e regular, organizada com base na hierarquia e disciplina militares, cabe a polícia ostensiva, a preservação da ordem pública, a execução de atividades de defesa civil, prevenção e combate a incêndio, buscas, salvamentos e socorros públicos, o policiamento de trânsito urbano e rodoviário, o policiamento ferroviário, de florestas e de mananciais, além de outras formas e funções definidas em lei. (PARANÁ, 1989).

Sobre à possibilidade de criação de guardas por parte de seus municípios, o Estado do Paraná, obedece à constituição maior, e faz isto no artigo 17, só que, quanto a estas, as prevê no capítulo que versa sobre a organização municipal e não no que se dedica à segurança pública:

Art. 17. Compete aos Municípios:

[...]

XI - instituir guardas municipais incumbidas da proteção de seus bens, serviços e instituições, na forma da lei. (PARANÁ, 1989).

Vê-se, portanto, uma gama bastante grande de atribuições à Polícia Militar do Paraná, no que se refere às atividades de estado concernentes à segurança pública, frisando a polícia ostensiva e atividades especializadas, inclusive a de policiamento de trânsito urbano.

6 POLÍCIA MILITAR, POLÍCIA OSTENSIVA E POLICIAMENTO OSTENSIVO DE TRÂNSITO

A Constituição Federal, no art. 22, inciso XXI, confere competência privativa à União para estabelecer normas gerais de organização das Polícias Militares, recepcionando, de tal forma, o Decreto-Lei Federal nº 667, de 2 de julho de 1969 (alterado pelo Decreto-Lei nº 2.010, de 12 de janeiro de 1983), o qual prevê, em seu art. 3º, a competência das Polícias Militares para a execução do policiamento ostensivo, *verbis*:

Art. 3º - Instituídas para a manutenção da ordem pública e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, compete às Polícias Militares, no âmbito de suas respectivas jurisdições: a) executar com exclusividade, ressalvadas as missões peculiares das Forças Armadas, o policiamento ostensivo, fardado, planejado pela autoridade competente, a fim de assegurar o cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos; [...] (BRASIL, 1988).

Já no § 5º do artigo 144, a Carta Magna explicita que às Polícias Militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública, determinando expressamente sua atribuição no Estado de Direito.

Em primeiro plano, é oportuno salientar que a expressão “polícia ostensiva”, na lei magna, se constitui em novidade – já que não contemplada com esta denominação em constituições anteriores –, tanto no texto constitucional quanto na terminologia da especialidade.

Esta expressão, acredita-se, foi adotada por dois motivos, quais sejam: o de estabelecer exclusividade e para marcar a expansão da competência policial das Polícias Militares para além do “policiamento ostensivo”.

A preservação da ordem pública, para os fins em estudo, consiste em objeto da segurança pública, que é atividade desenvolvida pelo Estado e pela sociedade, para garantia do direito fundamental à segurança e, desta forma, deve ser concebida como instrumento de proteção da dignidade da pessoa humana.

Já o policiamento ostensivo, doutrinariamente, consiste na ação policial, no caso, das Polícias Militares, em cujo emprego o homem ou fração de tropa engajados possam ser identificados de relance, quer pela farda, quer pelo equipamento ou viatura, objetivando a manutenção da ordem pública.

Eventuais questionamentos acerca dessa expressão “polícia ostensiva” como exclusividade das Polícias Militares, não podem encontrar guarida, já que,

como “ostensiva”, só existe previsão constitucional de uma instituição “polícia”, qual sejam, as Polícias Militares.

Inobstante os entendimentos de parte a parte, não se pode perder de vista, por óbvio, a lição de que a primeira condição de legalidade é a competência do agente, já que 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 da atribuição do cargo, pois, não é competente quem quer, mas quem pode, segundo a norma de direito.

Nesse esteio, conforme observa Diogo de Figueiredo Moreira Neto (1991, p. 147), o policiamento ostensivo corresponde à atividade de fiscalização, e, por esse motivo, a expressão utilizada, polícia ostensiva, expande a atuação das polícias militares à integralidade das fases do exercício do poder de polícia. E assim conclui o doutrinador:

A competência de *polícia ostensiva* das Polícias Militares só admite exceções constitucionais expressas: as referentes às polícias rodoviária e ferroviária federais (art. 144, § 2º e 3º), que estão autorizadas ao exercício do *patrulhamento ostensivo*, respectivamente, das rodovias e das ferrovias federais. (grifo do autor)

Com efeito, principalmente para marcar esse segundo aspecto, é preciso ter presente que “policiamento” é apenas uma das fases da atividade de polícia.

7 AS GUARDAS MUNICIPAIS E SUA PREVISÃO CONSTITUCIONAL

A Constituição Federal, ao tratar da segurança pública, no § 8º do art. 144, faculta, aos entes municipais, a constituição de Guardas Municipais com destinação específica para a proteção de seus bens, serviços e instalações.

Muita controvérsia se vê quando se refere à competência das Guardas Municipais. A elas, por ilação decorrente da leitura do texto constitucional, seja no Estado do Paraná, seja em qualquer Estado brasileiro, independentemente de regulamentação local, não competem atribuições de polícia judiciária nem de polícia ostensiva.

Para a doutrina dominante, cabe à Guarda Municipal, tão somente, realizar o policiamento administrativo da cidade para proteger o patrimônio público contra a depredação dos demolidores da coisa alheia, conforme bem atesta Bulos (2009, p. 1.182).

Assim, as atribuições da Guarda Municipal, nos termos do explicitado, são para cuidar dos interesses locais, próprios da municipalidade, como atividade de policiamento restrito.

Este, pelo menos em princípio, é o entendimento predominante – embora o embate seja acirrado -, qual seja, o de que no rol das atribuições das Guardas Municipais não estão as de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, haja vista estas competências repercutirem para além dos limites do município e reportarem-se a obstar a violação da ordem jurídica, a defender a incolumidade do Estado e das pessoas e a restaurar a normalidade de situações e comportamentos que se opõem a esses valores, tarefa que a Constituição expressamente delegou às Polícias Militares, conforme se vê no § 5º do artigo 144: “Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública [...]”. (BRASIL, 1988).

Diógenes Gasparini (1992, p. 230) também não vê nenhuma competência legislativa do Município em matéria que não atina com o interesse local, entendendo não caber a este ente a prestação de serviços de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública.

Interpretadores do texto magno chegam mesmo a não citar as Guardas Municipais como um dos possíveis órgãos de polícia elencados nos incisos do *caput*

do artigo 144 da Constituição Federal, sendo apenas mencionadas, isoladamente, no citado § 8º do artigo, como a possibilidade de o município criar um corpo de vigilantes dos prédios, instalações e serviços, que em nada tem a ver com o policiamento ostensivo nas vias públicas.

Nesse sentido, o Guarda Municipal seria o agente municipal que vigia e protege uma edificação ou um próprio municipal, limitado à área de circunscrição da municipalidade, e, quando deparado com um flagrante de crime ou contravenção penal, poderá simplesmente agir como qualquer um do povo, diante do que prescreve o art. 301 do Código de Processo Penal (CPP): “Qualquer do povo pode e as autoridades policiais e seus agentes deverão prender quem quer que seja encontrado em flagrante delito.” (BRASIL, 1941).

As manifestações favoráveis à instituição das Guardas Municipais para a prestação de serviços de segurança urbana, terminam, como o professor Hely Lopes de Meirelles (1981, p. 375), por concluir sob cautela:

[...] A guarda municipal, ou que nome tenha, é apenas um corpo de vigilantes adestrados e armados para a proteção do patrimônio público e maior segurança dos munícipes, sem qualquer incumbência de manutenção de ordem pública (atribuição da polícia militar) ou de polícia judiciária (atribuição da polícia civil) [...].

Mesmo diante de interesse maior da sociedade, a jurisprudência tem decidido guardando ressalvas e precauções:

HABEAS CORPUS. PORTE ILEGAL DE MUNIÇÃO DE USO PERMITIDO. PENA APLICADA: 2 ANOS E 8 MESES DE RECLUSÃO, EM REGIME INICIAL FECHADO. POSSIBILIDADE DE PRISÃO EM FLAGRANTE POR GUARDA MUNICIPAL E CONSEQUENTE APREENSÃO DO OBJETO DO CRIME. PACIENTE PORTADOR DE MAUS ANTECEDENTES E REINCIDENTE. AUSÊNCIA DE CONSTRANGIMENTO ILEGAL NA FIXAÇÃO DO REGIME MAIS GRAVOSO. PARECER DO MPF PELA DENEGAÇÃO DA ORDEM. ORDEM DENEGADA. 1. Embora a Guarda Municipal não possua a atribuição de polícia ostensiva, mas apenas aquelas previstas no art. 144, § 8º da Constituição da República, sendo o delito de natureza permanente, pode ela efetuar a prisão em flagrante e a apreensão de objetos do crime que se encontrem na posse do agente infrator, nos termos do art. 301 do CPP. [...] (STJ - HC nº 109.592 - SP (2008/0139550-7) - 5ª T - j. 18/02/2010 – Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho).

Assim, em análise última, em face de todo o supra exposto e degustado, é de novamente se concluir que, excetuando-se as competências das outras polícias taxativamente mencionadas constitucionalmente, a tarefa de polícia ostensiva e preservação da ordem é atribuição das Polícias Militares, cabendo, às Guardas Municipais, apenas as específicas para a proteção dos bens, serviços e instalações pertencentes ao ente federativo local.

8 NORMAS CONSTITUCIONAIS DE EFICÁCIA PLENA, EFICÁCIA CONTIDA E EFICÁCIA LIMITADA

As normas constitucionais, quanto ao momento e eficácia da sua aplicação, possuem classificação detalhada principalmente pela doutrina e jurisprudência.

A mais festejada classificação das normas constitucionais, salvo melhor juízo, é a instituída pelo mestre José Afonso da Silva em sua célebre obra “Aplicabilidade das Normas Constitucionais”.

Em tal clássico, o insigne professor classificou as normas constitucionais, no que diz respeito à sua eficácia e aplicabilidade, em normas de eficácia plena, de eficácia contida e de eficácia limitada, sob o signo de que:

[...] não há norma constitucional alguma destituída de eficácia. Todas elas irradiam efeitos jurídicos, importando sempre uma inovação da ordem jurídica preexistente à entrada em vigor da constituição a que aderem e a nova ordenação instaurada. O que se pode admitir é que a eficácia de certas normas constitucionais não se manifesta na plenitude dos efeitos pretendidos pelo constituinte enquanto não se emitir uma norma jurídica ordinária ou complementar executória, prevista ou requerida. Se todas tem eficácia, sua distinção, sob esse aspecto, deve ressaltar essa característica básica e ater-se à circunstância de que diferenciam-se tão-só quanto ao grau de seus efeitos jurídicos. [...] (1999, p. 81-82)

O estudo de tal classificação se reveste de importância na medida em que, no momento certo, dever-se-á pontuar acerca da eficácia da norma constitucional que se refere à instituição e enumeração das atribuições das Guardas Municipais.

Assim, nestes termos, quanto à natureza e conceito, as normas constitucionais de eficácia plena e aplicabilidade imediata seriam, segundo o celebrado autor (1999, p. 101):

[...] aquelas que, desde a entrada em vigor da constituição, produzem, ou têm possibilidade de produzir, todos os efeitos essenciais, relativamente aos interesses, comportamentos e situações, que o legislador constituinte, direta e normativamente, quis regular. [...]

São, portanto, os dispositivos que receberam do constituinte normatividade suficiente à sua incidência imediata e independem de providência normativa ulterior para sua aplicação.

Já quanto às normas constitucionais de eficácia contida e aplicabilidade imediata, mas passíveis de restrição, por sua vez, o indigitado constitucionalista arremata que:

[...] seriam aquelas em que o legislador constituinte regulou suficientemente os interesses relativos a determinada matéria, mas deixou margem à atuação restritiva por parte da competência discricionária do Poder Público, nos termos que a lei estabelecer ou nos termos de conceitos gerais nela enunciados. [...] (1999, p. 116).

Estas normas são as que receberam igualmente normatividade suficiente para reger os interesses pertinentes, prevendo, porém, meios normativos que podem lhe reduzir a eficácia e aplicabilidade.

Por fim, as normas constitucionais de eficácia limitada ou reduzida, ainda na ensinância de José Afonso da Silva (1999, p. 126):

[...] seriam aquelas através das quais o legislador constituinte traça esquemas gerais de estruturação e atribuições de órgãos, entidades ou institutos, para que o legislador ordinário os estruture em definitivo, mediante lei. [...]

Tais preceitos, por conseguinte, não receberam do constituinte normatividade suficiente para sua aplicação, tarefa essa do legislador ordinário. Assim, dependem elas de integração infraconstitucional para operarem a plenitude de seus efeitos.

8.1 ESPECIFICA IMPORTÂNCIA DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS DE EFICÁCIA CONTIDA

A particularidade das normas de eficácia contida configura-se nos pontos em que, via de regra, solicitam intervenção do legislador ordinário, fazendo expressa remissão a uma legislação posterior.

A invocação do legislador ordinário, entretantes, conforme ensina a doutrina predominante [inclusa a excelência de José Afonso da Silva], visa a limitar-lhes a plenitude da eficácia, regulamentando os direitos subjetivos que delas decorrem para as pessoas e grupos.

As normas constitucionais de eficácia contida são de aplicabilidade direta e imediata, visto que o legislador constituinte deu normatividade suficiente aos interesses vinculados à matéria que refletem; portanto, enquanto o legislador ordinário não expedir a normação restritiva, sua eficácia será plena.

8.2 A FACULDADE DE CONSTITUIÇÃO DE GUARDAS MUNICIPAIS COMO EXEMPLO DE NORMA CONSTITUCIONAL DE EFICÁCIA CONTIDA

O § 8º do art. 144 da Lei Maior da República, aos dispor que os municípios poderão constituir Guardas Municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme se pode constatar, constitui-se num típico exemplo de norma constitucional de eficácia contida.

O que leva à caracterização do dispositivo em questão como dessa espécie de norma, sem sombra de dúvida, é a existência, *in fine*, da expressão típica “conforme dispuser a lei”.

Trata-se, assim, de norma constitucional de aplicabilidade imediata ou plena, embora sua eficácia possa ser restringida nos casos e na forma que eventual lei estabelecer, sendo que a atividade legislativa lhe reduzirá o alcance.

É preceito constitucional que recebeu, do constituinte, normatividade capaz de reger os interesses, contudo, pode ter a produção de seus efeitos restringido por meio normativo a qualquer momento.

Independe, para sua aplicabilidade, de interferência do legislador, pois não requer normação futura, visto ser de aplicação imediata, porém, prevê meios destinados a restringi-la; assim, enquanto não houver uma legislação concreta que restrinja, o conteúdo nela contemplado será total.

Tem o dispositivo em questão, a possibilidade de produzir todos os efeitos jurídicos queridos, apesar de sujeita a restrições nela prevista ou dependente de regulamentação ulterior que reduza sua aplicabilidade, não se podendo olvidar, entretanto, que, enquanto a legislação não advir, a norma terá aplicabilidade total ou o direito nela previsto será pleno.

9 PODER DE POLÍCIA

Pode se considerar como consenso na doutrina pátria que poder de polícia é a autoridade conferida à Administração Pública para, utilizando de discricionariedade, mas sempre com base na lei, condicionar, restringir, frear o exercício de direitos e atividades dos particulares, em nome dos interesses da coletividade.

Em que pese a existência de conceituação doutrinária, é justamente no Código Tributário Nacional, por mais estranho que pareça, que se encontra a definição legal de poder de polícia no ordenamento jurídico brasileiro.

Com efeito, é o artigo 78 do Código Tributário Nacional, adotando conotação ampla como fato gerador do tributo denominado “taxa”, na modalidade “taxa de polícia”, que define poder de polícia:

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (BRASIL, 1966).

O princípio informador deste poder, que autoriza a Administração Pública a condicionar ou restringir o exercício de direitos e as atividades dos particulares, é a supremacia do interesse público sobre o interesse particular.

Alicerçado na definição legal de poder de polícia exposta no artigo 78 do Código Tributário Nacional, é possível conceituar polícia administrativa como a atividade exercida pelo poder público, regida pelos princípios do Direito Administrativo, incidindo sobre bens, direitos e atividades dos administrados.

Especificamente quanto à atuação da polícia, ela age por meio de concessões e proibições, nas quais direitos e garantias individuais, pelo interesse geral da coletividade e seu bem estar, possam ser interrompidos, de modo parcial ou total.

Assenta-se, desse modo, em normas limitadoras de conduta, que impõem restrições ao uso e gozo de direitos por todos os indivíduos, sem distinção, pelas ações de polícia, sem que tal se constitua em excesso ou abuso de poder.

Por conseguinte, o poder de polícia tem de possuir, como não poderia diferente, alguns atributos. Tais atributos, conforme consenso na doutrina e jurisprudência, se condensam na discricionariedade, na auto-executoriedade e na coercibilidade.

Daí por que, salvo melhor juízo, é da lição de Hely Lopes Meirelles que se extrai mais festejada definição dos atributos referidos, primeiramente quanto à discricionariedade:

[...] traduz-se na livre escolha, pela Administração, da oportunidade e conveniência de exercer o poder de polícia, bem de aplicar as sanções e empregar os meios conducentes a atingir o fim colimado, que é a proteção de algum interesse público. Neste particular e desde que o ato de polícia administrativa se contenha nos limites legais, e a autoridade se mantenha na faixa de opção que lhe é atribuída, a discricionariedade é legítima. (1992, p. 120).

A auto-executoriedade, pelo mesmo autor, consiste na “faculdade de a Administração decidir e executar diretamente sua decisão por seus próprios meios, sem intervenção do Judiciário” (1992, p. 120).

Já a coercibilidade, ainda para o mestre dos administrativistas pátrios em referência:

[...] é a imposição coativa das medidas adotadas pela administração. [...] Realmente, todo ato de polícia é imperativo (obrigatório para seu destinatário), admitindo até o emprego da força pública para seu cumprimento, quando resistido pelo administrado. Não há ato de polícia facultativo para o particular, pois todos eles admitem a correção estatal para torna-los efetivos, e essa coerção também independe de autorização judicial. É a própria Administração que determina e faz executar as medidas de força que se tornarem necessárias para a execução do ato ou aplicação da penalidade administrativa resultante do exercício do poder de polícia. [...] (1992, p. 122).

Entrementes, a atuação do Estado, no exercício de seu poder de polícia, se desenvolve em quatro fases (modos de atuação do poder de polícia): a ordem de polícia, o consentimento de polícia, a fiscalização de polícia e a sanção de polícia.

A ordem de polícia se contém num preceito, que, necessariamente, nasce da lei, pois se trata de uma reserva legal (CF, art. 5º, II) e pode ser enriquecido discricionariamente pela administração pública, consoante as circunstâncias. Impõe limitações às pessoas naturais ou jurídicas para que não se faça aquilo que pode prejudicar o bem comum ou não se deixe de fazer aquilo que poderia evitar prejuízo público.

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

A fiscalização de polícia é uma forma ordinária e inafastável de atuação administrativa, por meio da qual se verifica o cumprimento da ordem de polícia ou a regularidade da atividade já consentida por uma licença ou uma autorização. A fiscalização pode ser de ofício ou provocada. No caso específico da atuação da polícia de preservação da ordem pública, é que toma o nome de policiamento.

Sanção de polícia, por fim, é a atuação administrativa auto-executória que se destina à repressão da infração. No caso da infração da ordem pública, a atividade administrativa auto-executória no exercício do poder de polícia, se esgota no constrangimento pessoal, direito e imediato, na justa medida para restabelecê-lo.

9.1 PODER DE POLÍCIA DAS INSTITUIÇÕES POLICIAIS E AS GUARDAS MUNICIPAIS

Para a execução da atividade de polícia, o agente público atuará respaldado no chamado Poder de Polícia, que é, justamente, a exteriorização da atividade estatal de polícia.

Não se encontra dúvida sobre a plena competência para o exercício do poder de polícia pelos órgãos elencados nos incisos de I a V do artigo 144 da Constituição Federal (Polícias Federal, Rodoviária Federal, Ferroviária Federal, Civis e Militares).

Assim, os agentes públicos que possuem a função constitucional de garantir a segurança pública, de impedir a prática ou de investigar crimes, estão autorizados, nos casos de prisão, de fundada suspeita ou no curso de regular busca domiciliar, por exemplo, a realizar busca pessoal independente de mandado judicial, nas condições estabelecidas pelo Código de Processo Penal (CPP).

Questão controversa, porém, é aquela que versa sobre as Guardas Municipais estarem ou não investidas de pleno poder de polícia, já que há defesa no sentido de que toda ação que resulte na limitação dos direitos e garantias individuais elencados no artigo 5º da Constituição Federal, tais como o direito de ir e vir,

individualidade, intimidade, dentre outros, carecem de poder de polícia absoluto, que, neste caso, por força da Lei Maior, somente as polícias possuiriam.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto (1991, p. 142), como exemplo, não inclui as Guardas Municipais na relação das instituições ditadas pelo artigo 144, por entender, em tese, elas não compõem órgãos de segurança pública, mas, apenas, exercerem “funções” de segurança pública:

[...] Essas *funções de segurança pública* estão todas referidas no art. 144, § 1º, incisos I, II, III e IV, § 2º, § 3º, § 4º, § 5º e § 8º. Já os *órgãos de segurança pública* são os instituídos, em *numerus clausus*, nos cinco incisos do *caput* do art. 144, a saber: polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares. Insista-se, portanto, principalmente nesse momento em que algumas Constituições Estaduais inovam instituições policiais, como polícia penitenciária, polícia metroviária, polícia técnica etc., e em que até Leis Orgânicas Municipais expandem as atribuições das respectivas guardas municipais, que a relação do art. 144 é *taxativa*. [...] (grifos do autor).

Na mesma linha de pensamento, Diógenes Gasparini (1993, p. 66), que defende, inclusive, a transferência da previsão da Guarda Municipal para o Título III (da organização do Estado), Capítulo IV (dos municípios), artigo 30 (competência dos municípios):

[...] A [...] modificação consistiria em transferir o § 8º do artigo 144 para o artigo 30 [competência dos municípios], na forma de inciso, já que as guardas municipais não constam do rol de órgãos responsáveis pela segurança pública e nela não tem missão [...] (destaque nosso).

Opinião julgada mais ponderada, cite-se a de Álvaro Lazzarini (1989, p. 233-234), para quem as Guardas Municipais devem ser incluídas sim, no referido rol, “por assemelhação”, por entender aquelas integrarem a previsão do aludido capítulo constitucional e artigo 144, no seu § 8º.

Contudo, o mesmo mestre (1989, p. 236), na sequência, não esquece de advertir sobre determinadas tentações que sempre resultam em questionamentos e desgastes desnecessários:

[...] Devem ser coibidas incursões de órgãos policiais em atividades de outros órgãos, ou seja, que extrapolem as missões que o constituinte de 1988 lhes reservou, com o que se evitará desnecessários confrontos, quando não, superposição de esforços e desperdício de meios. E, nesse passo, não poderão ser esquecidas as Guardas Municipais, pois, na previsão constitucional do art. 144, § 8º, elas são destinadas à proteção dos bens dos respectivos municípios, seus serviços e instalações. [...] Portanto, o Município não pode ter guarda que substitua as atribuições da polícia militar, que só pode ser constituída pelos Estados, Distrito Federal [...].

Neste esteio, os integrantes das Guardas Municipais que mantêm vigilância nas instalações e logradouros municipais (parques e espaços públicos municipais),

exercendo tão-somente a guarda patrimonial, nos termos do par. 8º, do art. 144, da Constituição Federal, não estariam investidas de poder absoluto para realizar busca pessoal ou qualquer outra atividade própria de polícia, como, por exemplo, abordagem, em razão de absoluta falta de competência legal.

Por iguais razões, as Guardas Municipais restam impedidas também de ações e operações que hoje se vê em muitos dos municípios brasileiros, dentre as quais abordagens a pessoas, patrulhamento em eventos, acompanhamento de policiais em operações e fiscalização de trânsito, somente para citar algumas situações.

Nesta linha, restringindo o poder de atuação das Guardas Municipais, podem ser vistas decisões judiciais:

[...] Como se sabe, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 144, § 8º, atribuiu às guardas municipais a tarefa de proteção aos bens, serviços e instalações do Município, não as fazendo, pois, auxiliares da Polícia Militar e nem lhes conferiu função repressiva dos crimes, e, dessa forma, as guardas municipais só podem existir se destinadas à proteção dos bens, serviços e instalações do Município, não lhes cabendo, portanto, os serviços de polícia ostensiva, de preservação da ordem pública, de polícia judiciária e de apuração das infrações penais. [...] (TJSP - Apelação Criminal n. 288.556-3 - Indaiatuba - 7ª Câmara Criminal - Rei. Des. Celso Limongi - j . 22.02.2000).

Indiscutível, todavia, que, na ocorrência de flagrante, tais servidores podem – aliás, devem - prender e apreender pessoa e coisa objeto de crime, tanto quanto qualquer do povo, nos termos do artigo 301 do CPP, em situação excepcional, procedendo com todas as cautelas de estilo, até para a preservação da sua própria segurança.

Com efeito, constata-se também, na jurisprudência pátria, entendimentos vários nesse sentido de que Guardas Municipais têm, ante situação de flagrante de delito, a obrigação, como qualquer do povo, de atuar:

[...] A revista pessoal realizada por guardas civis metropolitanos, pois, foi plenamente apta à prisão em flagrante e apreensão do objeto do crime. Desconfiando da atitude do apelante, revistaram-no os guardas municipais e consigo, junto à cintura, lograram encontrar um revólver calibre 38, muniado, com numeração suprimida O crime de porte ilegal de arma de fogo tem natureza permanente Portanto, o flagrante era possível a todo o tempo, *ex vi* dos arts. 301, 302, inc. I e 303, todos do Código de Processo Penal [...] (TJSP - Ap. Crim. nº 993.07.124029-0 - Com. de Limeira, 8ª Câmara Dir. Crim. "B" - j. 30/05/2008 - Rel. Des. Eduardo Pereira Santos Junior).

A respeito, é também pertinente a análise de alguns julgados do Egrégio Superior Tribunal de Justiça (STJ), corte maior guardiã da lei:

ENTORPECENTE - tráfico - Guardas municipais que, despidos de mandado judicial, dão voz de prisão e apreendem a droga do portador ou depositário - Admissibilidade por tratar-se de crime de natureza permanente. Ementa da Redação: Em razão do tráfico de entorpecentes ser considerado crime de natureza permanente, estando o agente em situação de flagrância, não há ilegalidade a ser sanada pelo fato de guardas municipais, despidos de mandado judicial, terem dado voz de prisão e apreendido a droga do portador ou depositário. (STJ - RO em HC 9.142-SP - 5ª T - j. 22/02/2000 - Rel. Min. José Arnaldo da Fonseca).

PROCESSUAL PENAL. *HABEAS CORPUS*. TRÁFICO ILÍCITO DE ENTORPECENTES. PRISÃO EM FLAGRANTE. GUARDA MUNICIPAL. NULIDADE DA AÇÃO PENAL. INEXISTÊNCIA. ART. 301 DO CPP. ORDEM DENEGADA. 1. A prisão em flagrante efetuada pela Guarda Municipal, ainda que não esteja inserida no rol das suas atribuições constitucionais (art. 144, § 8º, da CF), constitui ato legal, em proteção à segurança social. 2. Se a qualquer do povo é permitido prender quem quer que esteja em flagrante delito, não há falar em proibição ao guarda municipal de proceder à prisão. 3. Eventual irregularidade praticada na fase pré-processual não tem o condão de inquirar de nulidade a ação penal, se observadas as garantias do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório, restando, portanto, legítima a sentença condenatória. 4. Ordem denegada. (STJ - HC nº 129.932 - SP (2009/0035533-0) - 5ª T - j. 15/12/2009 - Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima).

PENAL E PROCESSO PENAL. *HABEAS CORPUS*. ROUBO CIRCUNSTANCIADO. REVISTA FEITA POR GUARDA MUNICIPAL. NULIDADE. NÃO-OCORRÊNCIA. REGIME DE CUMPRIMENTO DE PENA. RÉU REINCIDENTE. PENA SUPERIOR A 4 ANOS. ART. 33, § 2º, A, DO CÓDIGO PENAL. REGIME INICIAL FECHADO. SÚMULA 269/STJ. INAPLICABILIDADE. ORDEM DENEGADA. 1. Embora exista norma constitucional (art. 144, § 8º, da CF) limitando a função da guarda municipal à proteção dos bens, serviços e instalações do município, não há nulidade na decisão impugnada, porquanto a lei processual penal, em seu art. 301 do CPP, disciplina que "qualquer do povo poderá e as autoridades policiais e seus agentes deverão prender quem quer que seja encontrado em flagrante delito". [...] (STJ - HC nº 109.105 - SP (2008/0135091-2) - 5ª T - j. 23/02/2010 - Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima).

RECURSO EM *HABEAS CORPUS*. TRÁFICO ILÍCITO DE ENTORPECENTES. PRISÃO EM FLAGRANTE EFETUADA POR GUARDAS MUNICIPAIS. PROVAS ILÍCITAS. INOCORRÊNCIA. 1. Não há falar em ilegalidade da prisão em flagrante e, consequentemente, em prova ilícita, porque efetuada por guardas municipais, que estavam de ronda e foram informados da ocorrência da prática de tráfico de drogas na ocasião, se pode fazê-lo qualquer do povo (artigo 301 do Código de Processo Penal). 2. Recurso improvido. [...] (STJ - Rec. em HC nº 20.714 - SP (2007/0005085-0) - 6ª T - j. 10/05/2007 - Rel. Min. Hamilton Carvalho).

Em caso semelhante, o eminente Ministro Fernando Gonçalves, também do STJ, assim se pronunciou:

[...] A guarda municipal, prevista no § 8º do artigo 144 da CF, tem como tarefa precípua a proteção do patrimônio do município, cifrada na dicção de Hely Lopes Meirelles, no policiamento administrativo da cidade. [...] A limitação de competência, no entanto, não exclui ou retira de seus integrantes a condição de agentes da autoridade, legitimados, dentro do princípio da autodefesa da sociedade, a fazer cessar prática criminosa. Neste sentido, perfeitamente respaldada a atuação dos guardas municipais que, apesar de excluídos da função repressiva do crime, nem por isso ficam

impedidos de prender quem se encontre em flagrante delito, ainda que - transitoriamente - exerça as atribuições de autoridade policial, como de resto facultado a qualquer um do povo pela norma do art. 301 do CPP. E como a lei autoriza nestas circunstâncias a prisão em flagrante, evidentemente que faculta também a apreensão de coisas por quem pratica aquele ato, porquanto indicado um fim, sob pena de verdadeiro *non sense*, devem ser ministrados os meios à sua consecução. A propósito, o STF (RTJ 58/34), em acórdão colacionado por Mirabete, anota a possibilidade legal de "apreensão de coisas pelo particular que realizar o flagrante" (Código de Processo Penal interpretado, 4 ed. Atlas, p. 350). Na espécie, os recorrentes estavam em situação de flagrância, do que o crime do art. 12, da Lei 6.368/76, na modalidade guarda de substância entorpecente, é delito permanente, estando, portanto, mais do que legitimada a atuação dos guardas municipais que, dada a voz de prisão e feita a apreensão, conduziram os recorrentes perante a autoridade policial, que lavrou o auto de prisão em flagrante. [...] (STJ - Rec. em HC nº 7.91620.714 - SP (98/0066804-7) - 6ª T - j. 15/10/1998).

Assim, do verificado pela interpretações da legalidade pelos pretórios excelsos, dentre os quais o maior deles, o Superior Tribunal de Justiça, embora entendendo sobre a limitação das funções das Guardas Municipais, em razão de sua tarefa precípua ser a de proteger o patrimônio do município, nada impede que efetue a prisão de quem se encontre em flagrante delito, quando estiver exercendo suas atribuições.

Além do mais, consoante preceitua o art. 301, do Código de Processo Penal, qualquer do povo poderá prender quem quer que seja encontrado em flagrante delito.

Conclui-se, portanto, que as Guardas Municipais não podem ser consideradas "instituições policiais", pois a lei maior expressamente assim não as nominou; porém, é de bom encaminhamento serem elas enquadradas na lista dos designados "órgãos de segurança pública", com poder de polícia na esfera de suas atribuições constitucionais, podendo também, nos casos de flagrante delito, agir como qualquer do povo.

9.2 PODER DE POLÍCIA DE TRÂNSITO

O poder de polícia exterioriza-se de várias formas pelo Código de Trânsito Brasileiro, fazendo-o em diversos artigos esparsos, principalmente nos artigos 12 até 24, os quais explicitam a competência dos diversos órgãos e entidades componentes do Sistema Nacional de Trânsito (SNT).

Elenca ainda, em seu artigo 256, o rol de sanções de polícia (penalidades) a que ficam sujeitos os condutores que cometerem infrações de trânsito:

Art. 256. A autoridade de trânsito, na esfera das competências estabelecidas neste Código e dentro de sua circunscrição, deverá aplicar, às infrações nele previstas, as seguintes penalidades:

I - advertência por escrito;

II - multa;

III - suspensão do direito de dirigir;

IV - apreensão do veículo;

V - cassação da Carteira Nacional de Habilitação;

VII - frequência obrigatória em curso de reciclagem.

§ 1º A aplicação das penalidades previstas neste Código não elide as punições originárias de ilícitos penais decorrentes de crimes de trânsito, conforme disposições de lei.

§ 2º (VETADO)

§ 3º A imposição da penalidade será comunicada aos órgãos ou entidades executivos de trânsito responsáveis pelo licenciamento do veículo e habilitação do condutor. (BRASIL, 1998).

Como se sabe, a atuação do Estado, no exercício genérico de seu poder de polícia, se desenvolve em quatro fases: a ordem de polícia, o consentimento de polícia, a fiscalização de polícia e a sanção de polícia.

Não se pode confundir, contudo, poder de polícia de trânsito com o poder de polícia judiciária e de manutenção da ordem pública.

O poder de polícia administrativa é inerente à administração pública e incide sobre os bens, direitos e atividades dos administrados. Já os poderes de polícia judiciária e de manutenção da ordem pública atuam especificamente sobre as pessoas, obstando as infrações penais preventivamente, por meio das Polícias Militares, ou repressivamente, pela atuação das Polícias Civis.

Em relação à questão por vezes levantada sobre agentes de trânsito terem poder de polícia, não se pode, em princípio, creditar qualquer dúvida. O agentes de trânsito possuem sim poder de polícia, poder de polícia administrativa de trânsito, exteriorizado quando estes atuam na fiscalização de trânsito.

Tal não poderia ser diferente, haja vista que, dentre os vários princípios do Código de Trânsito Brasileiro, tem-se o do trânsito em condições seguras (art. 1º, § 2º).

Conceitualmente, pode-se dizer que o poder de polícia de trânsito é o mecanismo posto à disposição da autoridade de trânsito e seus agentes para o cumprimento de um mandamento estabelecido na legislação de trânsito, com o objetivo prioritário de defesa da vida.

Inovação trazida pelo Código de Trânsito Brasileiro foi a possibilidade de atribuição de poder de polícia administrativa de trânsito aos municípios, que lhes permite fiscalizar, vistoriar e também aplicar penas de polícia nas formas de advertência, multas e medidas administrativas, atos que emanam do poder de polícia.

Essas competências municipais, entretanto, estão condicionadas à obrigatória integração do município no Sistema Nacional de Trânsito.

Os conflitos ficam por conta da natureza dos órgãos aos quais muitas vezes é destinada a competência para a fiscalização do trânsito.

Ocorre que os municípios normalmente delegam as atividades da administração, fiscalização e sanção por infrações de trânsito a empresas de economia mista ou, mais precisamente, "sociedades de economia mista", nas quais há colaboração entre o Estado e particulares, ambos reunindo recursos para a realização de uma finalidade, sempre [imagina-se] de objetivo econômico.

No final, o questionamento acaba sendo delegação de poder de polícia de trânsito a entes considerados "particulares".

Nessa vereda, é de se entender prudente que somente os atos relativos ao consentimento e à fiscalização podem ser delegáveis, pois aqueles referentes à legislação e à sanção têm de derivar do poder de coerção do Poder Público.

Tal pode ser visto em manifestações do pretório maior, STJ, responsável pela guarda da aplicação das leis:

ADMINISTRATIVO. PODER DE POLÍCIA. TRÂNSITO. SANÇÃO PECUNIÁRIA APLICADA POR SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. IMPOSSIBILIDADE. 1. Antes de adentrar o mérito da controvérsia, convém afastar a preliminar de conhecimento levantada pela parte recorrida. Embora o fundamento da origem tenha sido a lei local, não há dúvidas que a tese sustentada pelo recorrente em sede de especial (delegação de poder de polícia) é retirada, quando o assunto é trânsito, dos dispositivos do Código de Trânsito Brasileiro arrolados pelo recorrente (arts. 21 e 24), na medida em que estes artigos tratam da competência dos órgãos de trânsito. O enfrentamento da tese pela instância ordinária também tem por consequência o cumprimento do requisito do prequestionamento. 2. No que tange ao mérito, convém assinalar que, em sentido amplo, poder de polícia pode ser conceituado como o dever estatal de limitar-se o exercício da propriedade e da liberdade em favor do interesse público. A controvérsia em debate é a possibilidade de exercício do poder de polícia por particulares (no caso, aplicação de multas de trânsito por sociedade de economia mista). 3. As atividades que envolvem a consecução do poder de polícia podem ser sumariamente divididas em quatro grupos, a saber: (i) legislação, (ii) consentimento, (iii) fiscalização e (iv) sanção. 4. No âmbito da limitação do exercício da propriedade e da liberdade no trânsito, esses grupos ficam bem definidos: o CTB estabelece normas genéricas e abstratas para a obtenção da Carteira Nacional de Habilitação (legislação); a emissão da carteira corporifica a vontade o Poder Público (consentimento); a

Administração instala equipamentos eletrônicos para verificar se há respeito à velocidade estabelecida em lei (fiscalização); e também a Administração sanciona aquele que não guarda observância ao CTB (sanção). 5. Somente o atos relativos ao consentimento e à fiscalização são delegáveis, pois aqueles referentes à legislação e à sanção derivam do poder de coerção do Poder Público. 6. No que tange aos atos de sanção, o bom desenvolvimento por particulares estaria, inclusive, comprometido pela busca do lucro - aplicação de multas para aumentar a arrecadação. 7. Recurso especial provido. (STJ - RE nº 817.534 - MG (2006/0025288-1) - Rel. Ministro Mauro Campbell Marques – 2ª T. – julg. em 10/11/2009).

A questão realmente gerou acirramento na discussão, já que questionada novamente em embargos de declaração, mantidas as vedações de aplicação de sanção por infração de trânsito por entidades que não da administração pública direta:

PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OMISSÕES INEXISTENTES. CONTRADIÇÃO CARACTERIZADA. (ADMINISTRATIVO. PODER DE POLÍCIA. TRÂNSITO. SANÇÃO PECUNIÁRIA APLICADA POR SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. IMPOSSIBILIDADE.) 1. Nos aclaratórios, sustenta a parte embargante que existem vícios a serem sanados no acórdão combatido, a saber: (i) omissão acerca da regra de competência, a qual imputa o processamento e o enfrentamento da presente causa ao Supremo Tribunal Federal (incompatibilidade entre lei local em face de lei federal); (ii) omissão acerca das regras constitucionais de balizamento da matéria de fundo (possibilidade de sociedade de economia mista exercer a atividade de controle de trânsito ante à inexistência de vedação constitucional no ponto); e (iii) contradição existente entre o provimento final do acórdão (provimento integral do especial) e sua fundamentação, na qual restou afirmada a possibilidade de a embargante exercer atos relativos a fiscalização. 2. Em relação ao item (i), tem-se que o acórdão da origem apreciou apenas a tese jurídica – possibilidade de delegação de poder de polícia para particulares – com base em diversos dispositivos de lei local, lei federal e da própria CR/88, mas jamais entendeu que a lei específica de delegação (lei local) era válida em face de lei federal. Trechos do acórdão da origem. [...] 6. Na espécie, entendeu-se que o art. 24 do CTB permitia a delegação do poder de polícia para particulares. 7. Tal tese encontra-se, pois, no âmbito da legislação infraconstitucional, pois envolve a *correta extensão do conteúdo de norma integrante de diploma normativo federal – norma cuja mal interpretação importaria ipso facto na ofensa a legislação infraconstitucional*. Cabível, portanto, o recurso especial, com base no art. 105, inc. III, “a”, da CR/88. 8. Não fosse isso bastante, a regra consubstanciada no art. 237 da Lei n. 6.404/76 autoriza concluir acerca da impossibilidade da transferência do poder de polícia para particulares. Esta foi a conclusão adotada no voto-vista proferido pelo Min. Herman Benjamin. 9. Fácil perceber, nesta esteira, que o âmbito de atuação do STJ deu-se nos estritos limites de sua competência, interpretando unicamente a legislação infraconstitucional (dispositivos do CTB e da Lei n. 6.404/76). 10. Uma tese de reforço: a rigor, os votos que fundamentaram o acórdão da Corte Superior sequer fizeram menção à lei local - limitaram-se a discutir a possibilidade de delegação de poder de polícia a particular. Então, não houve nenhum juízo de validade acerca da lei local. 11. *Mesmo que não houvesse lei local específica, as teses vencedoras nesta instância especial seriam exatamente as mesmas*, o que bem demonstra que não houve a dita incursão em competência do STF. 12. Bem, além da incidência dos arts. 7º e 24 do CTB, a origem, é bem verdade, discutiu a possibilidade de delegação de serviços públicos a particulares, com base no art. 175 da CR/88, bem como a competência municipal para gerir os serviços públicos

locais (art. 30 da Lei Maior). Neste ponto, cabível a interposição do extraordinário (a propósito: o Ministério Público estadual protocolou mesmo o extraordinário). 13. Em suma: a origem conclui pela possibilidade de delegação do exercício do poder de polícia para sociedades de economia mista com base no alcance e conteúdo (i) dos arts. 22, 30 e 175 da CR/88 e (ii) dos arts. 7º e 24 do CTB. 14. [...] Não se julgou válida lei local em confronto com lei federal, mas apenas e tão-só definiu parâmetros de interpretação de lei federal e de normas constitucionais. Assim, uma parte dos argumentos enfrentava especial; a outra parte, extraordinário. Neste contexto, o julgamento do especial não implica usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal. [...] 15. Finalmente, no que diz respeito ao item (iii), assiste razão à embargante. 16. Tanto no voto condutor, como no voto-vista do Min. Herman Benjamin, ficou claro que as atividades de consentimento e fiscalização podem ser delegadas, pois compatíveis com a personalidade privadas das sociedades de economia mista. 17. Nada obstante, no recurso especial, o pedido do Ministério Público tinha como objetivo impossibilitar que a parte embargante exercesse atividades de policiamento e autuação de infrações, motivo pelo qual o provimento integral do especial poderia dar a entender que os atos fiscalizatórios não podiam ser desempenhados pela parte recorrida-embargante. 18. Mas, ao contrário, permanece o teor da fundamentação e, para sanar a contradição, é necessária a reforma do provimento final do recurso, para lhe dar parcial provimento, permitindo os atos de fiscalização (policiamento), mas não a imposição de sanções. 19. Embargos de declaração parcialmente acolhidos, com efeitos modificativos, para dar parcial provimento ao recurso especial, no sentido de que permanece a vedação à imposição de sanções pela parte embargada, facultado, no entanto, o exercício do poder de polícia no seu aspecto fiscalizatório. (STJ - EDcl no RE nº 817.534 - MG (2006/0025288-1) - Rel. Ministro Mauro Campbell Marques - 2ª T. - julg. em 25/05/2010).

Sem embargo das indigitadas discussões, não se pode vislumbrar qualquer dúvida, entretanto, de que a Polícia Militar, como órgão pertencente à administração direta do Estado, é competente para realização do policiamento, inclusive de trânsito, somente admitindo as exceções elencadas na própria Magna Carta, ou seja, as referentes às Polícias Rodoviária e Ferroviária Federais (art. 144, §§ 2º e 3º), que estão autorizadas para o exercício do patrulhamento ostensivo, respectivamente, das rodovias e ferrovias federais.

A delegação dessas competências, salvo melhor juízo, resta impossível, pois nenhuma normatização poderá se sobrepor ao texto constitucional. Nesse sentido, a manifestação do STF:

Os Estados-membros, assim como o Distrito Federal, devem seguir o modelo federal. O artigo 144 da Constituição aponta os órgãos incumbidos do exercício da segurança pública. Entre eles não está o Departamento de Trânsito. Resta pois vedada aos Estados-Membros a possibilidade de estender o rol, que esta Corte já firmou ser *numerus clausus*, para alcançar o Departamento de Trânsito. (STF - ADI 1.182, voto do Min. Eros Grau, julgamento em 24-11-05, DJ de 10-3-06)

O próprio Código de Trânsito Brasileiro, aliás, dá competência às Polícias Militares para o policiamento ostensivo de trânsito, ao decretar no anexo I – dos

conceitos e definições – ser a atividade função exercida por elas com o objetivo de prevenir e reprimir atos relacionados com a segurança pública e de garantir obediência às normas relativas à segurança de trânsito, assegurando a livre circulação e evitando acidentes.

10 A VALORIZAÇÃO DA IMPORTÂNCIA DOS MUNICÍPIOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Conforme atesta Luiz Augusto Módolo de Paula (2010), a supremacia do interesse é o princípio geral que orienta a repartição de competências num Estado Federal.

O professor Alexandre de Moraes (2005, p. 269) ensina que à União devem caber aquelas matérias e questões de predominância do interesse geral. Os Estados, por sua vez, às matérias de predominante interesse regional e aos Municípios tocarão os assuntos de interesse local.

Com efeito, os municípios receberam, na Constituição Federal de 1988, status de ente federativo autônomo, dotado de auto-organização, autolegislação, autogoverno e autoadministração.

Assim, já se vê, logo no primeiro artigo, que “a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...]” (BRASIL, 1988).

Desde a edição do texto magno, portanto, consoante o direito constitucional positivo, o município participa do princípio da indissolubilidade da República, integrando a estrutura político-administrativa do Estado federal brasileiro.

No *caput* do artigo 18, a carta maior prossegue com a questão quando textualmente preceitua sobre a autonomia dos entes federativos, notadamente dos municípios: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos [...]” (BRASIL, 1988).

Neste passo, da interpretação conjunta dos dispositivos constitucionais citados, os municípios, juntamente com a União, os Estados e Distrito Federal, passaram a ser considerados entidades autônomas, consignando elementos formadores do Estado federal brasileiro.

Com a confirmação desta independência pelo texto maior, a competência dos municípios pode ser dividida em competência legislativa e competência administrativa.

Quanto à competência legislativa, corresponde à competência exclusiva para legislar sobre assuntos de interesse local e para complementar a legislação federal e estadual, no que couber.

Já no que se reporta à competência administrativa, autoriza o município a atuar sobre os assuntos identificados a partir do princípio da predominância do seu interesse.

O direito de se autolegislar em questões de interesses locais, por meio de normas próprias, assim como para organizar e prestar, diretamente, serviços públicos de interesse local, vê-se no artigo 30: "Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; [...] V - organizar e prestar, diretamente [...], os serviços públicos de interesse local, [...]" (BRASIL, 1988).

Embora sem inovar no conteúdo, o constituinte preferiu esta expressão "interesse local", em lugar da tradicional cláusula "peculiar interesse", utilizada em constituições anteriores.

Interesse local (ou "peculiar interesse"), entenda-se, é aquele que prepondera quando confrontado com o do Estado-Membro ou com o da União, conforme se pode extrair da lição do mestre Hely Lopes de Meirelles (1981, p. 86):

[...] *Peculiar interesse* não é interesse exclusivo do Município, não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios. Se se exigisse essa exclusividade, essa privacidade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz parte a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que o não seja reflexamente da União e do Estado-Membro, como também não há interesse regional ou nacional, que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira, através dos Estados a que pertencem. O que define e caracteriza o "peculiar interesse", inserido como dogma constitucional, é a *predominância* do interesse do Município sobre o do Estado ou da União [...] (grifos do autor).

Este também o ensinamento de Michel Temer (1989, p. 105), destacado intérprete da Constituição Federal e um dos constituintes de 1988:

[...] é do peculiar interesse aquele em que predomina o do Município no confronto com os interesses do Estado e da União. *Peculiar interesse* significa *interesse predominante*. *Interesse local* é expressão idêntica a *peculiar interesse* [...] (grifos do autor).

A despeito da limitação de competência legislativa do município aos interesses locais que não se confrontarem com os dos demais entes federativos - como, *verbi gratia*, em matéria de trânsito (já que tal competência se encontra no rol das privativas da União, constantes do art. 22, inciso XI, da Constituição Federal) -, os entes federativos mínimos obtiveram significativa conquista, notadamente no

ponto em que a Magna Carta lhes propicia a faculdade de, em havendo conveniência, poderem constituir Guardas Municipais.

Com efeito, no que respeita à segurança, realmente importante pode ser o papel dos municípios. Não apenas no que se refere à constituição de órgãos com atribuições específicas, mas, principalmente, quando zela pelo funcionamento da cidade.

Theodomiro Dias Neto (2005, p. 135), a propósito, em tratado sobre segurança urbana e versando sobre novos conceitos de prevenção, mesmo que em aspectos criminais, foi prudente ao inferir nesse sentido:

[...] Em muitos casos não se trata de criar novos serviços, mas de reestruturar serviços e competências já existentes (controle de trânsito, saúde, vigilâncias sanitária, coleta de lixo) para que atuem de forma sintonizada e tenham enfoque mais específico na produção de segurança.
[...]

O poderio de efetividade de uma intervenção no espaço local, em quaisquer assuntos, mormente em temas relacionados a trânsito, dependerá, naturalmente da natureza do problema em questão. Inobstante, os municípios podem contribuir em muito com a solução de problemas que interferem e incomodam sobremaneira na vida de seus residentes.

11 O MUNICÍPIO, SUA COMPETÊNCIA EM MATÉRIA DE TRÂNSITO E ATUAÇÃO JUNTO AO SISTEMA NACIONAL

Quase vinte anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o legislador infraconstitucional editou a Lei Federal nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 – Código de Trânsito Brasileiro (CTB).

O novel estatuto de trânsito, em seu bojo, ao longo dos seus vinte capítulos, trata de toda a regulação da matéria afeta ao trânsito nas vias terrestres do território nacional, abertas à circulação.

No contexto da lei, os municípios, juntamente com os Estados, Distrito Federal e União, receberam autoridade para organizar seus respectivos órgãos e entidades executivos de trânsito, consoante dispõe o artigo 8º, estabelecendo os limites circunscricionais de suas atuações, e, cumpridos os padrões estabelecidos pelo Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN –, podem se habilitar integrar o Sistema Nacional de Trânsito – SNT, conforme pode se ver no artigo 91:

[...] O CONTRAN estabelecerá as normas e regulamentos a serem adotados em todo o território nacional quando da implementação das soluções adotadas pela Engenharia de Tráfego, assim como padrões a serem praticados por todos os órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito [...] (BRASIL, 1997).

O Código de Trânsito, portanto, propôs aos municípios, como entes autônomos da federação, a gestão do próprio trânsito, por meio do processo de municipalização, levado a termo com a sua inserção no SNT.

Apenas para exemplo, o Departamento Nacional de Trânsito – DENATRAN – em parceria com o Ministério das Cidades, produziu, no ano 2000, uma cartilha para orientação dos municípios denominada: “Municipalização do trânsito: roteiro para implantação”, estabelecendo os passos para o processo.

Pelo roteiro, a municipalização inicia-se pela criação de estrutura administrativa local para promoção da fiscalização, educação, engenharia, julgamento de multas e passa para a integração do município no Sistema Nacional de Trânsito, até a etapa final, quando a administração do trânsito local fica, finalmente, sob a inteira responsabilidade do município.

Para melhor entendimento, indubitável se analisar não só a definição como também a finalidade do SNT, estabelecida exhaustivamente pelo códex em questão, no artigo 5º:

O Sistema Nacional de Trânsito é o conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que tem por finalidade o exercício das atividades de planejamento, administração, normatização, pesquisa, registro e licenciamento de veículos, formação, habilitação e reciclagem de condutores, educação, engenharia, operação do sistema viário, policiamento, fiscalização, julgamento de infrações e de recursos e aplicação de penalidades. (BRASIL, 1997).

Assim, já *in limine*, o Código de Trânsito traz a previsão legal da inserção dos municípios no sistema de trânsito pátrio, conforme leciona Vasconcelos (2010, p. 01):

[...] convém abordar, ainda que de forma superficial, a previsão de municipalização do trânsito no Código de Trânsito Brasileiro – CTB (Lei nº 9.503, de 23/09/1997), Código este que elenca, em seu artigo 5º, os integrantes do Sistema Nacional de Trânsito - SNT, dentre os quais se encontram os Municípios [...].

Gomes (2009, p. 13) comenta que, assim, tudo o que se pensa em matéria de trânsito, quer em relação à pessoa, ao veículo, à fiscalização ou às vias públicas, será planejado, executado ou administrado por um órgão do SNT, em algum de seus três níveis (União, Estado/Distrito Federal e Município).

Com efeito, a previsão da possibilidade de o município integrar o SNT está expressa no Código de Trânsito, juntamente com os outros órgãos historicamente consagrados em leis anteriores, o que se pode constatar da leitura sistemática dos artigos 7º, 24 e 333 do Código de Trânsito:

[...] Art. 7º Compõem o Sistema Nacional de Trânsito os seguintes órgãos e entidades: [...] III - os órgãos e entidades executivos de trânsito [...] dos Municípios; [...] VI - as Polícias Militares dos Estados e do Distrito Federal; e VII - as Juntas Administrativas de Recursos de Infrações - JARI. [...]; [...] Art. 24 [...] § 2º Para exercer as competências estabelecidas neste artigo, os Municípios deverão integrar-se ao Sistema Nacional de Trânsito, conforme previsto no art. 333 deste Código. [...]; [...] Art. 333. O CONTRAN estabelecerá, em até cento e vinte dias após a nomeação de seus membros, as disposições previstas nos arts. 91 e 92, que terão de ser atendidas pelos órgãos e entidades executivos de trânsito e executivos rodoviários para exercerem suas competências [...].(BRASIL, 1997).

Esta diretriz acabou se confirmando quando da edição da Resolução nº 166 do Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN), de 15 de setembro de 2004, que aprovou as diretrizes da Política Nacional de Trânsito. Com efeito, o item 2.1.4.1 do ANEXO, preceitua:

[...] O Código de Trânsito Brasileiro estabelece que o Sistema Nacional de Trânsito compõe-se de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, estendendo até estes as competências executivas da gestão do trânsito. O atendimento a algumas exigências é condição indispensável à integração de cada município ao Sistema Nacional de Trânsito. Tais exigências estão expressas no Código, artigos 24 e 333, e em Resolução do CONTRAN. A integração do município ao Sistema

Nacional de Trânsito independe de seu tamanho, receitas e quadro de pessoal. É exigida a criação do órgão de trânsito e da Junta Administrativa de Recursos de Infrações - JARI, à qual cabe julgar os recursos interpostos pelos presumidos infratores. [...]

Integrando o SNT, o município passa a dispor de poderes para exercer competências em matéria de trânsito. Estas competências, bastante delineadas, podem ser divisadas no artigo 24, incisos VI a IX, XX e XXI:

Art. 24. Compete aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição:

[...]

VI - executar a fiscalização de trânsito, autuar e aplicar as medidas administrativas cabíveis, por infrações de circulação, estacionamento e parada previstas neste Código, no exercício regular do Poder de Polícia de Trânsito;

VII - aplicar as penalidades de advertência por escrito e multa, por infrações de circulação, estacionamento e parada previstas neste Código, notificando os infratores e arrecadando as multas que aplicar;

VIII - fiscalizar, autuar e aplicar as penalidades e medidas administrativas cabíveis relativas a infrações por excesso de peso, dimensões e lotação dos veículos, bem como notificar e arrecadar as multas que aplicar;

IX - fiscalizar o cumprimento da norma contida no art. 95, aplicando as penalidades e arrecadando as multas nele previstas;

[...]

XX - fiscalizar o nível de emissão de poluentes e ruído produzidos pelos veículos automotores ou pela sua carga, de acordo com o estabelecido no art. 66, além de dar apoio às ações específicas de órgão ambiental local, quando solicitado;

XXI - vistoriar veículos que necessitem de autorização especial para transitar e estabelecer os requisitos técnicos a serem observados para a circulação desses veículos. (BRASIL, 1997).

Em face de toda essa estrutura legal, dando plenos poderes aos municípios em matéria de trânsito, estes, por conseguinte, passaram a poder ter, em suas respectivas circunscrições, a figura de um gestor - ou pessoa por ele expressamente credenciada - denominado de Autoridade de Trânsito, que se constitui, conforme definição constante do anexo I do CTB, em "dirigente máximo de órgão ou entidade executivo integrante do Sistema Nacional de Trânsito ou pessoa por ele expressamente credenciada".

Essa autoridade, inclusive, segundo dispõe a lei de trânsito, possui poderes para credenciar agente de seu encargo para o exercício das atividades de fiscalização, operação ou policiamento ostensivo de trânsito. Afinal, como bem reporta o referido inciso VI do artigo 24 do CTB, nas vias públicas municipais, a

atividade de fiscalização de trânsito¹ pode ser executada pelo município, por meio de seus agentes.

Este agente público que pode ser credenciado pela autoridade de trânsito para o exercício das atividades de fiscalização de trânsito, constitui no que o CTB, no anexo I, define como Agente da Autoridade de Trânsito: “pessoa, civil ou policial militar, credenciada pela autoridade de trânsito para o exercício das atividades de fiscalização, operação, policiamento ostensivo de trânsito ou patrulhamento”.

Registre-se ainda, nesse sentido, a disposição do artigo 280, § 4º, do CTB, pelo qual o agente da autoridade de trânsito, competente para lavrar – inclusive - o auto de infração, poderá ser servidor civil, estatutário ou celetista ou, ainda, como já se viu, policial militar designado pela autoridade de trânsito com jurisdição sobre a via no âmbito de sua competência.

Arnaldo Rizzardo (2007, p. 561), comentando este dispositivo do CTB, lembra a significativa modificação que provocou:

[...] O CTB, no § 4º do art. 280, alterou em grande escala a matéria relativa à competência para lavrar o auto de infração. Não apenas aos policiais militares restringe-se tal função desde que haja convênio, mas estende-se a servidores civis, isto é, estatutários e celetistas. [...] Partindo de conceituações doutrinárias em direito administrativo, definindo os agentes administrativos como servidores públicos, divididos em dois grandes grupos – servidores públicos civis e servidores públicos militares -, inclui no primeiro grupo quatro grandes categorias, nelas se destacando os servidores contratados por tempo determinado e indeterminado. Estes compreendem os celetistas. [...] Os estatutários enquadram-se nas três outras categorias: servidores públicos investidos em cargos (funcionários públicos), servidores investidos em empregos (empregados públicos) e servidores admitidos em funções públicas (servidores públicos em sentido estrito). Condição essencial, no entanto, para todos exercerem atividades no trânsito é a nomeação pela autoridade de trânsito com jurisdição sobre a via no âmbito de sua competência. [...]

Para o exercício de tais atividades, contudo, conforme lembra Gomes (2009, p. 35), nada impede ao município que delegue tal competência ao Estado, por meio de convênio, para que seja executada pela Polícia Militar, haja vista os agentes públicos dessas instituições serem, segundo preceitua o CTB, art. 23, legalmente capazes para execução da fiscalização de trânsito, quando e nos termos de

¹ Não se pode olvidar a definição de fiscalização que o próprio CTB, em seu anexo I, traz, que é de ser “o ato de controlar o cumprimento das normas estabelecidas na legislação de trânsito, por meio do poder de polícia administrativa de trânsito, no âmbito de circunscrição dos órgãos e entidades executivos de trânsito e de acordo com as competências definidas neste Código”.

convênio firmado (possibilidade criada pela lei²), como agentes designados do órgão ou entidade executivos de trânsito ou executivos rodoviários, concomitantemente com os demais agentes credenciados:

CTB, art. 23. Compete às Polícias Militares dos Estados e do Distrito Federal: [...] III - executar a fiscalização de trânsito, quando e conforme convênio firmado, como agente do órgão ou entidade executivos de trânsito ou executivos rodoviários, concomitantemente com os demais agentes credenciados; [...] (destaque nosso).

Em sendo policial militar, ainda segundo definição contida no anexo I do CTB, este possui competência para executar o policiamento ostensivo de trânsito, com o objetivo de prevenir e reprimir atos relacionados com a segurança pública e de garantir obediência às normas relativas à segurança de trânsito, assegurando a livre circulação e evitando acidentes.

² CTB, art. 25. Os órgãos e entidades executivos do Sistema Nacional de Trânsito poderão celebrar convênio delegando as atividades previstas neste Código, com vistas à maior eficiência e à segurança para os usuários da via.

12 GUARDAS MUNICIPAIS COMO AGENTES DA AUTORIDADE DE TRÂNSITO

Como já visto, para que os municípios possam se integrar ao Sistema Nacional de Trânsito, exercendo plenamente suas competências, precisam criar um órgão municipal executivo de trânsito com estrutura para desenvolver atividades de engenharia de tráfego, fiscalização de trânsito, educação de trânsito e controle e análise de estatística.

É neste ponto que se verificam as controvérsias de interpretação da lei, tanto na doutrina quanto na jurisprudência.

Nesse sentido, são pontuados, com bastante frequência, que as Guardas Municipais, assim como não têm poderes para exercer atividades de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, igualmente não podem fiscalizar o trânsito urbano, como se vê frequentemente em muitas cidades.

Já a atuação protegendo ações em desenvolvimento por agentes de trânsito, pertencentes ao quadro próprio do município, apenas acompanhando a operação, seria procedimento legal.

Nesse pensamento, estão Tribunais e o próprio Coordenador Máximo do SNT, conforme pareceres nº 1.206 e 1.409 do Ministério das Cidades, lavrados em 2006.

O argumento, conforme exaustivamente espancado, é da limitação constitucional, qual seja, missão restrita à proteção de bens, serviços e instalações, segundo § 8º do artigo 144 da Constituição Federal.

Posta assim a questão, os agentes das Guardas Municipais não podem fiscalizar e notificar por infrações de trânsito, sob pena de nulidade do Auto de Infração e das Medidas Administrativas, por ferir o princípio da legalidade, lhes faltando ainda a obrigatória competência para o ato administrativo.

De outro lado, segundo alguns doutrinadores e para as muitas associações de Guardas Municipais, inclusive, por exemplo, a do Estado de São Paulo (AGMESP), o artigo 144 da Constituição Federal oferece brechas para que as Guardas Municipais atuem na fiscalização do trânsito.

No caso da AGMESP, os mandatários daquela entidade consideram a atividade de fiscalização do trânsito um serviço público e, com isso, as Guardas

Municipais estariam legitimadas a operar inclusive na autuação de motoristas infratores.

12.1 ENTENDIMENTOS PRÓ-COMPETÊNCIA

No entendimento de parte de corrente intelectual, é desnecessária a criação de órgão municipal específico, com agentes públicos especialmente contratados para o fim do exercício da função de agente da autoridade municipal de trânsito, bem como convênio com a Polícia Militar, podendo tal mister ser delegado à Guarda do município, caso exista no ente federado.

Nesse sentido, Vasconcelos (2010, p. 02-03), calcando-se no já comentado princípio da autonomia dos municípios (art. 1º c/c art. 18 da Carta Magna), consagrado pela Constituição Federal, que acentua:

[...] É perceptível a polêmica existente em torno da fiscalização do trânsito pela Guarda Municipal, polêmica esta que tem como foco a interpretação do disposto no artigo 144, § 8º, da Carta Magna. [...] Não há como se interpretar isoladamente [o referido artigo da Constituição Federal], devendo ser utilizada uma interpretação sistêmica acerca do tema [...].

Deparando-se com a determinação contida no art. 37, inciso II, da Constituição Federal, a doutrinadora mantém (p. 06):

[...] é cediço que a investidura na Administração Pública ocorre mediante concurso público [...]. Assim, obedece a tal regra o guarda municipal, por ser este um servidor público, tendo que, obrigatoriamente, ser concursado. Posteriormente à nomeação, é o mesmo designado para exercer a fiscalização do trânsito, assim como ocorre com o policial militar [...].

Já quanto à expressão “designado”, a indigitada professora, no mesmo trabalho (p. 07), se referindo à conjunção alternativa “ou”, conclui que:

[...] O entendimento de que a expressão “designado” se reporta tão-somente ao policial militar, por se encontrar a referida expressão no singular, é bastante equivocado, podendo ser interpretado de acordo, inclusive, com a regra gramatical, a qual afirma que o “ou” é excludente, de forma que não poderia ser servidor civil ou policial militar designados, o que somente ocorreria se fosse servidor civil e policial militar designados. Da mesma forma seria se o artigo indicasse “*policial militar ou servidor civil designado*”, o que significaria que ambos seriam designados e não apenas o servidor civil. O “ou” existente no dispositivo (servidor civil, estatutário ou celetista, **ou** policial militar designado) exclui a possibilidade do adjetivo posterior estar no plural, diferentemente do “e”. Sendo assim, não há empecilho quanto à designação do guarda municipal para exercer aludida fiscalização, pois a nomeação do mesmo ocorre após a aprovação em concurso público, assim como acontece com o policial militar, devendo ambos, posteriormente, ser designados para a fiscalização do trânsito [...] (grifos da autora).

A par disso e também na mesma convicção, Roseniura Santos (2005), concluindo trabalho versando sobre a questão defendendo a competência para delegação às Guardas Municipais para fiscalização de trânsito, determina atenção no sentido de que:

[...] fixar interpretação restritiva da autonomia municipal é atentar contra a Constituição que atribui aos Municípios competência para organizar e manter serviços públicos locais cujo interesse não é exclusivo do Município, mas é predominantemente de seu interesse por afetar seus munícipes; está na esfera da competência municipal legislar e administrar o trânsito municipal em tudo quanto se referir ao interesse local; o direito à vida e à cidadania são fundamentais para o Estado Brasileiro. O controle do trânsito pelo Poder Público é serviço de relevante interesse social porque sem um efetivo policiamento do trânsito, a vida e a cidadania podem ser e são frequentemente lesados. A fiscalização é, pois serviço público essencial porque necessário para a sobrevivência do grupo social; é fundamental estudar a questão da legitimidade do exercício da fiscalização do trânsito pelas Guardas Municipais sob o prisma constitucional a partir de uma interpretação cuidadosa e sistemática; sustentar simplesmente que o texto do § 8º do art 144 da Lei Maior impede a imputação da competência de exercício do poder de polícia do trânsito às Guardas Municipais é esquivar-se do dever de fundamentar as decisões que afetem a ordem constitucional; o âmbito de competência da Guarda Municipal é o da segurança pública e neste campo pode a lei pode ampliá-lo com vistas à efetivação de outros princípios e valores constitucionais, devendo esta discricionariedade normativa do Município ser exercida com razoabilidade; inexistente veto expresso pela Constituição e pelo CTB à possibilidade do exercício do poder de polícia de trânsito pela Guarda Municipal; a essencialidade do serviço de fiscalização do trânsito e os princípios da razoabilidade e da eficiência dão legitimidade ao exercício da mencionada competência pelas Guardas-municipais que se revela juridicamente adequada, proporcional e necessária à preservação do interesse social; é Irrracional a exigência de criação de nova estrutura administrativa municipal, pois a Guarda Municipal ao exercer a incumbência de proteger o patrimônio e serviços municipais ao mesmo tempo pode colaborar com o Sistema Nacional de Trânsito, fiscalizando trânsito de veículos, pessoas e animais nas vias terrestres. Logicamente, que disso decorre a necessidade de estruturar a carreira de modo a dar-lhe condições dignas de trabalho e padrão remuneratório compatível com a natureza e complexidade da função; a atribuição da competência para fiscalizar o trânsito e aplicar multas não fere a Constituição ao contrário pretende efetivar o direito fundamental à vida (CF, art., 5º, *caput*), atende ao princípio da eficiência imposta à Administração Pública (CF, art 37, *caput*) e está dentro dos limites materiais da competência constitucional da Guarda Municipal pois se trata de serviço público essencial de Segurança Pública; a guarda municipal pode investir-se da competência para fiscalizar o trânsito, podendo legitimamente aplicar multas de modo a preservar a vida e incolumidade das pessoas, pois tal providência não fere o primado da razoabilidade que deve reger a atuação do Estado Democrático de Direito [...].

Esta ansiedade por maior fiscalização e controle do trânsito se vê manifestada, por exemplo, na expressão do professor Antônio Álvares da Silva (2009), titular da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, em artigo intitulado “A Guarda e a multa”:

[...] Entre os "serviços" a que se refere a Constituição está evidentemente o fluxo do trânsito e o controle das normas legais existentes para garanti-lo. O trânsito bloqueado, lento e demorado é um dos piores males do homem moderno e ordená-lo é uma das principais obrigações do Estado. Se ele não funciona, a economia não circula, a riqueza não se dissemina e a cidade não se movimenta. O cidadão se estressa e tem transtornos psicológicos, prejudicando a vida familiar, social e funcional. Portanto, toda medida que se tomar do ponto de vista material e humano para melhorar o tráfego é acertada. Neste sentido, a introdução da GM na fiscalização do trânsito e na aplicação de penalidade aos violadores de suas normas é medida de grande acerto. Não é possível que os guardas, postados nas esquinas, assistam impassíveis às infrações e maluquices dos motoristas imprudentes e irresponsáveis, por que não têm permissão de agir. Isto contraria até mesmo o senso comum [...] (grifos do autor).

Nesta seara, aliás, é conveniente citar a tramitação, no Congresso Nacional, da Proposta de Emenda Constitucional nº 534, de 2 de maio de 2002, que busca tratar justamente desse anseio de se alterar, em tal linha, a Constituição Federal, contemplando as Guardas Municipais com maiores poderes atribucionais, dando nova redação ao referido § 8º do art. 144 da Constituição Federal.

Claro, portanto, existência de interesse real no sentido de se ampliar as atribuições das Guardas Municipais, só que, por esta proposta de modificação do texto magno, estabelece-se que as competências de tais órgãos se dará por lei federal.

12.2 ENTENDIMENTOS CONTRA A COMPETÊNCIA

De outro lado, os intérpretes e aplicadores do Direito que adotam uma exegese restritiva do texto constitucional, encaram o dispositivo do § 8º do artigo 144 da Constituição Federal como efetivamente limitativo da competência da Guarda Municipal à proteção de bens, serviços e instalações do município.

Para esta corrente de pensamento, a atribuição extensiva de poderes às Guardas Municipais, como em tudo, mas, mormente em matéria de fiscalização de trânsito, não constitui, nem de longe, entendimento fácil, posto que não acreditam como possível a delegação de tais poderes sem ferir o texto magno.

Quando trata do assunto, esta parte da doutrina exige órgão municipal especializado, com agentes especialmente contratados para esse fim, ou policiais militares designados mediante convênio, e arguem que a investidura em cargo ou emprego público, segundo mandamento constitucional, art. 37, inciso II, inclui séria

ressalva que deve ser observada pela administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. [...](BRASIL, 1988).

Efetivamente, de uma primeira leitura dos artigos 24, VI e 280, § 4º, ambos do CTB, poderia se entender que a norma se refere a todo e qualquer servidor público, aí incluídos, portanto, os integrantes das Guardas Municipais.

Contudo, tal interpretação deve ser feita em consonância com o disposto nos artigos 7º e 8º. Desse modo, a execução dessa atividade não deverá recair sobre qualquer servidor público, mas, sim, sobre aqueles que integrarem os órgãos e entidades componentes do SNT. As Guardas Municipais, como sabido, não integram o sistema.

Pensamento distinto levaria ao absurdo de possibilitar que função tão específica e que exige pessoal próprio e preparado fosse assumida, por exemplo, por agentes administrativos pertencentes a diferentes setores da estrutura dos órgãos públicos.

Conforme apontado por especialistas na área do Direito do Trânsito, aliás, frise-se a necessidade, para a função, da contratação de pessoal próprio e qualificado.

Tal ilação, sem sombra de dúvida, viola o regramento constitucional, especificamente o indigitado artigo 144, § 8º, da Constituição Federal, eis que lá consta, expressa e regradamente, quais são as funções da Guarda Municipal.

Vê-se que dentre as finalidades da Guarda Municipal não figura o policiamento de trânsito em geral nem a autuação de condutores e lançamento de multas. Tais atos, pois, consubstanciam-se em guarda e fiscalização de trânsito.

A Consultoria Jurídica do Ministério das Cidades, no ano de 2006, exarando o já mencionado Parecer de nº 1.206, tratou justamente dessa impossibilidade de que Guardas Municipais executem tarefas de trânsito, pautando-se no entendimento de que há regra constitucional obrigando que o ingresso de pessoal na

administração pública se faça por meio de aprovação em concurso público, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego.

Nesta altura, de grande importância também a referência à Súmula nº 685 do Supremo Tribunal Federal (STF), que institui:

É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação, em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) vem sendo, com cada vez mais frequência, instado a se manifestar sobre a legalidade de delegação de poderes de fiscalização de trânsito às Guardas Municipais:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL. DESIGNAÇÃO DE GUARDA MUNICIPAL PARA ATUAR COMO AGENTE DA AUTORIDADE DE TRÂNSITO. VIOLAÇÃO DO ART. 280, § 4º, DO CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO. ACÓRDÃO RECORRIDO QUE DECIDE A DEMANDA COM ENFOQUE EMINENTEMENTE CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. 1. O Tribunal de origem decidiu a demanda ao fundamento de que "não se admite delegação à guarda civil metropolitana não autorizada pela Constituição Federal" (fl. 27). Aquela Corte entendeu, ainda, que o Código de Trânsito Brasileiro, por ser norma infraconstitucional, não pode conflitar com a Constituição Federal, não sendo possível ampliar as atribuições da guarda municipal constantes do art. 144, § 8º, da CF/88, tendo em vista o princípio da legalidade estrita que rege a administração pública, a qual somente pode realizar atos descritos na lei, ao contrário do particular, que é regido pela legalidade prevista no art. 5º, II, da Carta Magna. 2. Conclui-se, portanto, que o acórdão recorrido afastou a possibilidade de designação de Guardas Civis Municipais para atuarem como agentes da autoridade de trânsito capazes de lavrar auto de infração, nos termos do art. 280, § 4º, do Código de Trânsito Brasileiro, por ser tal conduta incompatível com as normas constitucionais, fato que inviabiliza o conhecimento da matéria por esta Corte, sob pena de usurpar-se da competência do Supremo Tribunal Federal. 3. Agravo regimental não provido. (STJ - AgRg no AgRg no Ag 1078217/SP - Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, 2ª T. - julg. em 14/04/2009).

No Recurso Especial nº 1.162.497 - SP (2009/0202378-6), da relatoria do eminente Ministro Mauro Campbell Marques, 2ª Turma, provocado a decidir acerca de alegada ofensa ao Código de Trânsito Brasileiro, por ocasião de declaração de inconstitucionalidade de lei orgânica municipal, igualmente remeteu a pendenga à Corte Suprema, haja vista a insistência com que muitos pretendem estender as letras do texto magno da república brasileira:

PROCESSUAL CIVIL. RESOLUÇÃO DA CONTROVÉRSIA PELA ORIGEM COM FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL. RECURSO ESPECIAL. VIA INADEQUADA. 1. Nas razões recursais, sustenta a parte recorrente ter havido ofensa aos arts. 24, incs. I, VI e VII, e 280, § 4º, do Código de Trânsito Brasileiro - CTB, ao argumento de que, "ao considerar inconstitucional a Lei Municipal n.º 352, de 18 de dezembro de 2006, frente aos artigos 115, II, e 147 da Constituição Estadual, deu de costas para os

dispositivos previstos na Lei Federal n.º 9.503/97, que autorizam a atuação de servidores civis, estatutários ou celetistas para fiscalização e autuação dos infratores" (fls. 423/424, e-STJ, *sic*). 2. O Tribunal de origem decidiu a controvérsia à luz de premissas constitucionais. Presente a fundamentação eminentemente constitucional no ponto, afasta-se a possibilidade de revisão pelo Superior Tribunal de Justiça. Precedentes. 3. Parte recorrente que pretende ver declarada válida lei local a teor de preceitos de lei federal, competência que, a partir da Emenda Constitucional n. 45/04, é do Supremo tribunal Federal, sendo cabível, para tanto, apenas a interposição de recurso extraordinário. 4. Recurso especial não conhecido. (julgamento em 05/04/2011).

Conveniente, agora, registrar o raciocínio de Benevides Fernandes Neto (2009, p. 01), ao tratar das ilegalidades decorrentes da atuação das Guardas Municipais como agentes da autoridade de trânsito. Pecado seria restringir sua inteligente digressão, pelo que se pugna pela sua completude:

[...] A enumeração dos órgãos e entidades de trânsito é taxativa, sendo vedada a inclusão de novos entes sem a observância do processo legislativo competente, o que demonstra a impossibilidade da inclusão das guardas municipais no SNT e, por conseguinte, a sua utilização como agentes da autoridade de trânsito, uma vez que o § 4º do artigo 280 do CTB estabelece que "O agente da autoridade de trânsito competente para lavrar o auto de infração poderá ser servidor civil, estatutário ou celetista ou, ainda, policial militar designado pela autoridade de trânsito com jurisdição sobre a via no âmbito de sua competência". Uma interpretação acurada sobre o artigo em comento demonstra que o servidor civil deverá ser concursado para exercer a função de agente de trânsito, quando então será nomeado para tal mister, uma vez que a dicção do texto normativo estabelece que somente o policial militar poderá ser designado como agente de trânsito. Neste ponto observa-se que, para o servidor civil, a assunção dessa função deve observar os mandamentos legais atinentes à espécie, ou seja, a investidura em cargo ou emprego público deve ser feita através de concurso de provas ou de provas e títulos (inc. II, art. 37, CF) e, note-se que tal investidura deverá ser para o cargo compatível com a função a ser exercida, *in casu*, de agente de trânsito ou figura similar de composição administrativa do órgão executivo estadual de trânsito. Tal requisito afasta por completo a possibilidade de utilização das guardas municipais como agentes de trânsito, uma vez que, por se tratar de função de Estado, não pode ser objeto de extinção do cargo ou transformação para cargo distinto, sob pena de desvio de função e ofensa aos princípios da legalidade, eficiência e moralidade administrativa, caracterizando a chamada improbidade administrativa da autoridade máxima do Município, dado à gravidade dos atos quando de sua correspondente aplicação. [...] (grifos do autor).

De igual forma, a argumentação de Ricardo Alves da Silva (2010), Capitão da Polícia Militar de Santa Catarina (PMSC), ocasião em que também não há como se vetar o encadeamento das lúcidas idéias apresentadas no texto que vai destacado:

[...] Disciplinando a admissão de pessoal, para o exercício de cargos públicos, a Carta Magna estabelece que a investidura em cargo público depende de aprovação em concurso público, vedada, salvo exceções, a acumulação de cargos públicos. Por sua vez, o Código de Trânsito Brasileiro estabelece (art. 280, § 4º) que o agente da autoridade de trânsito

competente para lavrar o auto de infração de trânsito poderá ser servidor público civil, estatutário ou celetista, ou ainda policial militar designado pela autoridade de trânsito com jurisdição sobre a via no âmbito de sua competência. Não obstante as normas legais, retro citadas, determinadas Prefeituras, orientadas, talvez, pela autoridade de trânsito (Secretário de Trânsito, Diretor de Departamento de Trânsito, ou de Transporte, geralmente, dáda a natureza do cargo, engenheiros), vêm, através de uma interpretação literal e, ainda, incorreta, do disposto no art. 280, § 4º, do Código de Trânsito Brasileiro e sob a alegação de que o serviço de trânsito foi municipalizado, designando guardas municipais para exercer a função de agente de trânsito. Mas isso é uma heresia jurídica. A autoridade de trânsito não é dado designar guarda municipal para desempenhar a função de agente de trânsito, pois este não é policial militar, e muito menos para lavrar auto de infração. O agente de trânsito competente para lavrar auto de infração de trânsito só pode ser (numa interpretação sistemática do disposto no § 4º, do art. 280, do CTB, frente à Constituição Federal) servidor público concursado para cargo de agente de trânsito; criado por lei, com atribuições específicas, com número certo e estipêndio correspondente, ou um policial militar, designado pela autoridade de trânsito municipal, se houver convênio com o Estado, mas nunca guarda municipal, vez que este foi concursado e admitido para exercer a função de patrulheiro, sob pena de usurpação de função. Quem pode ser designado pela autoridade de trânsito é o policial militar e não o servidor público, mesmo porque este não é designado, mas, sim, admitido, bem como, porque a conjunção alternativa ou (constante do § 4º, do art. 280, do CTB) exclui qualquer outra interpretação. Caso contrário, chegar-se-ia ao absurdo de ser designado um médico, um dentista, um engenheiro, um advogado, etc., para o cargo de agente de trânsito, desde que servidores públicos. Sendo, desse modo, nula de pleno direito a designação de Guarda Municipal para exercer a função de agente de trânsito, bem como nulos os autos de infrações lavrados pelos referidos guardas. Suas atribuições devem limitar-se à proteção dos bens, serviços e instalações públicas e de cooperação com a segurança pública (dever de todos) e, via de consequência, de orientação do trânsito e proteção às pessoas e de seus bens, por ser uma das facetas do interesse local (art. 30, CF), cujo interesse em questão de segurança pública, não obstante a autonomia dos Municípios, está delimitado pela expressão no que couber, contida no inciso II, do art. 30, da Constituição Federal, vez que a disciplina da segurança pública está afeta à União concorrentemente com os Estados, pelo que à Guarda Municipal não é dado substituir a polícia militar e muito menos o agente de trânsito. É o que se deduz do sistema normativo em vigor, que se não observado poderá acarretar prejuízos de grande monta ao erário público, inclusive, com devolução dos valores das multas de trânsito arrecadadas arbitrariamente, relacionadas com a lavratura dos autos de infrações, homologação, aplicação de penalidades, julgamento e instalações indiscriminadas de radares, com objetivos estranhos à administração de trânsito. [...]

Tal questão também já foi bem apreciada pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, que reconheceu, repetidamente, a invalidade de atos administrativos de delegação de atribuições que não as constitucionalmente expressas:

Guarda Municipal. Representação por Inconstitucionalidade. Indelegabilidade das funções de segurança pública e controle de trânsito, atividades próprias do Poder Público. As atividades próprias do Estado são indelegáveis, pois só diretamente ele as pode exercer; dentre elas se inserem o exercício do poder de polícia de segurança pública e o controle do trânsito de veículos, sendo este expressamente objeto de norma

constitucional estadual que a atribui aos órgãos da administração direta que compõem o sistema de trânsito, dentre elas as Polícias Rodoviárias (Federal e Estadual) e as Polícias Militares Estaduais. Não tendo os Municípios Poder de Polícia de Segurança Pública, as Guardas Municipais que criaram tem finalidade específica - guardar os próprios dos Municípios (prédios de seu domínio, praças, etc.) sendo inconstitucionais leis que lhes permitam exercer a atividade de segurança pública, mesmo sob a forma de Convênios. Pedido procedente" (TJRJ, 2001.007.00070 - repres. por inconstitucionalidade, Des. Gama Malcher, j. 05/08/2002 – Órgão Especial).

Administrativo. Constitucional. Vistoria e licenciamento de veículo. Existência de multas anteriores, inclusive pela Guarda Municipal. Pretensão de realização do ato sem pagamento daquelas e cancelamento das emitidas pela Municipalidade. Pagamento das multas no curso do feito. Extinção sem resolução do mérito quanto ao pedido de realização de vistoria e obtenção de licenciamento anual independentemente do pagamento daquelas e improcedência do pedido de anulação dos autos de infração aplicados pela Guarda Municipal reputando válidas as autuações. Apelação. Atuação dos agentes municipais, em controle de trânsito reconhecido como violando o estatuto constitucional. Prevalência do art. 144, § 8º da carta política sobre a lei no. 9.503/97. Matéria decidida pelo Colendo Órgão Especial na representação por inconstitucionalidade no. 2001.007.00070. Lei municipal 1.887/92 que autorizou a criação da Guarda Municipal que deve se adequar ao comando constitucional. Precedentes deste Tribunal de Justiça. Inviabilidade de exercício de poder de polícia de trânsito por empregados públicos não regularmente investidos de função pública. Provimento do apelo, reconhecimento de nulidade das infrações de lavra da Guarda Municipal e seus reflexos e modificação das verbas de sucumbência. (TJRJ, 2007.001.24015, JDS. Des. Pedro freire raguenet – Julg. em 31/07/2007).

Apelação. Ação visando a anulação de auto de infração de trânsito, imputando ao autor transposição de bloqueio viário sem autorização. Presunção de legitimidade do ato administrativo afastada pela prova documental produzida. condutor do veículo que é policial militar e no dia e hora da suposta infração, encontrava-se prestando serviço no vigésimo terceiro batalhão, na cidade do rio de janeiro. Ademais, a guarda municipal não pode ser investida de poder de polícia de trânsito, sendo nulas de pleno direito as multas por ela aplicada. Precedentes desta egrégia corte. Sentença de improcedência que se reforma para anular o auto de infração, bem como determinar o cancelamento da pontuação negativa imposta. recurso provido" (TJRJ, 2006.001.50281 - Apelação Cível, Des. Luis Felipe Salomao – julg. Em 24/04/2007).

Isto posto, por final, é momento de novamente lembrar sobre o Parecer de nº 1.409, da lavra da Consultoria Jurídica do Ministério das Cidades, o qual, após questionado pela Associação da Guarda Municipal do Estado de São Paulo, no geral, seguiu o mesmo raciocínio quanto às competências constitucionais das Guardas Municipais, dizendo que elas não podem ser investidas de atribuições de natureza policial e de fiscalização de trânsito, porque isto não está previsto na Constituição Federal, bem como considerando inexistir legitimidade para que Guarda Municipal firme convênios com órgãos de trânsito para fins de fiscalização, pondo juízo final, de sua sorte, em tal intento.

13 CONCLUSÕES

O Brasil, a partir de 1988, inaugurou uma nova fase em sua estrutura jurídico-organizacional, editando, como ponto de partida, uma nova constituição, a carta cidadã, a certidão do povo brasileiro, a Constituição Federal de 1988.

No capítulo III do título V, da defesa do Estado e das instituições democráticas, mais especificamente no artigo 144, a carta maior dissecou com exatidão as atribuições de cada instituição responsável pela segurança pública, dentre as quais, as Polícias Militares.

Os municípios ganharam significativo status quando da promulgação da nova Magna Carta em 1988, quando efetivamente passaram a ser considerados, sem sombra de dúvida, entes federativos autônomos, como representantes locais da estrutura administrativo-federativa do Estado brasileiro, com poderes de auto-organização, autolegislação, autogoverno e autoadministração.

Neste passo, da interpretação conjunta de dispositivos constitucionais pertinentes, os municípios, juntamente com a União, os Estados e Distrito Federal, se constituem em elementos formadores do Estado federal brasileiro.

Com a confirmação desta independência pelo texto maior, a competência dos municípios foi dividida em competência legislativa e competência administrativa.

A autonomia legislativa corresponde à competência exclusiva para legislar sobre assuntos de interesse local e para suplementar a legislação federal e estadual, sem, contudo, interferência no que se refere a competências privativas.

Não lhes é permitido, contudo, legislar em determinadas matérias, como, por exemplo, em matéria de trânsito, privativa da União, nos termos do mandamento constitucional.

Pelo modelo constitucional, os órgãos responsáveis pela segurança pública estão delineados e suas respectivas atribuições claramente especificadas, cabendo ao interessado, no caso o ente federativo próprio, estabelecer sobre sua configuração, sem, contudo, passar do ponto.

Ante a competência administrativa, os municípios estão autorizados a atuarem em assuntos identificados a partir do princípio da predominância do seu interesse, dentre os quais, no caso, a constituição de Guardas Municipais com destinação específica para a proteção de seus bens, serviços e instalações, face ao

permissivo magno, assim como a gestão do trânsito no âmbito da sua circunscrição, nos termos da licença da legislação infraconstitucional.

É de se acreditar que as Guardas Municipais, corpos municipais equiparados a órgãos de segurança pública, no exercício de seus misteres ditados pela Carta Constitucional, possuem poder de polícia dentro de suas atribuições.

Entretantes, o Código de trânsito Brasileiro, nascido para o mundo jurídico em 1998, trouxe significativa revolução na normatização do trânsito. Dentre elas, se pode citar a efetivação da municipalização do trânsito, trazendo, para os entes federativos locais, a responsabilidade pela organização e disciplina na utilização das vias públicas municipais.

Para que possa exercer a gestão do trânsito em sua circunscrição, no entanto, o município deverá cumprir um ritual mínimo, determinado pelo Código. As regras para a inclusão do município no Sistema Nacional de Trânsito são ditadas passo-a-passo pelo Departamento Nacional de Trânsito.

Nesse caminho, o ente local compromete-se formalmente no sentido de que encontra-se estruturado para gerir o trânsito dentro de sua circunscrição, conforme prevê o art. 24 do CTB e Resolução nº 296/2008 do Conselho Nacional de Trânsito, de modo a se declarar estar apto a desenvolver as atividades de engenharia de tráfego, fiscalização de trânsito, educação de trânsito e controle e análise de estatística, bem como, constituição de Junta Administrativa de Recursos de Infrações.

Alguns dos compromissos, não se pode olvidar, são os de estabelecer, em conjunto com órgão de polícia de trânsito, as diretrizes para o policiamento ostensivo de trânsito, executar a fiscalização de trânsito, autuar e aplicar as medidas administrativas cabíveis por infração de circulação, estacionamentos e paradas, previstas no Código de Trânsito Brasileiro, notificando os infratores e arrecadando as multas aplicadas.

O que se faz necessário concluir é o de que o município, para exercer sua competência em matéria de trânsito, não pode fazê-lo de qualquer modo, pelo contrário, tem de cumprir exatamente o disciplinado pelo ordenamento jurídico.

Neste esteio, deve ser criado o órgão específico, pertencente à administração direta, arregimentando funcionários para quadro próprio nos termos do disciplinado pela Constituição Federal – logo, não por meio de sociedades de economia mista ou outras entidades similares no meio jurídico, que visam a lucro -,

em estrita obediência à lei, sem absurdos interpretativos ou que atravessem a delegação de competência prevista pelo Código de Trânsito Brasileiro, artigo 280, § 4º, em sua necessária combinação com artigos 7º e 8º.

Com base na análise dos comandos normativos vigentes, decorrentes sobremaneira da vontade esposada pelo legislador constituinte quando da elaboração da Carta Magna, dos mais abalizados entendimentos ofertados pelos doutrinadores pátrios e da jurisprudência remansosa, resta pacificada a inconstitucionalidade da utilização de guardas municipais na fiscalização de trânsito efetuada com supedâneo no Código de Trânsito Brasileiro.

Há que se considerar, porém, que nenhuma pesquisa, por maior detalhamento que se queira dar, esgota por completo o assunto, razão por que o problema pode e deve ser se constituir em desafio para futuros estudos acadêmicos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 3 de outubro de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 6 ago. 2011.

BRASIL. Decreto-lei Federal nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. **Código de Processo Penal.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del3689.htm>. Acesso em: 15 ago. 2011.

BRASIL. Decreto-Lei Federal nº 667, de 2 de julho de 1969. **Reorganização das Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Território e do Distrito Federal.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0667.htm>. Acesso em: 15 ago. 2011.

BRASIL. Lei Federal nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. **Código Tributário Nacional.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm. Acesso em: 16 ago. 2011.

BRASIL. Lei Federal nº 9.503, de 23 de setembro de 2007. **Código de Trânsito Brasileiro.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9503.htm>. Acesso em: 6 ago. 2011.

BRASIL. Ministério da Defesa. Inspeção Geral das Polícias Militares. **Manual Básico de Policiamento Ostensivo.** 1. ed. Brasília: Imprensa Nacional, 1988.

BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Nacional de Trânsito. **Municipalização do trânsito: roteiro para implantação.** Brasília: Denatran, 2000.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal anotada.** 9. ed. ver. e atual. até a emenda constitucional n. 57/2008. São Paulo: Saraiva, 2009.

DIAS NETO, Theodomiro. **Segurança urbana: o modelo da nova prevenção.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

FERNANDES NETO, Benevides. **As ilegalidades decorrentes da atuação das Guardas Municipais como agentes da autoridade de trânsito sob a ótica Constitucional e do Código de Trânsito Brasileiro.** Disponível em <<http://www.lfg.com.br>>. 20 de janeiro de 2009. Acesso em: 8 ago. 2011.

FRANÇA, R. Limongi. **Hermenêutica jurídica.** 7. ed. rev e aum. São Paulo: Saraiva, 1999.

GASPARINI, Diógenes. **Responsabilidade do poder público municipal na segurança pública em face da revisão da Constituição Federal.** Revista de informação legislativa. v. 30, n. 117. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal, jan./mar. 1993, p. 57-66.

GOMES, Ordeli Savedra. **Código de trânsito brasileiro comentado e legislação complementar**. 4. ed. Curitiba: Juruá, 2009.

LAZZARINI, Álvaro. **Da segurança pública na Constituição de 1988**. Revista de informação legislativa. v. 26, n. 104. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal, out./dez. 1989, p. 233-236.

_____. **et al. Direito administrativo da ordem pública**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

MEIRELLES, Ely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 17. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 1992.

_____. **Direito Municipal Brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **A segurança pública na Constituição**. Revista de informação legislativa. v. 28, n. 109. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal, jan./mar. 1991, p. 137-148.

PARANÁ. **Constituição do Estado do Paraná**. Curitiba: Imprensa Oficial, 2006.

PAULA, Luiz Augusto Módolo de. **Poder de polícia e atribuições das Guardas Municipais**. Jus Navigandi, Teresina, ano 15, n. 2661, 14 out. 2010. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/17604>>. Acesso em: 8 ago. 2011.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

RIZZARDO, Arnaldo. **Comentários ao Código de Trânsito Brasileiro**. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

SANTOS, Roseniura. **Fiscalização do trânsito pela Guarda Municipal: possibilidade jurídica**. Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 865, 15 nov. 2005. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/7450/fiscalizacao-do-transito-pela-guarda-municipal>>. Acesso em: 8 ago. 2011.

SILVA, Antonio Álvares da. **A guarda e a multa**. Disponível em: <<http://www.hojeemdia.com.br/cmlink/hoje-em-dia/colunas-artigos-e-blogs/semanais/antonio-alvares-da-silva-1.241/a-guarda-e-a-multa-1.18525>>. Acesso em: 8 ago. 2011.

SILVA, José Afonso. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

SILVA, Ricardo Alves da. **Polícia Militar e as Guardas Municipais**. Disponível em: <<http://www.ceatnet.com.br/modules/smartsection/item.php?itemid=12>>. Acesso em: 8 ago. 2011.

TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional**. 5. ed. rev. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

VASCONCELOS, Christiane. **Guarda Municipal como agente de trânsito: constitucionalidade**. Trânsito Brasil: Recife, jan. 2010. Disponível em: <<http://www.transitobrasil.org/artigos/doutrina/guarda-municipal-como-agente-de-transito-constitucionalidade>>. Acesso em: 8 ago. 2011.

VICENTE, Paulo. **Direito Constitucional descomplicado**. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2008.