

Instituto Brasiliense de Direito Público-IDP
Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito
Administrativo

Maria Luiza da Cunha Sampaio

A TECNOLOGIA E O PODER DE POLÍCIA
ADMINISTRATIVA DE TRÂNSITO-ESTUDO DO
CASO DO RECURSO ESPECIAL 759.759-DF

Brasília-D

2012

MARIA LUIZA DA CUNHA SAMPAIO

**A TECNOLOGIA E O PODER DE POLÍCIA
ADMINISTRATIVA DE TRÂNSITO-ESTUDO DO
CASO DO RECURSO ESPECIAL 759.759-DF**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Direito Administrativo, no Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito Administrativo do Instituto Brasiliense de Direito Público.

Orientador: Prof. Msc Antonio Humberto de Souza Júnior.

Brasília-DF

2012

MARIA LUIZA DA CUNHA SAMPAIO

**A TECNOLOGIA E O PODER DE POLÍCIA
ADMINISTRATIVA DE TRÂNSITO-ESTUDO DO
CASO DO RECURSO ESPECIAL 759.759-DF**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de especialista em Direito Administrativo, no Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito Administrativo do Instituto Brasiliense de Direito Público.

Aprovado pelos membros da banca examinadora em __/__/__, com menção____(_____).

Banca Examinadora:

Presidente: Prof.

Integrante: Prof.

Integrante: Prof.

RESUMO

Estudo do caso do Recurso Especial 759.759-DF, sob a perspectiva da lei, doutrina e jurisprudência. O tema desenvolvido nesse trabalho, a esfera de atuação da tecnologia para lavratura dos autos das infrações de trânsito, gira em torno da seguinte problemática: Quem é competente para a lavratura do Auto de Infração de Trânsito: o agente ou a máquina? Se for o agente, quais são os requisitos desse Auto? Se for a máquina, qual o procedimento a ser adotado? Foi legal a decisão do Superior Tribunal de Justiça durante o julgamento do Recurso Especial? Se tiver sido ilegal, onde está a ilegalidade? Qual é a causa da insatisfação social com o emprego de tecnologia no poder de polícia administrativa de trânsito? É indispensável o uso da tecnologia? ? A legislação está conseguindo atender o seu objetivo de conter o particular no trânsito? Se não, quais seriam as alternativas à disposição do Estado? Para responder aos questionamentos a pesquisa faz uma breve reconstrução sobre a história do Poder de Polícia, seus conceitos, elementos estruturantes, classificação dos atos do Poder de Polícia, a legalidade aplicável ao Poder de Polícia Administrativa de Trânsito, processo administrativo do Poder de Polícia de Trânsito, menciona as jurisprudências dominantes sobre o tema e analisa o Recurso Especial 759.759-DF.

PALAVRAS CHAVE- Poder de Polícia. Multas de trânsito. Controlador eletrônico. Código de Trânsito Brasileiro art.280 § 4º.

ABSTRACT

Study about the cause of the Special Appeal DF-759.759 from the perspective of law, doctrine and jurisprudence. The theme developed in this work, the sphere of action of the technology for drafting the documents for traffic infractions, revolves around the following problematic: Who is the responsible for drafting the traffic infraction notice: the agent or the machine? If the agent: what are the requirements of the self? If the machine, which the procedure to be adopted? Was it cool to the decision of the Superior Court of Justice during the trial of Special Appeal? If have been illegal, where is the illegality? What is the cause of social discontent with the use of technology in the power of administrative police traffic? Is it essential the use of technology? Is the legislation able to meet its goal of containing the particular traffic? If not, what are the alternatives available to the State? To answer the questions the survey make a brief reconstruction of the history of the Police Power, its concepts, structural elements, classification of the acts of the Police Power, the legality applicable to the power of administrative police traffic, mentions the dominant jurisprudence on the subject and examines the Special Appeal DF-759.759.

KEY WORDS-Police Power. Traffic fines. Electronic controller. Brazilian Traffic Code art.280 § 4°.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1 O PODER DE POLÍCIA	
1.1 História do Poder de Polícia	8
1.2 Dissecando o Poder de Polícia	15
1.3 Os atos do poder de polícia	24
1.4 Poder de Policia de Trânsito e a Legalidade	27
1.5 Processo Administrativo Para Apuração das Infrações de Trânsito	30
1.6 Tecnologias: significado e necessidade	32
1.7 Jurisprudências do Superior Tribunal de Justiça sobre a esfera de atuação da tecnologia na lavratura dos autos das infrações de trânsito	33
2 APRESENTAÇÃO DO PRECEDENTE - RECURSO ESPECIAL 759.759-DF	
2.1 Recurso Especial 759.759-DF	35
2.2 Partes	35
2.3 Foro	36
2.4 Origem do Recurso Especial 759.759-DF	37
2.5 Partes da Apelação Cível 2002 01 1 105995-4	37
2.6 Origem da Apelação Cível 2002 01 1 105995-4	38
2.7 Fatos Relevantes do Caso Concreto	38
2.8 Fatos Processuais Relevantes	39
2.9 Identificação da Controvérsia Jurídica	40
2.10 Os Argumentos do Recorrente e do Recorrido no Recurso Especial 759. 759-DF	41
2.11 O entendimento do Ministro Relator	43
2.12 O resultado do julgamento	44
2.13 A ementa do Acórdão	44
CONCLUSÃO	45
BIBLIOGRAFIA	47

INTRODUÇÃO

No âmbito do Direito Administrativo o capítulo do Poder de Polícia diferencia-se por sua aptidão em limitar a liberdade e a propriedade do cidadão em favor da sociedade.

Nesse capítulo, Poder de Polícia, insere-se o tema da presente monografia: a esfera de atuação da tecnologia para lavratura dos autos das infrações de trânsito sob a ótica da lei, doutrina e jurisprudência.

O tema tem provocado grande inquietação social, com um número crescente e expressivo de multas de trânsito¹ merecendo por isso novas reflexões, principalmente sobre a sua legalidade.

O relatório que a pesquisa produzirá é Estudo de Caso, especificamente, o caso do Recurso Especial 759.759.

Os problemas para os quais se procura resposta são: Quem é competente legalmente para a lavratura do Auto de Infração de Trânsito: o agente ou a máquina? Se for o agente, quais são os requisitos desse Auto? Se for a máquina, qual o procedimento a ser adotado? Foi legal a decisão do Superior Tribunal de Justiça durante o julgamento do Recurso Especial? Se tiver sido ilegal, onde está a ilegalidade? Qual é a causa da insatisfação social com o emprego de tecnologia no poder de polícia administrativa de trânsito? É indispensável o uso da tecnologia? A legislação está conseguindo atender o seu objetivo de conter o particular no trânsito? Se não, quais seriam as alternativas à disposição do Estado?

Estas são as indagações que esta pesquisa tentará responder em dois capítulos, sendo que no primeiro será feita uma revisão bibliográfica sobre o poder de polícia e no segundo o Estudo do Caso do Recurso Especial 759.759-DF.

¹ O artigo “*Um olho no radar, outro no bolso*” de Luis Ernesto Magalhães de 06/02/2010 disponível em <<http://www.globo.com>> possui o seguinte trecho: “De 1998 até 2009, o número de multas aplicadas no Rio de Janeiro cresceu 603% [...] Em 2009 a Prefeitura ampliou o número de equipamentos de fiscalização eletrônica [...] quase duplicou o número de pontos fixos de fiscalização eletrônica [...]”.

1 O PODER DE POLÍCIA

Nesse capítulo, no primeiro item, elabora-se uma breve reconstrução de como o Estado limitou o cidadão em prol da coletividade, nos diferentes períodos históricos e modelos estatais. Os outros itens tratarão do seguintes assuntos: elementos constitutivos do poder de polícia, o atos do poder de polícia, legalidade que giza o poder de polícia administrativa de trânsito, processo administrativo de imposição de multas de trânsito e entendimento da jurisprudência dominante sobre o tema, a esfera de atuação da tecnologia para lavratura dos autos das infrações de trânsito.

1.1 História do Poder de Polícia

A História do Poder de Polícia “pode ser traçada em um paralelo com a evolução das formas de organização política das coletividades”².

Estudos sobre a História dos fenômenos sociais precisam responder a duas indagações: a primeira, sobre a época dos seus aparecimentos e a segunda, sobre os motivos dos seus aparecimentos.

A época do aparecimento do Poder de Polícia é indefinível, mas, com certeza, é anterior às Revoluções Liberais³. Vestígios de normas e princípios relativos à Administração podem ser identificados no Direito Romano⁴. Furtado

² SOUZA JÚNIOR, Antônio Umberto. *Será o Estado pós-moderno um Estado Neopolicial?* In: JORGE MIRANDA. (ORG). ESTUDOS DE DIREITO DE POLÍCIA. Lisboa: AADFL, 2003. vol.1.

³ Esse não é o entendimento de Mello, obr.cit., p.47: “O Direito Administrativo nasce com o Estado de Direito. Nada semelhante àquilo que chamamos de Direito Administrativo existia no período histórico que precede à submissão do Estado à ordem jurídica”. Onde há um Estado tem que haver uma forma de administração e é claro que existiram Estados anteriores ao Estado de Direito, como os Estados absolutistas. Furtado tem o mesmo entendimento na sua obra *Curso de Direito Administrativo-4*^a Ed. São Paulo: Saraiva 2009. p.29: “O que caracteriza o Estado é a sua organização: o Estado apresenta como traço essencial da sua existência a capacidade de atender a determinados fins por meio de unidades administrativas organizadas e dotadas de competência para o exercício de suas atividades.”

⁴ Os Estados da Antiguidade já eram dotados de Administração eficiente, que organizava sua sociedade. O surgimento do Direito no Império Romano veio aperfeiçoar a Administração Pública garantindo direitos e deveres para o Estado e Administrado. Apesar de terem sido destruídas, o

informa: “A clássica separação do Direito em público e privado deriva do Direito Romano e apresenta mais de dois mil anos de história”^{5 6}. Conforme Madeira: “Inquestionavelmente, o poder de polícia não é uma criação do Estado Moderno”^{7 8}.

Durante a Idade Média observou-se uma pluralidade de soberanias, uma dispersão de Estados⁹, mas propriamente cidades-estados, ocupados em guerrear entre si.

A Igreja colabora fortemente com os senhores feudais para dirigir e conter a vida das pessoas¹⁰. Seu modelo de organização administrativa, centralizado, vai ser copiado no período histórico seguinte, o das monarquias absolutistas, por países como França, Espanha e Portugal.

conteúdo das XII Tábuas já havia sido de tal modo divulgado pelos autores latinos que seu conteúdo chegou até nossos dias. Os romanos já gostavam do espinhoso conceito de “interesse público” como se vê na Tábua VIII “Que os sodales (sócios) façam para si os regulamentos que entenderem, contanto que não prejudiquem o interesse público”.

⁵ FURTADO, Lucas da Rocha. *Curso de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.p.71.

⁶ A dicotomia entre Direito Público e Direito Privado está superada com base no fundamento que todo ramo jurídico contém, de algum modo, normas de ambos os campos; nenhuma disciplina é inflexível quanto à natureza das normas que a integram. O Direito Administrativo é ramo do Direito Público com princípios alinhavados pelo Direito Constitucional. Mas existem intensas relações do Direito Administrativo com o Direito Civil e o Direito Comercial como se vê no art. 54 da lei 8666/93 de 21/6/1993. Regulamenta o art.37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Vade Mecum Acadêmico de Direito Rideel*. Organização de Anne Joyce Angher. 11ª ed. São Paulo: Editora Rideel, 2010: “Os contratos administrativos de que trata essa Lei regulam-se pelas suas cláusulas e preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.” O art. 173 inciso I da Constituição Federal, obr.cit. mostra uma situação em que o Estado será regido pelas normas de Direito Privado: “Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta da atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei. [...] II- a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários. Interessante também, na atualidade, a noção do colaboracionismo público-privado, de que público é o campo de ação do Estado não mais o seu monopólio como se vê no art. 197 da Constituição Federal, obr.cit : “São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre a sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo ser a sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.”

⁷ MADEIRA, José Maria Pinheiro. *Reconceituando o Poder de Polícia*. Rio de Janeiro: Lúmen Iuris, 2000.p.2.

⁸ Estado Moderno é aquele que emergiu no fim da idade média. O aparecimento de nova fonte de riqueza, o comércio, exigiu um rearranjo político, com migração do centro de poder.

⁹ Estado, em um viés reducionista, pode ser entendido por uma situação permanente de convivência de um povo em um território, organizada por regras ditadas por um superior ou pelo povo, ou então uma mistura de ambas.

¹⁰ Na idade Média o objetivo da Igreja era estabelecer um império de proporções mundiais, tendo a tradição oral e a palavra do papa como únicas autoridades sobre as áreas da vida humana. Um só idioma deveria ser falado, de forma que a liturgia do culto fosse idêntica em todas as igrejas. Exaltava-se o sacerdócio e desprezavam-se os direitos dos homens comuns. Enquanto o papa possuía poderes de Imperador, seus sacerdotes e outros clérigos recebiam o status de reis e nobres. Qualquer reação que ameaçasse diminuir a autoridade da Igreja era duramente combatida com excomunhão e censuras.

Nos Estados absolutistas o poder de polícia é exercido pelos soberanos, ilimitadamente, com fundamentação metafísica, constringendo fortemente as liberdades individuais.

O advento do liberalismo¹¹ na segunda metade do século XVIII, com internacionalização dos direitos fundamentais e do princípio da legalidade, demandou um reposicionamento na fronteira Estado - cidadão, exigindo leis escritas que passassem o Estado diante do indivíduo, usando a legalidade como fundamento de garantia da liberdade e do patrimônio do cidadão.

O centro do poder eram os cidadãos; cabia ao Estado avalizar os direitos individuais.

Limitações aos direitos individuais só existiam em três situações: segurança, salubridade e moralidade e de forma muito restrita.

A atuação estatal deveria ser tão só negativa, ou seja, estabelecer restrições e proibições, sem obrigações positivas; tratava-se de função administrativa do tipo preventivo-repressiva, que objetivava tutelar o existente, sem pretensão alguma de promover ou melhorar a situação reinante.

¹¹ Dentre os filósofos do liberalismo destaca-se John Locke, outro contratualista. Acompanhado o ideário sua época, Locke elabora o seu entendimento tendo como ponto de partida o estado de natureza e o contrato original como se vê no seu *Ensaio sobre a verdadeira origem, Extensão e fim do Governo Civil* contido no livro *JOHN LOCKE SEGUNDO TRATADO SOBRE GOVERNO CIVIL E OUTROS ESCRITOS- ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil*. Petrópolis, Editora Vozes, 2001: “Se o homem no estado de natureza é tão livre como se tem dito, se ele é senhor absoluto da sua própria pessoa e bens, igual ao maior, e sujeito de ninguém, por que razão abandonará ele a sua liberdade, o seu império, sujeitando-se ao domínio e controlo de outro poder? Ao que muito facilmente se responde que, não obstante ter no estado de natureza um tal direito, o seu usufruto é todavia muito incerto, estando exposto constantemente à invasão de outros; porque, sendo todos tão soberanos como ele, sendo todos os homens seus iguais, a maior parte deles não observa estritamente a equidade e a justiça, de modo que o usufruto da propriedade que ele possui nesse as suas vidas, liberdades e bens, a que dou o nome genérico de propriedade. Portanto, o grande e principal fim de os homens se unirem em comunidades políticas, e de se colocarem sob um governo, é a conservação da sua propriedade; para cujo fim se exigem muitas coisas que faltam no estado de natureza.” Montesquieu, responsável pelo aprimoramento de alguns aspectos do entendimento de Locke, no seu livro *O Espírito Das Leis*-3ª Ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1999, também mencionava o amor à igualdade (direito fundamental muito invocado para o balizamento da atuação administrativa, juntamente com o princípio da dignidade humana) como elemento da virtude política e que a concentração de poderes leva ao abuso dos mesmos. Na sua busca por descobrir o que está atrás das instituições, Montesquieu concluiu que “cada forma de governo tem um espírito que o vivifica; no caso do Governo Despótico, é o temor; na Democracia, é o patriotismo. A consequência da adoção de um ou de outro espírito é determinante, porque cada Governo vai legislar conforme o espírito que lhe é próprio, para fortalecer o seu espírito e a si mesmo”.

É também fruto do mesmo período histórico a concepção, atribuída aos contratualistas¹², de que o Estado é uma pessoa jurídica, com direitos, deveres, patrimônio, contido pela legalidade, e que, inclusive, esse Estado pode ter uma vontade própria, não necessariamente coincidente com a vontade isolada dos seus cidadãos. Esses entendimentos foram o embrião do atual Direito Administrativo¹³.

No entanto, quando as Constituições¹⁴ e, por via de consequência, as leis, adotaram como finalidade essencial conter o Estado, emergiu no contexto social um novo “absolutismo”: o irrestrito exercício dos direitos e liberdades individuais^{15 16}.

¹² Dizem-se contratualistas aos adeptos da escola política Contratualismo, defensora do entendimento que a origem da sociedade e o fundamento do poder político (que pode ser chamado de potestas, imperium, Governo, soberania, Estado) estão num contrato, isto é, num acordo tácito ou expresso entre a maioria dos indivíduos, acordo esse que determinaria o fim do estado natural e o início do estado social e político. Contextualizando, se entende por Contratualismo uma escola que floresceu na Europa entre o século XVII e século XVIII cujos expoentes são Althusius, Hobbes, Spinoza, Locke e Rosseau. Por escola não deve se entender uma orientação política, mas o uso comum de uma base conceitual para racionalizar a força e alicerçar o poder no consenso. São notáveis as contribuições dos contratualistas para o Constitucionalismo e, conseqüentemente, para o Direito Administrativo.

¹³ Rousseau no *Contrato Social* - 7ªed. São Paulo: Editora Hemus, 1995.p.30, identifica como possível a diferença de vontades entre particular e o Estado: “Com efeito, cada indivíduo pode, como homem, ter uma vontade particular contrária ou dessemelhante à vontade geral que tem como cidadão: seu interesse particular pode ser muito diverso do interesse comum; sua existência absoluta, e naturalmente independente, pode fazer com que considere o que deve à causa comum como uma contribuição gratuita, cuja perda seria menos prejudicial aos outros que o pagamento oneroso para ele; e olhando a pessoa moral que constitui o Estado como um ser de razão, porque não é um homem, gozaria dos direitos do cidadão sem querer cumprir os direitos do súdito, injustiça cujo progresso causaria a ruína do povo político”.

¹⁴ O avanço do Constitucionalismo foi em grande parte causado pela necessidade de afirmação dos direitos fundamentais, direitos que decorrem da essência do ser humano como núcleo de proteção da dignidade humana e do entendimento de que é o texto constitucional o lugar ideal para positivizar as normas asseguradoras dessas pretensões. De uma forma geral, sem esquecer-se da importância do contexto histórico, podemos entender que os direitos fundamentais são aqueles orientados a atender as exigências do princípio da dignidade da pessoa humana. A Constituição Federal de 1988, obr.cit. tem uma cláusula de abertura encerrando a idéia de não tipicidade dos direitos fundamentais, no §2º do art.5º, in verbis: Art. 5º - Os direitos e garantias expressos nessa Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, e dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

¹⁵ Sobre o irrestrito exercício dos direitos e liberdades individuais, Furtado, obr.cit. p.643 dá exemplo na linha do objeto dessa monografia, como se vê: “Seria possível imaginar, nos dias atuais, o caos urbano, se a simples atividade de conduzir veículos não estivesse totalmente ordenada pelo Direito?”.

¹⁶ A História exhibe um movimento pendular entre a sociedade civil e o Estado, ora predomina o Estado, ora predomina a sociedade. Segundo Antonio Umberto de Souza Júnior obr.cit, p.1 “A instabilidade da dimensão e do sentido das atividades estatais de limitação do exercício dos direitos individuais e coletivos mostra-se capaz de despertar curiosidade quanto ao destino de tais atuações administrativas no contexto que se desenha de um novo modelo de Estado [...]”. Parafraçando o senso comum cada Estado vai ter o Poder de Polícia que lhe seja mais útil.

Junto com ele mais uma classe de pessoas, o proletariado, em condições de miséria, ignorância e doença, cuja situação tendia a se agravar com o não intervencionismo estatal.

Foi nos Estados Unidos da América, nessa mesma época, que foi cunhada a expressão “police power”, porque a velocidade do crescimento da economia exigiu uma atuação estatal mais vigorosa no sentido de contenção dos direitos individuais em prol da comunidade.

A expressão “police power” remonta aos poderes residuais dos Estados membros da Confederação Americana para exprimir a competência legislativa estadual para regular direitos privados em benefício do interesse coletivo.

Após a 2ª Grande Guerra¹⁷, consolidou-se o chamado Estado Social, também chamado de Estado-Providência, Estado do Bem-Estar, com novos ideários e objetivos, inclusive a missão hercúlea de tentar estabelecer a igualdade entre os cidadãos, intervindo de forma efetiva¹⁸ na sociedade e na economia para ajudar os menos favorecidos.

Fatores que contribuíram para as mudanças do pós-guerra foram as transformações urbanas geradas pelo êxodo rural, que originaram as metrópoles e a concentração urbana, os avanços tecnológicos e científicos que proporcionaram melhores condições de saúde e conforto pessoal à população.

O estabelecimento desse novo modelo de Estado trouxe como consequência o reconhecimento dos chamados direitos sociais: direito à educação, saúde, ao trabalho, ao meio ambiente, à previdência social, ao lazer e sua inclusão em textos constitucionais diversos.

¹⁷ No intervalo entre as duas grandes guerras mundiais, desenvolveu-se um modelo radical de Estado, no aspecto do intervencionismo estatal, que atingiu nele o seu grau máximo. Era o chamado Estado Totalitário, cujos expoentes foram Hitler e Mussolini. Esse Estado penetra em todas as esferas, representa tudo, abrange tudo. No que tange ao Poder de Polícia ele tem nessa época um desempenho máximo, já o Estado tem uma atividade de “rolo compressor” da sociedade civil, inclusive com desrespeito dos direitos fundamentais, muito semelhante ao Estado Absolutista, mas dispensando as justificativas metafísicas.

¹⁸ Essa intervenção mais efetiva do Estado na sociedade e na economia é mais efetiva mesmo. Significa, concretamente, que o Estado vai desenvolver uma série de atividades prestacionais *uti singuli*, principalmente na área da saúde e da educação. Para o desenvolvimento dessas atividades foi necessário criar uma nova estrutura para Administração Pública, sem experiência nessa área. Esse é um ponto de inflexão importante: além das clássicas atividades restritivas de polícia, o Estado foi chamado a oferecer prestações, com fornecimento de utilidades para atender às necessidades da população e, além disso, é óbvio, mas convém ressaltar, um fornecimento acrescido de outro ônus: a conservação, manutenção da nova estrutura prestacional, tarefa bem árdua.

Para um Estado multifuncional, investidor, prestador de serviços configurou-se um poder de polícia à sua feição, com uma área de atuação bem ampla, inclusive atingindo relações entre os particulares, anteriormente fora do alcance do Estado.

Elaborou-se um novo conceito de ordem pública que abrangia a ordem econômica e social, com medidas restritivas às relações de emprego, ao mercado dos produtos de primeira necessidade, ao exercício de profissões, às comunicações, espetáculos públicos, meio ambiente, patrimônio artístico e histórico nacional, à saúde, etc.

O Estado constringia o particular a diversas obrigações de fazer como cultivar a terra, efetuar o seu registro profissional, aferir instrumentos de medição, submeter a si mesmo e os seus produtos aos mais diferentes tipos de inspeção.

A necessidade de atuação em áreas tão diversas acabou por causar a incapacidade estatal no atendimento de suas tarefas-fim, inclusive a limitação do exercício de direitos individuais e coletivos¹⁹, cujo campo de atuação tinha sido extremamente alargado pelo Estado Social.

Essa ineficiência agravou-se pelo fato que as formas de controle da atividade estatal não conseguiram acompanhar o seu gigantismo, causando uma situação calamitosa em quase todas as instituições do Estado. Segundo Antônio Umberto “O enorme volume de promessas do Estado Social justificou o seu parto e, por ironia do destino, sua morte, ainda historicamente jovem”²⁰.

O resultado da previsível incompetência, ineficiência²¹ do Estado em atender a tantas e díspares demandas foi o surgimento de n organizações privadas, dotadas

¹⁹ Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro em *Parcerias na Administração Pública-7ªe*. São Paulo: Atlas, 2009. p.13 “Com isso, o Estado, ao mesmo tempo em que foi chamado a agir nos campos sociais e econômicos, para assegurar a justiça social, passou a pôr em perigo a liberdade individual, pela crescente intervenção que vai desde a simples limitação ao exercício dos direitos até a atuação direta no setor da atividade privada”.

²⁰ SOUZA JÚNIOR, Antonio Umberto. obr.cit. p.

²¹ O princípio da eficiência foi o último a ser introduzido no rol principiológico constitucional da Administração Pública, veiculado que foi pela Emenda Constitucional 19 de 4/6/1998, *Vade Mecum Acadêmico de Direito Rideel*, organização de Anne Joyce Angher. 11ª ed. São Paulo: Editora Rideel, 2010, ficando o art.37 da Constituição Federal, obr.cit. com a seguinte redação: “ A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...] Segundo Coelho, Ob.cit. p.884. “[...] eficiência administrativa vem a ser: [...] exigência de que os gestores da coisa pública não economizem esforços no desempenho dos seus encargos, de modo a otimizar o emprego de recursos que a sociedade destina para a satisfação das suas múltiplas necessidades; numa palavra que pratiquem a “boa administração” de que falam os

de poder público, sob as mais diferentes roupagens jurídicas como as credenciadas pelo poder público²², concessionárias do poder público, autorizadas pelo poder público, franqueadas pelo poder público, terceirizadas pelo poder público, consorciadas pelo poder público para cumprir tarefas estatais, até em áreas sensíveis sociais²³, alavancando o encolhimento, desmantelamento do Estado “antigo”, que de prestador de utilidades passou a ser gerente, feitor, regulador do atendimento do interesse público²⁴ por essas entidades privadas, tentando adotar uma conformação de Estado instrumental e competitivo, adequado para sociedades onde todos os segmentos sociais fazem reivindicações.

Como o *modus operandi* do contemporâneo Estado Pós-Social, neoliberal, ainda está em gênese, confuso quanto à sua área de atuação, com uma interface crescente com o setor privado, caberá ao Direito, à lei e aos juristas acompanhar as vertiginosas transformações sociais causadas sobretudo pela tecnologia para evitar que injustiças sejam cometidos.

publicistas italianos. Nos Estados burocrático-cartoriais, o princípio da eficiência configura um brado de alerta, uma advertência mesmo, contra os vícios da máquina administrativa, sabidamente tendente a privilegiar-se, na medida em que sobrevaloriza os meios, em que, afinal, ela consiste, sacrificando os fins, em razão e a serviço dos quais vem a ser instituída.”

²² A Administração Pública cada vez se aproxima mais dos particulares para deixar a cargo deles, para transferir para eles, certas atividades que eram tradicionalmente suas, principalmente nas áreas que se utilizam de tecnologia, porque não tem como aparelhar-se. Segundo Di Pietro, obr.cit., p.2: “As ideias de parceria e colaboração dominam todos os setores, com reflexos inevitáveis no âmbito do Direito. O trabalho do jurista aumenta, de um lado porque crescem assustadoramente as alterações legislativas, indispensáveis para dar forma e fundamento às reformas que se processam; de outro lado, porque os governantes, no afã de efetivar almeçadas reformas e sob o impulso dos tecnocratas, atropelam muitas vezes o direito positivo, criando fórmulas inéditas de parceria, às vezes quase invertendo o velho princípio da legalidade, segundo o qual a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite. A inovação precede, muitas vezes a elaboração legislativa.”

²³ Quem desembarca no aeroporto internacional de Guarulhos (SP), o mais movimentado do Brasil, acredita que está sendo recebido por treinados agentes da Polícia Federal ao apresentar seus passaportes para entrar oficialmente no País. Mas, na verdade, os funcionários que checam e carimbam os documentos de viagem, fazem entrevistas de imigração e vistoriam bagagens em busca de drogas e armas são pessoas comuns, funcionários de uma empresa privada, sem nenhum compromisso ou treinamento com a defesa da soberania do Estado. Entregar a terceiros a fiscalização de quem entra e sai do país pode ser bem perigoso. Uma fiscalização deficiente é o paraíso para traficantes, imigrantes ilegais, criminosos procurados pela Interpol e terroristas. Enquanto o resto do mundo está debruçado em soluções para reforçar a segurança de suas fronteiras (vide o scanner humano dos aeroportos americanos) por aqui o governo terceiriza o controle de passaportes e imigração nos aeroportos.

²⁴ Precisa a explanação de Luís Roberto Barroso em *Agências Reguladoras e Democracia. BINENBOJM, Gustavo (Org)*. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2006, p.67: “A constatação de que o Estado não tem recursos suficientes para todos os investimentos necessários e que, além disso, é geralmente um mau administrador, conduziu ao processo de transferência para o setor privado da execução de uma ampla gama de serviços públicos. Mas o fato de determinados serviços públicos serem prestados por empresas privadas concessionárias não modifica a sua natureza pública: O Estado conserva responsabilidades e deveres em relação à sua prestação adequada”.

Na seara do Poder de Polícia, a crescente complexidade da vida social e a incorporação frenética de novas tecnologias na função administrativa causaram a ampliação das competências estatais de polícia e a proliferação de regulamentos específicos.

A atividade do poder de polícia se fragmentou e se especializou. Há uma atividade de polícia administrativa geral, que disciplina de modo genérico o exercício da autonomia privada em qualquer setor no âmbito da convivência comum.

Além disso, existem competências de polícia administrativa especial, atinentes às profissões²⁵, atividades industriais, consumo, trânsito, urbanismo, edificações, meio ambiente, saúde, alimentos e assim por diante.

Como o *modus operandi* do contemporâneo Estado Pós-Social, neoliberal, ainda está em gênese, confuso quanto à sua área de atuação, com uma interface crescente com o setor privado, caberá ao Direito, à lei e aos juristas acompanhar as vertiginosas transformações sociais causadas pela tecnologia para evitar que injustiças sejam cometidas.

1.2 Dissecando o Poder de Polícia

²⁵ Segundo Hélio Schwartsman no editorial *O país das corporações* publicado no jornal *FOLHA DE S.PAULO* de 6/12/2011 p.A2 existem reivindicações sociais para que o Estado regulamente indiscriminadamente as profissões, o que, indiscutivelmente, provocaria a expansibilidade do poder de polícia, como se vê a seguir: “Foi só o STF declarar a inconstitucionalidade da exigência de diploma de jornalista para o exercício da profissão que políticos de todos os naipes se articularam para reintroduzi-la, dessa vez via emenda constitucional.[...]A insistência em que se volta ao tema, porém, é reveladora de um dos grandes problemas do Brasil: assombrados por um espírito levemente fascista, não nos vemos como cidadãos de uma República, mas como representantes de uma determinada categoria profissional ou segmento social que seria detentor de “direitos naturais”. Nesse esquema, a ação política consiste em inscrever em lei as reivindicações oriundas desses “direitos” e esperar que o Estado as implemente. Viramos o país das corporações. A dificuldade é que, como todo o mundo faz o mesmo, o arcabouço legislativo se torna uma barafunda de reivindicações sindicais promovidas a norma geral. Elas são tantas que fatalmente se chocam. É nesse contexto que se inscrevem as guerras entre médicos e enfermeiros em torno das casas de parto ou entre psiquiatras e psicólogos pelo direito de diagnosticar. Pior para os pacientes e para a sociedade.[...] Apesar de a Constituição afirmar que a regra geral é a do livre exercício de profissões, legisladores buscam regular(e, portanto restringir) as carreiras de modelo de passarela, filósofo, detetive, babá, escritor, cerimonialista, depilador, etc. Já resvalando no reino da fantasia, busca-se também regular a ocupação de astrólogo e terapeuta naturista. Pergunto-me como nossos parlamentares puderam esquecer de Papai Noel e das indispensáveis fadas.”

O Estado é dotado de poderes²⁶ e do monopólio da violência²⁷, para promover o bem-estar social²⁸ e o atendimento do interesse público²⁹.

Dessa perspectiva, desse ponto de partida, fica óbvio que o Estado não é um fim em si mesmo³⁰, mas apenas um meio, um instrumento para a consecução dos objetivos sociais considerados relevantes³¹ ³² em cada momento histórico.

²⁶Poder, para Bobbio, Matteuci e Pasquino no seu *Dicionário de Política-7ªed*, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 95.vol 2.p.933 é: "Em seu significado mais geral, a palavra Poder designa a capacidade ou a possibilidade de agir, de produzir efeitos. [...] em sentido especificamente social, ou seja, na sua relação com a vida do homem em sociedade, o Poder torna-se mais preciso, e seu espaço conceptual poder ir desde a capacidade geral de agir, até a capacidade de o homem determinar o comportamento do homem. [...] O homem não é só sujeito, mas também objeto do Poder social. [...]."

²⁷Conforme o pensamento de Max Weber no capítulo *A Política como Vocação* dentro do livro *Ciência e Política: duas vocações*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1995, p. 55. "Se inexistissem estruturas sociais fundadas na violência, teria sido eliminado o conceito de Estado e emergiria uma situação que mais adequadamente chamaríamos de anarquia, no sentido específico da palavra. Naturalmente, a força não se constitui no meio único do Estado-ninguém jamais o afirmaria-porém a força constitui-se em um meio específico do Estado [...] a relação entre violência e Estado é profundamente próxima. [...] Estado é uma comunidade humana que se atribui (com êxito) o monopólio legítimo da violência física, nos limites de um território definido [...] o direito ao emprego da coação física é assumido por outras instituições à medida que o Estado o permita."

²⁸Diogo de Figueiredo Moreira Neto, na sua obra *Mutações do Direito Administrativo - 3ª Ed*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. nota, localiza o campo ideal de atuação do Estado: "[...] cidadão, no usuário de serviço, no cliente, no administrado e, por extensão, em todas as organizações por ele constituídas, em suma: passa a ser fulcrado, como deve ser não na organização administrativa, mas na pessoa humana, com seus valores fundamentais e indisponíveis, que devem ser naturalmente reconhecidos e protegidos sobre quaisquer outros."

²⁹O professor Marco Aurélio de Barcelos Silva durante aula proferida no Instituto Brasiliense de Direito Público no primeiro semestre de 2009 na disciplina Serviços Públicos e Parcerias na Administração Pública, ressaltou a dificuldade, a imprecisão das expressões "interesse público" e "serviço público", ofertando dois picolés de limão aos alunos capazes de definir satisfatoriamente os dois conceitos.

³⁰*O Plano Diretor da Reforma do Estado*, elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. Brasília; 1995 aponta os seguintes problemas ocorridos na década de 1980 causados pelo desvio do Estado de suas corretas funções: "A razão da crise brasileira da última década foi também uma crise de Estado. Em razão do modelo de desenvolvimento que os Governos anteriores adotaram, o Estado desviou-se das suas funções básicas para ampliar a sua presença no setor produtivo, o que acarretou, além da gradual deterioração dos serviços públicos, a que recorre, em particular, a parcela menos favorecida da população, o agravamento da crise fiscal e, por consequência, da inflação."

³¹O art.3º da *Constituição Federal*, obr.cit. define como objetivos da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III- erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV- Promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação".

³²Lucas Furtado de Mello, obr.cit., p.37. dissecou o rol dos objetivos fundamentais do Estado brasileiro: " No caso particular do Estado brasileiro, o exame dos seus objetivos que estão elencados no art. 3º da Constituição Federal leva à conclusão de que, além do desenvolvimento nacional (art.3º,II) todos os demais estão diretamente vinculados à observância dos direitos humanos, especialmente no que concerne à dignidade da pessoa humana."

Meirelles delimita o Poder Estatal-Político-Administrativo até chegar ao Poder de Polícia:

Todo poder estatal é poder político, mas convenciou-se denominar poder político somente aquele que se concentra e é exercido imediatamente pelos Poderes de Estado-Legislativo, Executivo e Judiciário-como órgãos governamentais dos Estados Democráticos Modernos, e estabeleceu-se que os demais poderes, exercidos pelos órgãos da Administração Pública, são poderes administrativos, dentre os quais se insere o poder de polícia [...].^{33 34 35}

Justen, ao fazer uma retrospectiva histórica do poder de polícia, confere a esse poder uma nova e interessante atribuição:

Na visão clássica, o poder de polícia era considerado como instrumento de manutenção de ordem pública [...] Mas o conceito de ordem pública foi sendo impregnado de outros valores [...] O reconhecimento de que o poder de polícia se orienta a realizar o princípio da dignidade humana³⁶ conduz à

³³ MEIRELLES, Hely Lopes. Poder de Polícia e Segurança Nacional. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v.61, n.445, p.287,11/72. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil-03/revista>. Acesso em 21/01/12.

³⁴ Flavio Henrique Unes Pereira na obra coletiva *Consórcios Públicos-Instrumento do Federalismo Cooperativo*. PIRES, Maria Coeli Simões (org) e BARBOSA, Maria Elisa Braz (Org.). Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008, p.280 defende, relativamente aos consórcios públicos que “os consórcios são formados por entes da Federação, o que os *legitima* a atuar em vasto campo e mediante diversas espécies de atos, por exemplo, os resultantes do exercício do denominado “poder de polícia”. Estes novos entes podem optar por personalidade de direito público (associações públicas de natureza autárquica) ou direito privado, o que não lhes comprometeria a impessoalidade, ou seja, podem exercer o poder de polícia no âmbito da legalidade.”

³⁵ A Administração Pública orienta a sua *práxis*, exerce o seu poder administrativo, balizando-se por dois princípios, mandamentos nucleares de seu sistema, que são: a supremacia do interesse público e a indisponibilidade do interesse público. Estes princípios-prerrogativas não são, contudo, um discricionarismo, um cheque em branco para a Administração Pública, que não pode expressá-los com a mesma autonomia e liberdade com que os particulares exercitam os seus direitos. Segundo o entendimento de Mello, obr.cit.p: “Esses caracteres, que sem dúvida informam a atuação administrativa, de modo algum autorizam a Administração Pública, escudada na supremacia do interesse público sobre o interesse privado, poder expressar as suas prerrogativas com a mesma autonomia e liberdade com que os particulares exercitam os seus direitos. É que a Administração Pública exerce *função*: a função administrativa. Existe função quando alguém está investido no dever de satisfazer dadas finalidades em prol do *interesse de outrem*, necessitando, para tanto, manejar os poderes requeridos para supri-las. Logo, tais poderes são *instrumentais* ao alcance das sobreditas finalidades. Sem eles, o sujeito investido na função, não teria como desincumbir-se do *dever* posto a a seu cargo. Donde, quem os titulariza maneja, na verdade, “deveres-poderes”, no *interesse alheio*.”

³⁶ Joaquim Gomes Barbosa em *O poder de polícia e o princípio da dignidade da pessoa humana na jurisprudência francesa*, disponível em <http://www.adami.adv.br/artigos>, acesso em 23/01/2012 narra o caso do Processo 136727, o Caso de Arremesso de Anões, decidido pelo Conseil d'Etat, órgão máximo da jurisdição administrativa francês, julgamento realizado em 27/10/1995, onde o poder de polícia restringe a liberdade de exercício de profissão com fundamento no respeito à dignidade humana. A situação da vida era a seguinte: nos arredores de Paris havia uma boate que empregava um anão cuja atribuição era ser bala de canhão, ou seja, arremessado através de um canhão, mas de forma cuidadosa para evitar lesões. O anão declarava que exercia a tarefa livremente e que tinha necessidade e dificuldade de arranjar outro emprego. O julgado tem a seguinte ementa: A autoridade

sua imediata aproximação com o instituto do serviço público- cuja essência se relaciona com esse mesmo valor. Logo, não é possível imaginar que poder de polícia e serviço público buscariam realizar finalidades qualitativamente diversas.³⁷

No âmago do conceito do Poder de Polícia vemos a convivência, mais frequentemente sob a forma de atrito do que diálogo, de dois elementos, que são o interesse público e os direitos à liberdade e a propriedade dos cidadãos.

Este é o entendimento de Pataki:

Praticamente todo o Direito Administrativo trata de temas em que se colocam em tensão dois aspectos opostos: a liberdade individual e a autoridade da Administração Pública. Quando se trata de “poder de polícia”, de forma bem clara se colocam em confronto esses dois aspectos: de um lado, o cidadão que quer exercer plenamente os seus direitos; de outro, a Administração Pública, que tem por incumbência condicionar o exercício daqueles direitos ao bem-estar coletivo, e ela faz isso usando seu poder de polícia.³⁸

Outros doutrinadores também consideram o “interesse público” e “direitos individuais” como pólos do Poder de Polícia:

[...] Quando o ordenamento jurídico confere ao Estado prerrogativas que o habilitam a ordenar atividades privadas, a Administração Pública irá exercer atividade externa, que extrapola os seus limites internos de atuação e invade a esfera de particulares. Deve-se ter em mente que no âmbito privado a regra é liberdade: é lícito aos particulares fazer tudo, desde que não haja lei dispendo em contrário. [...] Em razão do que foi exposto acerca do poder de polícia, podemos defini-lo como a atividade estatal cujo objetivo consiste em restringir ou condicionar a esfera de liberdade ou de direitos dos particulares em razão do bem estar da sociedade.³⁹

Na seara dos direitos individuais, Madeira adverte que o que é juridicamente garantido também é juridicamente limitado:

investida do poder de polícia municipal pode, até na ausência de circunstâncias locais peculiares, proibir uma atração que atente ao princípio do respeito à dignidade da pessoa humana. Na espécie, a atração de arremesso de anão, consiste em utilizar como projétil uma pessoa afetada por nanismo e apresentada como tal, afronta, por seu próprio objeto, a dignidade da pessoa humana. Legalidade da proibição pronunciada pela autoridade municipal mesmo quando tenham sido tomadas medidas protetivas para assegurar a segurança da pessoa em causa que se prestava livremente àquela exibição mediante renumeração.

³⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*- 4ªed. São Paulo: Saraiva, 2009.p.62.

³⁸ PATAKI, Arion Alvaro. Poder de Polícia. *Boletim Jurídico*. Uberaba/MG, a.4, n.179. Disponível na Internet:<<http://boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp>> Acesso em 26/01/2010.

³⁹ FURTADO, Lucas Rocha. obr.cit.p.650.

Realmente no Estado Democrático, o cidadão desfruta de um vasto elenco de direitos individuais decorrentes da própria Constituição. Mas nenhum cidadão detém fruição absoluta e irrestrita dos mesmos, pois não é da índole do Direito conferir prerrogativas ilimitadas, e as liberdades políticas não fazem exceção à regra. Portanto, todo direito há de encontrar um nível ótimo de utilização, para que a satisfação de um direito individual por seu destinatário não fira o direito dos outros e o interesse coletivo, pois sem isso não existiria a garantia de igualdade de todos perante lei.⁴⁰

Mello preleciona “[...] não se deve confundir liberdade e propriedade com *direito de liberdade e direito de propriedade*. Estes últimos são as expressões daquelas, porém tal como admitidas em um dado sistema normativo”⁴¹. Conforme Mendes:

A limitação dos direitos fundamentais é um tema central da dogmática (dos direitos fundamentais), e, muito provavelmente, do direito constitucional. É indispensável que o estudo dos direitos fundamentais e de suas limitações não perca de vista a sua estrutura dogmática. A definição do âmbito de proteção configura pressuposto primário para a análise de qualquer direito fundamental. [...] A ideia de restrição é quase trivial no âmbito dos direitos individuais [...] direitos fundamentais não de ser concebidos fundamentalmente como princípios, mandamentos de otimização, que podem ser satisfeitos em diferentes graus.^{42 43}

O caput do art. 5º da Constituição Federal determina a igualdade perante a lei:

Art.5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e a propriedade, nos termos seguintes:⁴⁴

⁴⁰ MADEIRA, José Maria Pinheiro. *Reconceituando o Poder de Polícia*. Rio de Janeiro: Lúmen Iuris, 2000.p.XIX.

⁴¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. obr.cit. p.811.

⁴² MENDES, Gilmar Ferreira. COELHO, Inocêncio Mártires. BRANCO, Paulo Gustavo. *Curso de Direito Constitucional-4ªed*. São Paulo: Saraiva: 2009. p.328.

⁴³ Mendes, obr. cit., p.335 sobre a categoria jurídica dos direitos fundamentais, se filia ao pensamento de Roberto Alexy na obra *Teoria da Argumentação Jurídica: a Teoria do Discurso Racional* da qual foi extraído o seguinte excerto: “[...] princípios são normas que ordenam que algo se realize na maior medida possível, em relação às possibilidades jurídicas e fáticas. Os princípios são, por conseguinte, mandamentos de otimização que se caracterizam porque podem ser cumpridos em diferentes graus e porque a medida de seu cumprimento não só depende das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas. Por outro lado, as regras são normas que exigem um cumprimento pleno e, nessa medida, podem ser somente cumpridas ou não. Se uma regra é válida, então é obrigatório fazer precisamente o que se ordena, nem mais nem menos. As regras contêm por isso determinações no campo do possível fático e juridicamente.”

⁴⁴ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil.obr.cit.

Os direitos à liberdade e a propriedade, cláusula pétrea⁴⁵ da Constituição Federal, podem ser identificados e circunscritos. A circunscrição, aliás, já começa no texto constitucional.

O inciso XXII do art.5 desse diploma legal determina: “é garantido o direito de propriedade”⁴⁶. A seguir uma limitação no inciso XXIII: “a propriedade atenderá a sua função social”⁴⁷.

Até mesmo um golpe de morte na propriedade é permitido no inciso XXIV do mesmo artigo: “a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição”⁴⁸.

O entendimento de Mendes é que “a possibilidade de desapropriação mediante pagamento de indenização justa converte a propriedade em garantia do valor de propriedade”⁴⁹.

No rol de direitos de liberdade existem também limitações constitucionais.

Por exemplo, o direito de reunião vai exigir uma atuação da autoridade administrativa bem concreta, expressa no art.5º inciso XVI da Constituição Federal:

Todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para este mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente.^{50 51}

O Direito de liberdade de reunião tem duas facetas interessantes. Ao mesmo tempo em que exige uma postura omissiva do Estado, que não pode interferir no seu exercício, necessita de prestação do Estado para a sua efetivação.

⁴⁵ Conforme a Constituição de 1988, obr.cit, art.60 §4º “Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: [...] IV-os direitos e garantias individuais.”

⁴⁶ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil.obr.cit.

⁴⁷ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil.obr.cit.

⁴⁸ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil.obr.cit.

⁴⁹ MENDES, Gilmar Ferreira. COELHO, Inocêncio Mártires. BRANCO, Paulo Gustavo Gounet.Obr.cit

⁵⁰ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Obr.cit.

⁵¹ O aviso prévio não tem caráter de autorização, mas a sua falta pode levar a sanções administrativas e penais. A sua função é apenas de ordem prática, contendo o lugar, data, horário, objetivos e itinerário alertando a Administração sobre a possível necessidade de se adotar medidas como a disponibilidade do local, segurança, identificação dos organizadores, organização do trânsito de pessoas e veículos, identificar a possibilidade de dano à propriedade pública ou privada.

Segundo Paulo Gustavo Gonet Branco: “O Estado deve proteger os manifestantes, assegurando os meios necessários para que o direito de reunião seja fruído regularmente. Essa proteção deve ser exercida também em face de grupos opositores ao que se reúne”⁵². Nesse sentido, a Parada do Orgulho Gay.

Voltando para o segundo elemento do poder de polícia, o interesse público: Afinal, o que é o interesse público? As expressões “interesse público” e “interesse social” são sinônimas⁵³? Quem é o titular da promoção do interesse público⁵⁴? O interesse público é um princípio ou uma norma?

As dificuldades já começam pelo fato do interesse público não estar de forma expressa no rol principiológico da Administração Pública Brasileira, o caput do art.37, como se vê⁵⁵: “A administração pública direta ou indireta de qualquer dos

⁵² MENDES, Gilmar Ferreira. COELHO, Inocêncio Mártires. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Ob.cit. p.443.

⁵³ A Constituição da República Federativa do Brasil, obr.cit. faz muitas remissões ao interesse social, ex. o art. 5º inciso XXIV: “A lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição.” Existe um perigo de se identificar o interesse público com o interesse social, ignorando que o interesse público é também um interesse individual, abrindo brechas para regimes autoritários. Não pode haver desvinculação entre o interesse individual e o público.

⁵⁴ No cenário atual administrativo brasileiro não existe mais o dogma que é o Estado o único responsável para o atendimento do interesse público, na sua faceta de prestação de serviços públicos. Para aquele rol de serviços públicos para os quais não é exigido o monopólio estatal, que não é necessário o uso do Poder de Estado, como educação e saúde o Estado pode atuar simultaneamente com outras organizações públicas não estatais e privadas. Como se vê no art.1º da lei 9.637 de 15/5/98-*Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção de órgãos e entidades que menciona e absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Vide Mecum Acadêmico de Direito Rideel*, organização de Anne Joyce Angher.11ª ed. São Paulo: Editora Rideel, 2010: “Art. 1º O Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos aos requisitos previstos nesta Lei”. Segundo Di Pietro, obr.cit., p.46, a atuação simultânea do Estado como o setor privado é “Descentralização por colaboração é a que se verifica quando, por meio de acordo de vontades ou ato administrativo unilateral se transfere a execução de determinado serviço público a pessoa jurídica de direito privado, previamente existente, conservado o poder público a titularidade do serviço.”

⁵⁵ No art. 2º da lei 9784 de 29/1/1999-Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. *Vide Mecum Acadêmico de Direito Rideel*, organização de Anne Joyce Angher.11ª ed. São Paulo: Editora Rideel, 2010, temos um rol exemplificativo dos princípios balizadores da atuação da Administração Pública mais amplo que o rol constitucional: “A Administração Pública obedecerá, entre outros aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. [...]III-objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes e autoridades.[...]”.

poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”⁵⁶.

Apesar disso, o texto constitucional se reporta em vários artigos ao interesse público, mas sem precisar o seu significado como vemos no art.37 inciso IX: “A lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público”⁵⁷.

Justen Filho defende que “O conceito de interesse público é, usualmente, pressuposto como algo sabido, mas é muito difícil expor o seu conteúdo”⁵⁸.

Seria o interesse público um conceito jurídico indeterminado?⁵⁹ Para Peter Häberle, citado por Ávila, como se vê a seguir:

É questionável se o interesse público pode ser descrito objetivamente, considerando-se que ele se relaciona com diferentes normas e conteúdos (por exemplo, normas de competência e normas que prescrevem direitos e garantias), é concretizado por meio de um permanente processo diacrônico de compreensão do Estado em uma dada comunidade (por exemplo, a compreensão do significado do Estado de Direito).⁶⁰

Para começar a dar, ou tentar dar, alguma densificação ao conceito de interesse público é útil que se faça uma distinção entre aquilo que é chamado de interesse público primário e secundário ou, como melhor entende Justen Filho: “Inicialmente, é possível uma conceituação negativa destinada a indicar aquilo que o interesse público **não** é antes de determinar aquilo que poderia ser”⁶¹.

⁵⁶ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Obr.cit.

⁵⁷ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Obr.cit.

⁵⁸ JUSTEN FILHO, Marçal. Ob.cit., p.62.

⁵⁹ A maioria dos ditames legais tem em seu âmago algum grau de indeterminação e necessidade de interpretação. A teoria dos conceitos jurídicos indeterminados faz as seguintes considerações: É impossível o texto legal antever até os últimos pormenores o comportamento dos atores sociais no cenário social e mesmo o próprio cenário social, daí a utilidade do emprego nos textos legais (mas também o perigo) de conceitos jurídicos indeterminados que ao contrário do que se pensa, não avalizam elastério ou discricionariedade dos operadores do direito, mas apenas análise fundamentada se determinado fato da vida se inclui no campo de incidência legal, autonomamente do seu grau de indeterminação. A fluidez, historicidade e imprecisão do conceito “interesse público”, sobretudo nas perigosas áreas fronteiriças entre o setor público e o setor privado, deve ser contextualizado porque no regime de legalidade estrita sob o qual a Administração Pública deve ser exercida e perante o caso concreto, não existirão conceitos indeterminados.

⁶⁰ ÁVILA, Humberto. Repensando o “Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Particular”. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)*. Salvador, Instituto de Direito Público, n 11, set/out/nov 2007. Disponível na internet em: <http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>. Acesso em 20/1/12.

⁶¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Obr. cit.p.59

A personificação do Estado, como referido anteriormente, foi embrião do atual Direito Administrativo e aconteceu dentro de uma sociedade que demandava segurança e estabilidade, inexistentes no Estado absolutista, para incrementar as suas diferentes relações. Segundo Dallari:

A própria natureza dos fins do Estado exige dele uma ação intensa e profunda, continuamente desenvolvida, para que ele possa realizá-los, o que produz, inevitavelmente, uma permante possibilidade de conflitos de interesse, que serão melhor resguardados e adequadamente promovidos só através do Direito. É por meio da noção do Estado como pessoa jurídica, existindo na ordem jurídica e procurando atuar segundo o Direito, que se estabelecem limites jurídicos eficazes à ação do Estado, no seu relacionamento com os cidadãos.⁶²

Entretanto, ocorreu e ainda ocorre como consequência da personificação, um entendimento teratológico de que por ser uma pessoa jurídica com direitos, patrimônio, deveres e responsabilidades, o Estado poderia até mesmo ter interesses antagônicos aos de todos os membros da sociedade, ou seja, se comportar da mesma forma que as pessoas jurídicas de Direito Privado. Mello discorda desse entendimento de forma veemente:

[...] seria inconcebível que um interesse da pessoa Estado em recusar administrativamente- e até questionar em juízo, se convocados aos pretórios-responsabilidade patrimonial por atos lesivos aos terceiros, mesmo que os houvesse causado. Teria interesse em pagar valor ínfimo nas desapropriações, isto é, abaixo do justo, inobstante o preceito constitucional. Com todos esses expedientes, muitos dos quais infelizmente (e injustamente) adota, resguardaria ao máximo o seu patrimônio, defendendo interesses à moda de qualquer outro sujeito, mas agrediria a ordem normativa. Ocorre que em todas estas hipóteses estará agindo contra o Direito, divorciado do interesse público, do interesse primário que lhe assiste cumprir.^{63 64}

Muito mais que uma definição estanque de interesse público, conceito historicamente cambiante, interessa à sociedade a limitação do Estado às finalidades que lhe sejam mais próprias.

⁶² DALLARI, Dalmo de Abreu. Obr.cit.p.107

⁶³ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Obr. cit.p.67.

⁶⁴ Muito ilustrativo, nesse sentido, para demonstrar o entendimento do Estado Brasileiro, a decisão da plenária do Supremo Tribunal Federal na Ação Declaratória de Inconstitucionalidade 47-1, requerente: Procurador-Geral da República e requerido: Governador do Estado de São Paulo, relator: Ministro Octavio Galloti, Brasília, julgamento em 22/10/92. STF. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/indiceADI>> Acesso em 12/01/2012, onde o Supremo Tribunal Federal fez uma exegese do art.100 da Constituição Federal que contraria os próprios anais da Assembleia Nacional Constituinte, ao declarar que a única especificidade dos créditos de natureza alimentícia quanto ao pagamento seria de preceder os outros tipos de precatório.

Poderoso personagem, ávido em invadir o domínio do indivíduo, o Estado tem que ter por interesse primário o atendimento à sociedade através do disposto no ordenamento jurídico, esse é o verdadeiro interesse público, sindicável no caso concreto, para acabar com o entendimento de que a Administração pode determinar o interesse público, entender que o seu interesse é o interesse da sociedade, concepção perigosa, sobretudo no capítulo do Poder de Polícia.

1.3 Os atos do poder de polícia

Enfatizando o que já foi explanado, o Estado é dotado de poderes ou prerrogativas especiais, inclusive o poder de conformar a autonomia privada ao princípio da proporcionalidade, exercendo uma atividade externa à sua pessoa, denominada de “poder de polícia”, invasiva da esfera de liberdade e propriedade dos particulares no âmbito permitido pela lei.

A expressão “poder de polícia” comporta duas competências, dois sentidos, um amplo e outro estrito.

Em sentido amplo, originário, o poder de polícia seria a competência dos Poderes Legislativos das pessoas políticas da Federação de criar leis, atos normativos de alcance geral, com conteúdo abstrato, impessoal e amplo círculo de incidência, como os decretos, instruções, regulamentos, portarias, instruções, resoluções, etc., que delineiam o perfil dos direitos dos particulares, já que segundo o art.5º II da Constituição Federal, princípio da legalidade, “ninguém está obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei”⁶⁵. A competência da União sobre os assuntos relacionados no art. 22 da Constituição Federal, não exclui a competência municipal ou estadual sobre questões específicas das matérias, como se vê no parágrafo único desse mesmo artigo constitucional: “Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo”⁶⁶.

⁶⁵ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil.obr.cit.

⁶⁶ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil.obr.cit.

A segunda competência, de sentido estrito, do “poder de polícia” objeto dessa monografia, se configura como sendo uma atividade administrativa, subjacente à lei, uma relação jurídica-administrativa regulada pelo Direito Público nos quais a Administração Pública externa a sua vontade normativa provocando efeitos jurídicos na liberdade e na propriedade dos administrados, desenvolvida através de um conjunto de atos genéricos ou específicos, permanentes e contínuos, que envolvem desde a edição de normas gerais, específicas ou concretas até a execução material dessas normas, com uso efetivo de força. Exemplos deles são as normas administrativas que determinem horários e condições de venda de bebidas alcoólicas, o uso de fogos de artifício, a proibição de soltar balões durante as festas juninas. Os atos administrativos específicos ou concretos caracterizam-se por se dirigirem a indivíduos e situações bem identificados, como por exemplo, os veiculados por atos sancionatórios, como a multa de trânsito, por ato de consentimento, como as licenças e as autorizações e o atos de fiscalização, como os de peso e medida, condições de higiene dos estabelecimentos comerciais, vistoria dos veículos automotores, fiscalização de trânsito. Enfim, uma gama bem variada de situações.

Quando a Administração Pública praticar atos administrativos no exercício do seu poder de polícia, poder de polícia em sentido estrito, estes atos, modalidade que são dos atos administrativos, têm que obedecer aos requisitos de validade dos demais atos administrativos, descritos no art.2º da Lei 4717 de 5/7/1995, Lei da Ação Popular:

Art.2º: São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

- a) incompetência;
- b) vício de forma;
- c) ilegalidade do objeto;
- d) inexistência de motivos;
- e) desvio de finalidade;

Parágrafo único: Para a conceituação dos casos de nulidade, observar-se-ão as seguintes normas:

- a) incompetência fica caracterizada quando o ato não se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou;
- b) o vício de forma consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato;

c) a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo;

d) a inexistência de motivos se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido;

e) o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.⁶⁷

O ato do “poder de polícia”, como ato administrativo que é, tem um regime jurídico diferenciado dos demais atos jurídicos⁶⁸, além da obediência aos requisitos de validade acima, sendo um ato unilateral de autoridade pública a serviço de fim administrativo, goza seguintes atributos distintivos: presunção *iuris tantum* de legitimidade, extroversão, por ser invasivo da esfera jurídica dos administrados, auto-executoriedade, imperatividade e exigibilidade.

⁶⁷ BRASIL. Lei 4717 de 5/7/1995. Regula a ação popular. *Vade Mecum Acadêmico de Direito Rideel*. Organização de Anne Joyce Angher. 11ª ed. São Paulo: Editora Rideel, 2010.

⁶⁸ Existem diferenças relevantes entre a natureza jurídica do ato administrativo e atos e negócios jurídicos privados, devido à presença do Estado, como vetor do interesse público, num dos pólos da relação jurídica administrativa. Os requisitos de validade do ato administrativo são mais circunscritos legalmente que os requisitos de validade dos atos jurídicos privados como se vê nos seguintes aspectos: ambos exigem a capacidade do agente, no caso dos atos administrativos a capacidade tem um plus chamado de competência; quanto ao objeto, nos atos privados tem que ser lícito, possível e determinável, nos administrativos só é admitido o objeto legal; a forma do ato privado é livre sendo regra a liberdade de forma, no ato administrativo só é admitida a forma legal. No Brasil não se questiona a causa do ato jurídico privado enquanto que no ato administrativo a causa é de grande relevância, vinculando a Administração Pública, sendo que na análise da causa deve-se verificar o atendimento ao interesse público e o motivo do ato, que tem ser real e legal. O texto constitucional faz referência a necessidade de motivar alguns atos como se vê no Art. 93 inciso X: “ As decisões administrativas dos tribunais serão motivadas e em sessão pública [...]” A motivação do ato administrativo é também matéria do art. 50 da lei 9784/1999 , de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. *Vade Mecum Acadêmico de Direito Rideel*. Organização de Anne Joyce Angher. 11ª ed. São Paulo: Editora Rideel, 2010, como se vê a seguir: “Art.50 Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos [...]§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.[...]§ 3º a motivação das decisões de órgãos colegiados e comissões ou de decisões orais constará da respectiva ata ou de termo escrito.” dever de motivar os atos administrativos encontra-se exposto em diversos princípios e dispositivos insertos na Constituição da República Federativa do Brasil, obr. cit., especificamente nos artigos 1º “caput”, inciso II e parágrafo único, 5º XXXV e LIV e 93 X. A teor do art. 1º da Constituição Federal, obr.cit., a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito, este entendido como a união dos conceitos de Estado de Direito e Estado Democrático que, fundidos, geram um conceito novo, que supera a mera justaposição dos elementos que o formam. O Estado Democrático de Direito é aquele em que, além de serem observados os princípios do primado da lei e da Constituição, também se verifica a submissão à soberania popular. Ou seja, o povo participa não só da formação da vontade estatal como também no controle direto ou indireto dos atos administrativos. Para assegurar a participação e controle popular, indispensável é a fundamentação do ato administrativo, único meio viabilizador de fiscalização. De se ressaltar que, ao lado da motivação do ato, deve haver a publicidade da mesma, para que se possibilite a efetiva participação do cidadão no controle da juridicidade dos atos emanados do poder público.

A prática do ato administrativo do poder de polícia em sentido estrito pode exigir para a sua concreção que a Administração realize uma variedade de ato administrativo, não necessariamente pessoalmente, como se fosse uma etapa do ato administrativo propriamente dito, etapa não veiculadora de conteúdo normativo, que a doutrina classifica como “ato meramente material”, não administrativo, acessório do ato administrativo propriamente dito, de apoio, não destinado a dar efetividade ao mandamento de uma norma. Carvalho Filho estabelece o conteúdo adequado do ato material administrativo:

“[...] o Estado não se despe do poder de polícia nem procede a qualquer tipo de delegação, mas apenas atribui ao executor a tarefa de operacionalizar máquinas e equipamentos, sendo-lhe incabível estabelecer qualquer tipo de restrição; sua atividade limita-se, com efeito à **constatação dos fatos.**”⁶⁹

Também Furtado da Rocha preocupa-se com o campo de atuação dos atos materiais: “O ato administrativo deve decorrer de uma manifestação de vontade do Estado. Fatos concretos, materiais, ainda que produzam efeitos no mundo jurídico e no âmbito da Administração Pública, não são atos administrativos”⁷⁰.

1.4 Poder de Polícia de Trânsito e a Legalidade

Na matéria de trânsito a Constituição de 1988 faz a seguinte repartição da competência legislativa entre os entes federados, disciplinando o poder de polícia de trânsito em sentido amplo:

Art.22 Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

XI- trânsito e transporte;

[...]

Parágrafo único: Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

Art.23 É da competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

[...]

⁶⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo-22ªed.* Rio de Janeiro: Lumen Iuris.p.77.

⁷⁰ FURTADO ROCHA, Lucas. obr.cit..p.238.

XII- estabelecer e implementar política de educação para a segurança de trânsito.

[...]

Art.30 Compete aos Municípios:

I-legislar sobre assuntos de interesse local;

[...] ⁷¹

Exercitando a sua competência constitucional a União editou a lei 9503 de 23/9/1997, denominada de Código de Trânsito Brasileiro, que define atribuições das diversas autoridades e órgãos ligados ao trânsito, fornece diretrizes para a Engenharia de Tráfego e estabelece normas de conduta, infrações e penalidades.

O *Código Brasileiro de Trânsito* tem como base a Constituição do Brasil, respeita a Convenção de Viena e o Acordo do Mercosul e entrou em vigor no ano de 1998, estabelecendo, logo em seu artigo primeiro, aquela que seria a maior de suas diretrizes, qual seja, a de que o "trânsito seguro é um direito de todos e um dever dos órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito"⁷².

Alguns integrantes do Sistema Nacional de Trânsito são:

Art.7º Compõem o Sistema Nacional de Trânsito os seguintes órgãos e entidades:

I-o Conselho Nacional de Trânsito-CONTRAN, coordenador do Sistema e órgão máximo normativo e consultivo.

[...]

III- os órgãos e entidades executivos de trânsito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.⁷³

Nas competências dos órgãos executivos de trânsito das pessoas jurídicas de Direito Público Interno, enumeradas no parágrafo anterior, temos:

Art. 22 Compete aos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, no âmbito de suas respectivas circunscrições:

[...]

X-credenciar órgãos ou entidades para execução de atividades previstas na legislação de trânsito, na forma estabelecida em norma do CONTRAN;

⁷¹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Obr.cit.

⁷²BRASIL. Código de Trânsito Brasileiro. *Vade Mecum Acadêmico de Direito Rideel*. Organização de Anne Joyce Angher. 11ª ed. São Paulo: Editora Rideel, 2010.

⁷³ BRASIL. Código de Trânsito Brasileiro. Obr.cit.

[...]

XII-promover e participar de projetos e programas de educação e segurança de trânsito de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo CONTRAN;

Art. 25 Os órgãos ou entidades executivos do Sistema Nacional de Trânsito poderão celebrar convênio delegando as atividades previstas neste Código, com vistas à maior eficiência e a segurança para os usuários da via.⁷⁴

A lei, no mesmo sentido do texto constitucional, destaca o papel da educação: “A educação para o trânsito é direito de todos e constitui dever prioritário para os componentes do Sistema Nacional de Trânsito”⁷⁵.

Além do CTB, temos as Resoluções complementares, e os Estados complementam a legislação federal por meio de Portarias e Decretos. Os órgãos de trânsito municipais também têm autonomia para normatizar detalhes do trânsito, suplementando a legislação estadual e federal no que couber.

A Organização das Nações Unidas – ONU, em Assembleia Geral realizada em março de 2010, com base em estudos da Organização Mundial de Saúde⁷⁶, estabeleceu através de uma resolução que a década 2011-2020 seria a Década de Ação para Segurança Viária, convocando todos os países signatários da Resolução, e o Brasil⁷⁷ foi um deles, para desenvolver ações para a redução de 50% de mortes^{78 79} em 10 anos.

⁷⁴ BRASIL. Código de Trânsito Brasileiro. Obr.cit.

⁷⁵ BRASIL. Código de Trânsito Brasileiro. Obr.cit.

⁷⁶ Segundo HONORATO, Cássio. SEGURANÇA VIÁRIA (ROAD SAFETY):A MUDANÇA DE PARADIGMA PROPOSTA PELA OMS PARA ALCANÇARMOS O TRÂNSITO SEGURO. In: 7º Congresso Brasileiro Trânsito & Vida, 3º Internacional. 07/10/2011.Slides.Fortaleza,2011. Disponível em <http://www.transitoevida.com>, acesso em 27/01/2012,a Organização Mundial de Saúde, no que diz respeito ao trânsito, mudou o seu paradigma. Inicialmente, o trânsito era visto sob seu aspecto econômico e como um direito individual: qualquer evento grave era tido como um mero “acidente”. Com o grande número de vítimas, a OMS passou a entender que o trânsito seguro é um direito essencial, por proteger a vida humana, que é o pressuposto elementar de todos os demais direitos e liberdades, especializando sua vocação de garantia dos direitos fundamentais relacionados ao fenômeno trânsito por meio de tratados ou convenções internacionais que especifiquem a realização do trânsito em condições seguras como dever do Estado, direito e responsabilidade de todos. O constituinte brasileiro, coerentemente, no caput do art.5º, proclama o direito à vida, indicando-o como o primeiro dos cinco valores básicos que inspiram a lista dos direitos fundamentais.

⁷⁷ Segundo a Constituição da República Federativa do Brasil, obr.cit., no § 3º do art.5º : “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.”

⁷⁸ O Jornal *Correio Braziliense* de 20/11/2011 p.9 do Caderno Brasil veicula a seguinte matéria de autoria da jornalista Grasielle Castro: “De acordo com dados do Ministério da Saúde existe uma média de quatro mortos por hora em acidentes de trânsito no Brasil, totalizando mais de 41 mil mortes por ano. Para o Ministro das Cidades, Mário Negromonte, é como se a cada dois dias caísse um boeing no Brasil. A sociedade fica mais comovida com acidentes de um boeing do que com esses espalhados no país inteiro”

1.5 Processo Administrativo Para Apuração das Infrações de Trânsito

De forma ampla, referindo-se a todos os tipos de processo, o texto constitucional impõe no inciso LIV do art. 5º: “ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente”⁸⁰.

O contexto social do Estado Democrático de Direito, de afirmação de direitos fundamentais do cidadão contra o Estado, do agigantamento do cidadão face do Estado, explica a valorização do processo administrativo. Os paradigmas democráticos exigem que o Estado não somente produza resultados conforme a lei, mas que siga o caminho legalmente disciplinado para produzir tais resultados, de forma harmônica com aqueles direta ou indiretamente interessados no conteúdo do ato a ser exarado.

Processo administrativo, nas suas diferentes modalidades, tem acolhimento constitucional, constando do rol dos direitos fundamentais do art.5º, inciso LV da Constituição Federal: “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e

⁷⁹ O Jornal *Folha de São Paulo* de 26/12/2011 caderno Cotidiano p.C1 tem uma matéria de autoria dos jornalistas Patrícia Campos Mello e Gustavo Hennemann sobre os prejuízos financeiros causados ao País pelos acidentes de trânsito: “O Brasil deve perder cerca de R\$ 14,5 bilhões com acidentes nas estradas federais em 2011 – o que equivale a toda a arrecadação de impostos no ano do Acre, Alagoas, Amapá, Maranhão, Paraíba, Sergipe e Tocantins juntos. Nesse sentido, finalmente, a Previdência Social do Brasil resolveu levantar do seu berço esplêndido e exercer o seu direito de regresso, ajuizando na Justiça Federal de Brasília em 03/11/2011 a primeira ação regressiva contra um culpado por acidente de trânsito para ressarcir o INSS, buscando do culpado o ressarcimento dos cofres públicos pelo ônus de pagar pelas consequências de sua atitude irresponsável, tendo como fundamento legal o disposto no art. 934 do Código Civil: Aquele que ressarcir o dano causado por outrem pode reaver o que houver pago daquele por quem pagou, salvo se o causador do dano for for descendente seu, absoluta ou relativamente incapaz. A ação ajuizada diz respeito a um acidente ocorrido em abril de 2008, na rodovia que liga Taguatinga a Brazlândia, no Distrito Federal, ocasião em que, segundo os autos do processo, o réu conduzia seu veículo após ter ingerido bebida alcoólica e em alta velocidade, na contramão, e fazendo ziguezagues.O réu colidiu frontalmente com outro veículo, resultando na morte de cinco pessoas e em lesões corporais em outras três. Por conta da pensão por morte gerada pelo acidente, o INSS já gastou R\$ 90,8 mil em pensão por morte - valor que está sendo cobrado do réu”.

⁸⁰ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil.Obr.cit.

recursos a ela inerentes.⁸¹” Com a promulgação da EC 45, de 09/12/2004 – Reforma do Judiciário – inseriu-se o inciso LXXVIII no art. 5º, que também dispõe do processo administrativo:” a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação “⁸².

Na área da legislação infraconstitucional temos a lei 9784 de 29/1/1999 que disciplina o processo administrativo, transformando esse processo numa forma efetiva e constante de relacionamento do cidadão com a Administração Pública, criador de uma “jurisprudência” administrativa.

Ainda, *strictu sensu*, o Código de Trânsito Brasileiro, lei 9503 de 23/9/1997, tem um capítulo todo dedicado ao processo administrativo de apuração das infrações previstas na legislação de trânsito, o Capítulo XVIII, com prazo decadencial para a notificação prévia do acusado por meio comprovadamente hábil, não bastando o mero envio postal ao proprietário do veículo, conforme o teor do art. 282 do Código de Trânsito Brasileiro:

Art.282 Aplicada a penalidade, será expedida notificação ao proprietário do veículo ou ao infrator, por remessa postal ou por qualquer outro meio tecnológico hábil, que assegure a ciência da imposição da penalidade.⁸³

No mesmo sentido, para assegurar o devido processo legal, o entendimento sumulado do Superior Tribunal de Justiça: “No processo administrativo para imposição de multas de trânsito, são necessárias as notificações da autuação e da aplicação da pena decorrente da infração” ⁸⁴.

Existe também um órgão, a Junta Administrativa de Recursos de Infração (JARI), tipo uma segunda “instância”, somente para julgar recursos dos que se consideram injustiçados, assegurando o contraditório e ampla defesa dos “indiciados”. Da decisão da JARI ainda cabe um recurso.

Art.288 Das decisões da JARI caber recurso a ser interposto, na forma do artigo seguinte, no prazo de 30 dias contado da publicação ou da notificação da acusação.

⁸¹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil.Obr.cit.

⁸² BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. obr.cit.

⁸³BRASIL. Código de Trânsito Brasileiro. obr.cit..

⁸⁴BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Súmula 312*. No processo administrativo para imposição de multa de trânsito, são necessárias as notificações da autuação e da aplicação da pena decorrente da infração. Disponível em< <http://www.stj.jus.br/SCON>>. Acesso em 23/01/12.

Se tudo isso não for suficiente existe a jurisdição, com a sua inafastabilidade constitucional e as suas características de definitividade e substituibilidade, para os que ainda se sentem injustiçados.

Mais uma súmula do Superior Tribunal de Justiça sobre a matéria: “O pagamento da multa por infração de trânsito não inibe a discussão judicial do débito”

⁸⁵.

1.6 Tecnologias: significado e necessidade

O termo “tecnologia” provém da palavra grega *techne* que significa técnica, arte ou ofício, juntamente com o sufixo *logia* que significa estudo. Concretamente, tecnologia é manifestação física de ideias, a aplicação dos conhecimentos científicos para a resolução de diferentes problemas humanos.

A partir do século XX, destacam-se as tecnologias de informação e comunicação através da evolução das telecomunicações, utilização dos computadores, desenvolvimento da internet e ainda, as tecnologias avançadas, que englobam a utilização de energia nuclear, nanotecnologia, biotecnologia, fotosensores, etc.

Os progressos da tecnologia provocam grande impacto na sociedade. Segundo a articulista Luli Radfaherer:

Um automóvel é uma invenção maluca. Com automóveis são uma novidade com tantos problemas de infraestrutura que tem cara de moda passageira. Dez mil automóveis dão a seus donos uma sensação de estilo e exclusividade. Um por família faz com que o urbanismo se reconfigure. Um por pessoa obriga a todos a mudar o seu estilo de vida. [...] Novas tecnologias impressionam exatamente por serem inéditas. Sua primeira versão costuma ser um trambolho que mal funciona, oferecendo à custa de muito esforço, uma vantagem marginal com relação aos processos que substitui. Seu aperfeiçoamento é lento e irregular. Quando finalmente amadurecem se tornam invisíveis. É exatamente nesse ponto que transformam a vida de quem tem contato com elas. Só se pensa na importância da energia elétrica ou do saneamento básico quando deixam de funcionar.⁸⁶

⁸⁵BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Súmula 434*. O pagamento da multa por infração de trânsito não inibe a discussão judicial do débito. Disponível em < <http://www.stj.jus.br/SCON>>. Acesso em 23/01/12.

⁸⁶ RADFAHRER, Luli. Até tu, Brutus, meu filho?!?. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 1/6/11. Caderno TEC, pF8.

A tecnologia se torna um poderoso e invisível possibilitador de soluções para os desafios humanos -- grandes ou pequenos. Como fatores negativos surgem questões sociais preocupantes como o desemprego, devido à substituição do homem pela máquina, a poluição ambiental que exige um contínuo e rigoroso controle, como a causada pelas usinas nucleares, a falta de privacidade e problemas inéditos causados pela tecnologia, que provavelmente não existiriam se não se usasse a tecnologia. Computadores e smartphones permanentemente conectados obrigam os seus usuários a jornadas de trabalho absolutamente inimagináveis.

Mas não faz sentido se insurgir contra a tecnologia. Ideias nascem para se multiplicarem e se aperfeiçoarem. E, com certeza, o casamento da tecnologia com o poder de polícia administrativa de trânsito é indissolúvel. “Estudos indicam que a presença de radares fixos em rodovias contribui para a redução de quase 70% dos acidentes nos locais onde são instalados”⁸⁷.

1.7 Jurisprudências do Superior Tribunal de Justiça sobre a esfera de atuação da tecnologia na lavratura dos autos das infrações de trânsito

O Superior Tribunal de Justiça tem o entendimento que a tecnologia dos controladores eletrônicos é apenas um válido instrumento comprobatório da ocorrência da infração de trânsito, despido das características de ato de poder de polícia. A responsabilidade de lavratura do auto de infração é privativa do agente de trânsito, como se vê a seguir:

[...] 2- O Poder Sancionatório do Estado submete-se ao princípio da Anterioridade e da Legalidade. Consectariamente, o auto de infração de trânsito deve constar todos os elementos exigíveis para a sua formalização, arrolados pelo art.280 do Código de Trânsito Brasileiro.

3-O Código de Trânsito Brasileiro e Resoluções do CONTRAN permitem a comprovação de infrações de trânsito por meio de aparelhos eletrônicos.

4-*In casu*, à luz da legislação de trânsito, a sanção restou escoreita, como se colhe dos dispositivos indicados:

⁸⁷RADAR à vista. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 27/12/11. Editorial,p.A2.

[...] 5-Os “pardais” não aplicam multas, apenas fornecem elementos fáticos para que o DETRAN lavre o auto e imponha sanções quando comprovadas as infrações.⁸⁸

No mesmo sentido, outro julgado:

1-Nos termos do art.280,§ 4ºdo Código de Trânsito, o agente da autoridade de trânsito competente para a 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.O aresto consignou que toda e qualquer notificação é lavrada por autoridade administrativa.

[...]3-É descabido exigir-se a presença do agente para lavrar o auto de infração no local e no momento em que ocorreu a infração, pois o § 2º do CTB admite como meio para comprovar a ocorrência “aparelho eletrônico ou equipamento audiovisual (...) previamente regulamentado pelo CONTRAN.⁸⁹

Para encerrar um Agravo de Instrumento improvido, por inadmissão de Recurso Especial, no qual um dos fundamentos era ausência do agente atuador no momento da infração de trânsito:

1-O argumento da ausência do agente atuador não gera nulidade quanto aos autos de infração lavrados por equipamentos eletrônicos, tendo em vista que no corpo do inc.V, do art.280, da lei 9503/97, a conjunção alternativa “ou” não deixa dúvida quanto à desnecessidade da presença do agente atuador, equivalendo a dizer que qualquer que seja a forma de atuação, por via de órgão ou entidade e da autoridade, agente atuador ou equipamento, se torna válida a atuação.

2-A jurisprudência do STJ pacificou o entendimento de que é legítima a atuação procedida pelos controladores eletrônicos [...].⁹⁰

⁸⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 772347-DF. Autor: Arsky Assessoria Comercial Importadora e Exportadora. Réu: Departamento de Trânsito do Distrito Federal. Julgamento: 16/5/2006. Julgamento pela 1ª Turma. Relator: Ministro Luis Fux.

⁸⁹BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Administrativo. Recurso Especial 712312/DF. Autor: Lélío de Castro Cirillo. Réu: Departamento de Estradas e Rodagem do Distrito Federal. Julgamento: 18/08/2005. Relator: Ministro Castro Meira.

⁹⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo de Instrumento 785647. Julgamento realizado pela Ministra Denise Arruda em 22/11/06. Agravante: Vadim da Costa Arsky e outro. Agravado: Departamento de Trânsito do Distrito Federal. Disponível em< <http://www.stj.jus.br/SCON>>. Acesso em 23/01/12.

2 APRESENTAÇÃO DO PRECEDENTE - RECURSO ESPECIAL 759.759-DF

2.1 Recurso Especial 759.759-DF

O Recurso Especial 759.759-DF foi julgado em 05/09/2006 pela Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça. O relator foi o Ministro Humberto Martins.

2.2 Partes

A recorrente uma jurisdicionada, e o recorrido é o Departamento de Trânsito do Distrito Federal.

O Departamento de Trânsito do Distrito Federal – DETRAN – DF é uma entidade autárquica, que objetiva “proporcionar segurança e fluidez no trânsito viário à sociedade, contribuindo para melhor qualidade de vida” ⁹¹, participante da administração indireta do Distrito Federal vinculado à Secretaria de Estado de Transportes do Distrito Federal.

O DETRAN-DF, que também se integra ao Sistema Nacional de Trânsito, rege-se pela legislação federal sobre trânsito cuja fonte maior é o Código de Trânsito Brasileiro, por seu regimento próprio e demais normas baixadas pelo Distrito Federal.

Algumas finalidades do DETRAN-DF, segundo o seu Regimento Interno, são:

Art.3º. O DETRAN-DF tem as seguintes finalidades:

[...]

IV - educação para o trânsito;

⁹¹ DISTRITO FEDERAL. Governo do Distrito Federal. Decreto nº 27.784 de 16/3/07. Dispõe sobre a alteração no Regimento Interno do Departamento de Trânsito do Distrito Federal. Disponível em <<http://www.detrان.df.gov.br/sites>>. Acesso em 23/01/12.

VI - policiamento e fiscalização de trânsito;

VII - julgamento de autos de infração;

VIII - aplicação de penalidades;

[...]

X - apoio técnico em parceria com órgãos e entidades cujas atividades se relacionem direta ou indiretamente com o trânsito, com vistas à melhoria no atendimento, tecnologia de ponta e segurança do trânsito.⁹²

Entre as fontes de receita do DETRAN-DF encontramos:

Art.6º. A receita do DETRAN-DF será constituída de:

[...].

II - recursos provenientes da arrecadação de tributos, encargos, preços públicos e multas aplicadas por infrações à legislação de trânsito;

[...]

IV - rendas provenientes da venda em leilão de veículos apreendidos na forma da legislação específica em vigor.⁹³

2.3 Foro

O Recurso Especial 759.759-DF fulcrou-se no artigo 105, inciso III, alínea “a” da Constituição Federal de 1988:

Art. 105. Compete ao Superior Tribunal de Justiça:

[...]

III-julgar, em recurso especial, as causas decididas, em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos Tribunais dos Estados, Distrito Federal e Territórios Federais, quando a decisão recorrida:

a)contrariar tratado ou lei federal, ou negar-lhes vigência;⁹⁴

⁹² DISTRITO FEDERAL. Governo do Distrito Federal. Decreto nº 27.784 de 16/3/07. Dispõe sobre a alteração no Regimento Interno do Departamento de Trânsito do Distrito Federal. Disponível em <[http:// www.detrان.df.gov.br/sites](http://www.detrان.df.gov.br/sites)>. Acesso em 23/01/12.

⁹³ DISTRITO FEDERAL. Governo do Distrito Federal. Decreto nº 27.784 de 16/3/07. Dispõe sobre a alteração no Regimento Interno do Departamento de Trânsito do Distrito Federal. Disponível em <[http:// www.detrان.df.gov.br/sites](http://www.detrان.df.gov.br/sites)>. Acesso em 23/01/12.

⁹⁴ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. obr.cit.

A lei federal considerada contrariada pelo Recurso Especial 759.759-DF foi o art. 280 §§ 2º e 4º da Lei 9503/97(Código de Trânsito Brasileiro):

Art. 280. Ocorrendo infração prevista na legislação de trânsito, lavrar-se-á auto de infração, do qual constará:

[...]

§2º A infração deverá ser comprovada por declaração da autoridade ou do agente da autoridade de trânsito, por aparelho eletrônico ou por equipamento audiovisual, reações químicas ou qualquer outro meio tecnologicamente disponível, previamente regulamentado pelo CONTRAN.

[...]

§4º 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.⁹⁵

2.4 Origem do Recurso Especial 759.759-DF

O Recurso Especial 759-759-DF, recebido com efeito devolutivo, insurgiu-se contra a decisão unânime denegatória proferida pela Primeira Turma Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal durante o julgamento da Apelação Cível 2002 01 1 105995-4, realizado em 08/11/2004, relator Juiz Roberval Casimiro Belinati, tendo sido assim ementado o acórdão hostilizado:

AÇÃO ANULATÓRIA-MULTAS DE TRÂNSITO-CONTROLADOR ELETRÔNICO-POSSIBILIDADE-IDENTIFICAÇÃO DA AUTORIDADE COMPETENTE NA LAVRATURA DE MULTA

O controlador eletrônico não impõe multa, apenas constitui-se no meio pelo qual a infração é detectada. A autoridade competente-DETRAN-é quem, de acordo com a legislação pertinente, lavra o auto de infração e impõe a sanção ao motorista infrator, estando devidamente identificada nas multas enviadas no campo “Órgão Atuador”.⁹⁶

2.5 Partes da Apelação Cível 2002 01 1 105995-4

⁹⁵ BRASIL. Código de Trânsito Brasileiro. Obr.cit.

⁹⁶ BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal. Apelação Cível 2002.01.1.105995-4. Apelante: Regina Maria Keating da Costa Arsky. Apelado: Departamento de Trânsito do Distrito Federal. Relator: Juiz Roberval Casimiro Belinati. Brasília-DF, 08/11/04. Disponível no Arquivo do Tribunal de Justiça do Distrito Federal. Consulta em 24/04/10.

A apelante foi uma jurisdicionada e apelado o Departamento de Trânsito do Distrito Federal (DETRAN-DF).

2.6 Origem da Apelação Cível 2002 01 1 105995-4

A Apelação Cível 2002 01 1 105995-4 foi oferecida devido ao inconformismo da Autora com a decisão proferida pelo Juiz Walter Muniz de Oliveira durante o julgamento da Ação Anulatória de Multas de Trânsito 2002 01 1 em 28/8/2003 proposta contra o DETRAN-DF. Excertos do *decisum* são transcritos a seguir:

[...] o controle eletrônico de velocidade é previsto no Código Nacional de Trânsito. [...] a máquina não pratica ato administrativo e nem substitui autoridade administrativa, esta somente fornece elementos para que o Departamento de Trânsito expeça a multa. [...] As infrações de trânsito foram todas regularmente notificadas à Autora, portanto, não há ilegalidade nas multas aplicadas.[...] o auto de infração vem aplicado com todas as características exigidas pelo Código Nacional de Trânsito e foi emitido pelo Departamento de Trânsito do Distrito Federal e não pela máquina.⁹⁷

2.7 Fatos Relevantes do Caso Concreto

A Autora alega que é proprietária de um veículo Honda/Civic-EX, ano de fabricação e modelo 1998, placas JKO-1962.

Nessa qualidade de proprietária de veículo recebeu 10 “Notificações de Infração”, expedidas entre 18/09/2001 e 20/11/2002, com fotos do seu veículo, indicando que o mesmo teria ultrapassado o limite superior de velocidade permitido nas vias.

Declara, ainda, que foi intimada para o pagamento da importância total de R\$ 1.149,21, a título de multas por excesso de velocidade, já acompanhadas do competente Documento de Arrecadação para o Governo do Distrito Federal.

⁹⁷ BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal. Ação anulatória de multas de trânsito 2002.01.1.105995-4. Autora: Regina Maria Keating da Costa Arsky. Réu: Departamento de Trânsito do Distrito Federal. Juiz: Walter Muniz de Souza. Julgamento em 28/8/2003. Disponível no Arquivo do Tribunal de Justiça do Distrito Federal. Consulta em 24/04/10.

As “Notificações”, segundo a Autora , enfatizam que o órgão atuador da infração foi um Controlador Eletrônico, um equipamento eletroeletrônico, fixo, da modalidade que visa apenas à fiscalização da velocidade estabelecida para a via, sem menção e presença da autoridade competente, motivo do seu inconformismo.

Embora reconheça o cometimento das infrações de trânsito, a Autora declara que foi condenada ao cumprimento de uma pena sem que lhe tenha sido dada oportunidade de exercer o seu direito de defesa em oportuno e regular processo de contraditório administrativo, com evidente desrespeito ao disposto no art. 5º incisos LIII e LV da Constituição Federal que determinam:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros, residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

LIII-ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente.

[...]

LV-aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes⁹⁸.

Por esse motivo, a Autora solicitou provimento jurisdicional que declare a nulidade dos atos administrativos questionados.

2.8 Fatos Processuais Relevantes

O Recurso Especial foi interposto em junho de 2005, fulcrado no art. 105, inciso III, alínea “a” da Constituição Federal⁹⁹, alegando violação ao disposto no art. 280 §§ 2º e 4º do Código de Trânsito Brasileiro¹⁰⁰.

O seu objetivo era reforma da decisão unânime da Primeira Turma Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, que sob a relatoria do Desembargador

⁹⁸ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. obr.cit.

⁹⁹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. obr. cit. art. 105 inciso III alínea a-contrariar tratado ou lei federal, ou negar-lhes vigência;

¹⁰⁰ BRASIL. Código de Trânsito Brasileiro. obr.cit.

Roberval Casimiro Belinati, negou provimento à apelação interposta nos Autos do Processo 2002 01 1 105995-4. A seguir os fragmentos mais relevantes do *decisum* do Tribunal de Justiça do Distrito Federal:

[...] a apelante não nega a ocorrência das infrações. Apenas questiona a falta de agente competente nestas.

As multas, ao contrário do que sustenta a recorrente, revelam sim o agente competente. No campo intitulado “Órgão Atuador” vem escrito “DETRAN-DF” o que denota a identificação da autoridade que efetivamente multa. [...]

A alegação de falta de assinatura do próprio punho não é forte o bastante para anular o ato administrativo, posto que a máquina vem, cada vez mais, auxiliando o homem na busca do bem comum(grifo nosso).

[...] Não há, ainda, que se cogitar em supressão do direito de defesa da apelante, pois podia ter recorrido perante a estrutura interna do DENTRAN, junto às Juntas Administrativas de Recurso de Infração-JARI.

[...] O controlador eletrônico não impõe a multa, apenas constitui-se o meio pelo qual a infração é detectada. A autoridade competente-DETRAN/DF - é quem, pela legislação pertinente, lavra o auto de infração e impõe a sanção ao motorista infrator, estando devidamente identificada nas multas enviadas no campo “Órgão Atuador”¹⁰¹.

[...] A Recorrente continuou entender que a decisão acima referenda o anonimato e ausência do agente atuador, violando o disposto no art. 280, *caput*, parágrafo 4º, do Código de Trânsito Brasileiro, novamente transcrito:

Art.280. Ocorrendo infração prevista na legislação de trânsito, lavrar-se-á auto de infração, do qual constará:

[...]

§2º A infração deverá ser comprovada por declaração da autoridade ou do agente da autoridade de trânsito, por aparelho eletrônico ou por equipamento audiovisual, reações químicas ou qualquer outro meio tecnologicamente disponível, previamente regulamentado pelo CONTRAN.

[...]

§4º. 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.¹⁰²

2.9 Identificação da Controvérsia Jurídica

¹⁰¹ BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal. Apelação Cível 2002.01.1.105995-4. Apelante: Regina Maria Keating da Costa Arsky. Apelado: Departamento de Trânsito do Distrito Federal. Relator: Juiz Roberval Casimiro Belinati. Julgamento em 08/11/2004. Disponível no Arquivo do Tribunal de Justiça do Distrito Federal. Consulta em 24/04/2010.

¹⁰² BRASIL. Código de Trânsito Brasileiro. obr.cit.

A recorrente teve o seu pedido negado em todas as instâncias judiciais, com unanimidade nos órgãos colegiados.

O fundamento dos pedidos negados é: a negativa de vigência ao disposto no art. 280 §§2º e 4º do Código de Trânsito Brasileiro, causando inobservância do devido processo administrativo, eivando de vício insanável o ato administrativo de imposição de multas de trânsito por faltar legitimidade ao aparelho eletrônico para lavrar o Auto de Infração e também cerceamento do direito de defesa por não identificar o agente autuador.

O cerne da controvérsia jurídica está em definir as possibilidades de autoria do Auto de Infração, o grau de participação do comprovante fotográfico, da tecnologia, na autoria ou na elaboração do Auto de Infração.

A recorrente alega que multas de trânsito lhe foram impostas sem identificação do agente autuador, com prejuízo do seu direito de defesa e sem o devido processo legal administrativo, garantido pela Constituição. No seu entendimento Auto de infração sem identificação do agente autuador é eivado de nulidade por falta de legitimidade na lavratura, mesmo quando presente a identificação do aparelho eletrônico.

Também argumenta que não se insurge conta a utilização de prova textualmente permitida pelo art.280 § 2º (controlador eletrônico) do Código de Trânsito Brasileiro¹⁰³, mas refuta o procedimento adotado pelo recorrido no uso de tal prova em clara afronta ao disposto no art. 280 §4º do Código de Trânsito Brasileiro.

2.10 Os Argumentos do Recorrente e do Recorrido no Recurso Especial 759. 759-DF

A autora pugna pela anulação do ato administrativo alegando:

¹⁰³ BRASIL. *Código de Trânsito Brasileiro* art.280-Ocorrendo infração prevista na legislação de trânsito, lavrar-se-á auto de infração do qual constará: [...] § 2ºA infração deverá ser comprovada por declaração da autoridade ou do agente da autoridade de trânsito, por aparelho eletrônico ou por equipamento audiovisual, reações químicas ou qualquer outro meio tecnologicamente disponível, previamente regulamentado pelo CONTRAN.

(embora reconheça a existência das infrações de trânsito, se insurge contra o procedimento administrativo porque não existe agente atuador competente para imposição de multas de trânsito, que tenha assinado os Autos de Infração, consagrando o anonimato e não lhe assegurando o contraditório e a ampla defesa, negando vigência ao disposto no § 4º do art. 280 do Código de Trânsito Brasileiro, o que lhe embasa o Recurso Especial.

Por sua vez, o acórdão recorrido argumenta:

(i) A detecção da ocorrência de infrações pelos equipamentos eletrônicos de controle de velocidade é prática corrente, legítima e eficaz, reconhecida pelo Poder Judiciário, não apenas no Distrito Federal, mas também em todo o território nacional, desde que os equipamentos eletrônicos obedeçam às resoluções do CONTRAN e que sejam aferidos pelo INMETRO. Quanto às formas de comprovação da infração de trânsito o art.280 § 2º é claro, como se vê, *in verbis*:

Art.280 § 2º A infração deverá ser comprovada por declaração da autoridade ou do agente da autoridade de trânsito, por aparelho eletrônico ou por equipamento audiovisual, reações químicas ou qualquer outro meio tecnologicamente disponível, previamente regulamentado pelo CONTRAN.¹⁰⁴

(ii) As multas, ao contrário do que sustenta a recorrente, revelam sim o agente competente. No campo intitulado “Órgão Atuador” vem escrito “DETRAN-DF” o que denota a identificação da autoridade que efetivamente multa. Se há posteriormente ao nome do DETRAN as palavras “controlador eletrônico” é porque foi esse o meio pelo qual a infração foi detectada, mas a multa foi lavrada pelo DETRAN. Assim, pois, há menção expressa da autoridade que lavrou as multas e alegação de falta de assinatura do próprio punho não é forte o suficiente para anular o ato administrativo, posto que a máquina vem, cada vez mais, auxiliando o homem na busca do bem comum e, hoje, é notória a prática de emissão de boletos, eletronicamente, sem constar a assinatura do próprio punho do responsável.[...]Assim não há que se falar em nulidade do ato administrativo o qual se encontra cabalmente embasado por lei.

(iii) Não há que se cogitar em supressão do direito de defesa da apelante, pois podia ter recorrido perante a estrutura interna do DETRAN, junto às Juntas Administrativas de Recursos de Infração-JARI¹⁰⁵.

¹⁰⁴ BRASIL. *Código de Trânsito Brasileiro*.obr.cit.

¹⁰⁵JARI é uma Junta Administrativa de Recursos de Infrações de Trânsito, órgão colegiado responsável pelo julgamento de recursos interpostos contra penalidades impostas pelos órgãos e entidades executivos ou rodoviários de trânsito. A JARI funciona junto a cada órgão executivo do Sistema Nacional de Trânsito, que aplica as penalidades e tem como uma de suas características a completa autonomia de convicção e de decisão. A JARI possui membros indicados por vários organismos da sociedade civil. O julgamento de cada recurso é feito por três membros, um deles atuando como relator, que deve analisar as alegações e formular seu parecer por escrito. Este parecer pode ser acolhido ou rejeitado pelos outros dois membros. Desta forma, cada recurso é decidido por três membros de três representações distintas. Em caso de não apreciação do recurso por um prazo superior á 30 dias o órgão de trânsito poderá dar efeito suspensivo à penalidade. No Código de Trânsito Brasileiro, obr.cit., a JARI aparece como integrante do Sistema Nacional de Trânsito e tem as suas competências descritas no art. 17: “Compete às JARIS: I- julgar os recursos interpostos pelos infratores. II- solicitar aos órgãos e entidades executivos de trânsito e executivos rodoviários informações complementares relativas aos recursos,objetivando uma melhor análise da situação recorrida.III-encaminhar aos órgãos e entidades executivos de trânsito e executivos rodoviários informações sobre problemas observados nas autuações e apontados em recursos, e que se repitam sistematicamente”.

(iiii) Não cabe reexame de matéria fática no Recurso Especial, tudo conforme o enunciado sumular 07/STJ que determina: “A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial”.¹⁰⁶

2.11 O entendimento do Ministro Relator

O feito foi distribuído ao Ministro Humberto Martins em 23/06/2006 que negou provimento ao recurso especial, estando abaixo os trechos mais relevantes do seu voto:

O Código Brasileiro de Trânsito assim determina:

Art.280. Ocorrendo infração prevista na legislação de trânsito, lavrar-se-á auto de infração, do qual constará:

[...]

§ 2º. A infração deverá ser comprovada por declaração da autoridade ou do agente da autoridade de trânsito, por aparelho eletrônico ou por equipamento audiovisual, reações químicas ou qualquer outro meio tecnologicamente disponível, previamente regulamentado pelo CONTRAN.

§ 3º. Não sendo possível a autuação em flagrante, o agente de trânsito relatará o fato à autoridade no próprio auto de infração, informado os dados a respeito do veículo, além dos constantes nos incisos I,II e III para o procedimento previsto no artigo seguinte.

§ 4º. O agente da autoridade de trânsito competente para lavrar o auto 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”

Ora, a exegese do dispositivo transcrito não traz dúvidas, afigurando-se insubsistente a tese delineada pela recorrente, uma vez que os equipamentos eletrônicos são utilizados apenas para aferir a ocorrência da infração de trânsito, sendo certo que o auto de infração deve ser lavrado por agente de trânsito devidamente identificado.

[...]

Assim, deve-se frisar que o disposto no § 4º do art.280 do CTB deve ser interpretado em conjunto com o restante do dispositivo legal, ou seja, quando a infração for comprovada por declaração da autoridade ou do agente de trânsito ou, ainda, quando não for possível a autuação em flagrante. Destaque-se que os “pardais eletrônicos” não aplicam multa, apenas comprovam a infração ocorrida.

Por fim, a informação constante do acórdão recorrido, no sentido de que os aparelhos eletrônicos apenas aferiram a existência da infração, tendo o respectivo auto sido lavrado pela autoridade competente, baseia-se no conjunto probatório dos autos, sendo o seu reexame vedado na via estreita do apelo especial aqui analisado, consoante o determinado no enunciado sumular 07/STJ.¹⁰⁷

¹⁰⁶BRASIL. *Superior Tribunal de Justiça*. Recurso Especial 759.759. Administrativo. Autor: Regina Maria Keating Arsky. Réu: Departamento de Trânsito do Distrito Federal. Relator: Ministro Humberto Martins. Julgamento em 05/09/2006. Disponível em: www.stj.gov.br. Acesso em 23/01/2010.

¹⁰⁷BRASIL. *Superior Tribunal de Justiça*. Recurso Especial 759.759. Administrativo. Autor: Regina Maria Keating Arsky. Réu: Departamento de Trânsito do Distrito Federal. Relator: Ministro Humberto Martins. Julgamento em 05/09/06. Disponível em: www.stj.gov.br. Acesso em 23/01/2010.

2.12 O resultado do julgamento

O Recurso Especial 759.759-DF foi improvido durante o julgamento realizado em 05/09/2006, conforme os termos do Acórdão, a seguir transcrito:

ACÓRDÃO

Vistos, relatados, discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça: “A Turma, por unanimidade, negou provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.” Os Srs. Ministros Eliana Calmon, João Otávio de Noronha e Castro Meira votaram com o Ministro Relator.¹⁰⁸

2.13 A ementa do Acórdão

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL-INFRAÇÃO DE TRÂNSITO-DETECTORES DE VELOCIDADE-FINALIDADE DA COMPROVAÇÃO DA INFRAÇÃO-ANÁLISE DE MATÉRIA PROBATÓRIA-INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ.

1- Os equipamentos eletrônicos, comumente chamados de “pardais eletrônicos”, são utilizados para se registrar a ocorrência da infração de trânsito, sendo certo que o auto de infração deve ser lavrado pelo agente de trânsito competente, devidamente identificado, conforme disposição dos §§2º e 4º do art.280 da lei 9503/97(Código Brasileiro de Trânsito). Precedentes.

2-A informação constante do acórdão recorrido, no sentido de que os aparelhos eletrônicos apenas aferiram a existência da infração, tendo o respectivo auto sido lavrado pela autoridade competente, baseia-se no conjunto probatório dos autos, sendo que o seu reexame é vedado na via estreita do recurso especial, consoante o determinado no enunciado sumular n. 07/STJ.¹⁰⁹

Recurso especial improvido.

¹⁰⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Administrativo. Recurso Especial 759.759. Autor: Regina Maria Keating da Costa Arsky. Réu: Departamento de Trânsito do Distrito Federal. Relator: Ministro Humberto Martins. Brasília, 05/09/06. Disponível em:<<http://www.stj.gov.br/SCON/>>. Acesso em 23/01/10.

¹⁰⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Administrativo. Recurso Especial 759.759. Autor: Regina Maria Keating da Costa Arsky. Réu: Departamento de Trânsito do Distrito Federal. Relator: Ministro Humberto Martins. Brasília, 05/09/06. Disponível em:<<http://www.stj.gov.br/SCON/>>. Acesso em 23/01/10.

CONCLUSÃO

O *decisum* do Recurso Especial 759.759, denegatório da pretensão da recorrente, é harmônico com a lei, a doutrina e a jurisprudência que permitem o uso do controlador eletrônico como prova da ocorrência da infração de trânsito.

Quanto à lavratura do Auto de Infração, propriamente dito, é ação privativa de pessoa física, agente da autoridade de trânsito.

A Autora, derrotada unanimemente nas instâncias colegiadas, repisa em todas as jurisdições o mesmo argumento: o Auto de Infração foi lavrado pelo controlador eletrônico.

Esse argumento é uma questão de prova, um fato, para ser examinado em instâncias que discutem provas. Será que todas as instâncias estavam erradas? Nesse caso, não.

O inconformismo da Autora pode ter o seguinte motivo: a onipresente tecnologia cria um mundo onde é difícil mentir, e é quase que infalível, ao contrário do ser humano. As câmaras inteligentes, radares de velocidade e bafômetros criam um ambiente mais seguro, entretanto impedem a mentira.

O emprego de tecnologia para conter o particular no espaço comum é indispensável. Ela reduz expressivamente os índices de mortalidade, tornando-se uma garantia de direitos fundamentais, e é mais justa e célere do que um agente da autoridade de trânsito.

Quanto aos custos da tecnologia, a economicidade determina que os gastos sejam compensados por benefícios a toda população, sob pena de inconstitucionalidade. Evidente que quando se trata de poupar vidas humanas o argumento da economicidade fica prejudicado.

Objecções que poderiam ser colocadas ao emprego da tecnologia no poder de polícia administrativa de trânsito é o seu uso minando princípios constitucionais, como o devido processo legal, ou sem a observância de alguns aspectos sociais

No que tange ao devido processo legal administrativo, o Código de Trânsito não merece reparos. Tem um capítulo todo dedicado ao processo administrativo,

com notificações comprovadas, instâncias recursais, prazo amplo para apresentar defesa e outras garantias legais.

O uso de novas tecnologias sem avaliação do aspectos sociais pode acarretar a restrição da cidadania e não a sua ampliação. É o caso do sinal vermelho de trânsito nas áreas de muita criminalidade, onde pode haver vantagens em não obedecê-lo.

Por fim, as questões metajurídicas: não adianta legalidade para usar e gastar com tecnologia quando o Estado não exerce as suas funções de fazer a manutenção e sincronização dos aparelhos, conferir um valor expressivo para multas, estudar o fluxo de veículos nas vias e cruzamentos, fazer a conservação das estradas, etc.

A arrecadação com multas só aumenta porque as pessoas não respeitam as normas. O Estado não administra nem incrementa uma “indústria de multas”. É sua obrigação fazer uma fiscalização ostensiva, punir infratores, subir o valor de multas, prever mais situações para a perda da carteira de habilitação e apreensão do veículo, e, sobretudo, principalmente, educar a população, conforme já previsto no Código de Trânsito.

A sociedade precisa avançar na sua marcha civilizacional principalmente no contexto atual de Estado democrático e de direito, mais conforme as sociedades participativas.

Para isso o caminho certo, além da legislação, é uma educação que elabore novas concepções para serem incorporadas no “Zeitgeist”, concepções que, ao equalizar a cidadania de todos, inclusive a do motorista, desestimulem o culto à velocidade e a identidade do carro como símbolo de virilidade e poder.

O limite de velocidade da via deve ser observado por respeito a todos os usuários, inclusive o condutor do veículo.

Para os infratores, a tecnologia, que, no momento, é apenas prova do ilícito, como bem entenderam os julgadores do Recurso Especial 759.759.

BIBLIOGRAFIA

ALEXY, Robert. *Teoria da Argumentação Jurídica: a Teoria do Discurso Racional como Teoria da Justificação Jurídica*. São Paulo: Landy, 2001.

ÁVILA, Humberto. Repensando o “Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Particular”. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)*. Salvador, Instituto de Direito Público, n 11, set/out/nov 2007. Disponível na internet em: <http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>. Acesso em 20/1/12.

BARROSO, Luis Roberto. *Agências Reguladoras, Constituição, Transformações do Estado e Legitimidade Democrática*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.

BOBBIO, Norberto. MATTEUCI, Nicola. PASQUINO, Nicola. *Dicionário de Política*. 7ª Ed. Brasília: Editora UnB, 1995.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. *Vade Mecum Acadêmico de Direito Rideel*. Organização de Anne Joyce Angher. 11ª ed. São Paulo: Editora Rideel, 2010.

BRASIL. Emenda Constitucional de 4/6/1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. *Vade Mecum Acadêmico de Direito Rideel*. Organização de Anne Joyce Angher. 11ª ed. São Paulo: Editora Rideel, 2010.

BRASIL. Lei 4717 de 5/7/1995. Regula a ação popular. *Vade Mecum Acadêmico de Direito Rideel*. Organização de Anne Joyce Angher. 11ª ed. São Paulo: Editora Rideel, 2010.

BRASIL. Lei 8666 de 21/6/1993. Regulamenta o art.37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Vade Mecum Acadêmico de Direito Rideel*. Organização de Anne Joyce Angher. 11ª ed. São Paulo: Editora Rideel, 2010.

BRASIL. Lei 9503, de 23 de setembro de 1997. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. *Vade Mecum Acadêmico de Direito Rideel*. Organização de Anne Joyce Angher. 11ª ed. São Paulo: Editora Rideel, 2010.

BRASIL. Lei 9637 de 15/05/1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção de órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. *Vade Mecum Acadêmico de Direito Rideel*. Organização de Anne Joyce Angher. 11ª ed. São Paulo: Editora Rideel, 2010.

BRASIL. Lei 9784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. *Vade Mecum Acadêmico de Direito Rideel*. Organização de Anne Joyce Angher. 11ª ed. São Paulo: Editora Rideel, 2010.

BRASIL. Presidência da República. *Plano Diretor da Reforma do Estado*. Brasília: Câmara da Reforma do Estado, 1995. Disponível em< <http://bresserpereira.org.br/Documents/MARE>>. Acesso em 21/01/12.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Administrativo. Recurso Especial 772347-DF. Autor: Arsky Assessoria Comercial Importadora e Exportadora. Réu: Departamento de Trânsito do Distrito Federal. Relator: Ministro Luis Fux. Brasília-DF, 16/5/2006. Disponível em:<<http://www.stj.gov.br/SCON/>>. Acesso em 23/01/10.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Administrativo. Recurso Especial 712312/DF. . Autor: Lélío de Castro Cirillo. Réu: Departamento de Estradas e Rodagem do Distrito Federal. Relator: Ministro Castro Meira. Brasília-DF, 18/8/2005. Disponível em:<<http://www.stj.gov.br/SCON/>>. Acesso em 23/01/10.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Administrativo. Recurso Especial 759.759. Autor: Regina Maria Keating da Costa Arsky. Réu: Departamento de Trânsito do Distrito Federal. Relator: Ministro Humberto Martins. Brasília-DF, 05/09/06. Disponível em:<<http://www.stj.gov.br/SCON/>>. Acesso em 23/01/10.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo de Instrumento 785647. Julgamento realizado pela Ministra Denise Arruda em 22/11/06. Agravante: Vadim da Costa Arsky e outro. Agravado: Departamento de Trânsito do Distrito Federal. . Disponível em:<<http://www.stj.gov.br/SCON/>>. Acesso em 23/01/10.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula 7: *A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial*. Disponível em< <http://www.stj.jus.br/SCON>>. Acesso em 23/01/12.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Inconstitucionalidade 47. Requerente: Procurador-Geral da República e requerido: Governador do Estado de São Paulo, relator: Ministro Octavio Galloti. Brasília, julgamento 22/10/92. *STF*. Disponível em< <http://www.stf.jus.br/portal/indiceADI>> Acesso em 12/01/12.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal. Administrativo. Apelação Cível 2002.01.1.105995-4. Apelante: Regina Maria Keating da Costa Arsky. Apelado: Departamento de Trânsito do Distrito Federal. Relator: Juiz Roberval Casimiro Belinati. Brasília-DF, 08/11/04. Disponível no Arquivo do Tribunal de Justiça do Distrito Federal. Consulta em 24/04/10.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal. Ação anulatória de multas de trânsito 2002.01.1.105995-4. Autora: Regina Maria Keating da Costa Arsky. Réu: Departamento de Trânsito do Distrito Federal. Juiz: Walter Muniz de Souza. Julgamento em 28/8/2003. Disponível no Arquivo do Tribunal de Justiça do Distrito Federal. Consulta em 24/04/10.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 22ªed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CASTRO, Grasielle. Ação Paliativa nas Rodovias Federais. *Correio Braziliense*, Brasília, Caderno Brasil.p.9, 20/11/2011.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 19ª Ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública*. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

DISTRITO FEDERAL. Governo do Distrito Federal. Decreto nº 27.784 de 16/3/07. Dispõe sobre a alteração no Regimento Interno do Departamento de Trânsito do Distrito Federal. Disponível em <<http://www.detran.df.gov.br/sites>>. Acesso em 23/01/12.

ECO, Umberto. *Como se faz uma tese*. 12ªed. São Paulo: Perspectiva, 1995.

FURTADO, Lucas da Rocha. *Curso de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

GOMES, Joaquim Barbosa. *O poder de polícia e o princípio da dignidade da pessoa humana na jurisprudência francesa*. Disponível em <http://www.adami.adv.br/artigos>. Acesso em 23/01/12.

HONORATO, Cássio. *SEGURANÇA VIÁRIA (ROAD SAFETY): A MUDANÇA DE PARADIGMA PROPOSTA PELA OMS PARA ALCANÇARMOS O TRÂNSITO SEGURO*. In: 7º Congresso Brasileiro Trânsito & Vida, 3º Internacional. Fortaleza, 2011. Disponível em <http://www.transitoevida.com..> Acesso em 27/01/12.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 4ªed. São Paulo: Saraiva, 2009.

LOCKE, John. *John Locke Segundo Tratado Sobre o Governo Civil e Outros Escritos*- ensaio sobre origem, os limites e fins verdadeiros do governo civil. Petropolis, Editora Vozes, 2001.

MADEIRA, José Maria Pinheiro. *Reconceituando o Poder de Polícia*. Rio de Janeiro: Lúmen Iuris, 2000.

MAGALHÃES, Luis Ernesto. Um olho no radar, outro no bolso. *O Globo*. Rio de Janeiro, Primeiro Caderno, p.14, 7/02/10. Disponível em <<http://www.globo.com>>. Acesso em 26/02/2011

MEIRELLES, Hely Lopes. Poder de Polícia e Segurança Nacional. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v.61, n.445, p.287,11/72. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil-03/revista>. Acesso em 21/01/12.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 26ªed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

MELLO, Patrícia Campos. HENNEMANN, Gustavo. País perde R\$ 14,5 bi com acidentes em 2011. *Folha de São Paulo*, São Paulo, Caderno cotidiano.p.C1, 26/12/2011.

MENDES, Gilmar Ferreira. COELHO, Inocêncio Mártires. BRANCO, Paulo Gustavo. *Curso de Direito Constitucional*. 4ªed. São Paulo: Saraiva 2009.

MONTESQUIEU, Charles-Louis du Secondat. *O Espírito Das Leis*. 3ª Ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1999.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. *Mutações do Direito Administrativo*. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2007.

PATAKI, Arion Alvaro. Poder de Polícia. *Boletim Jurídico*. Uberaba/MG, a.4, n.179. Disponível na Internet:<<http://boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp>> Acesso em 26/01/10.

PIRES, Maria Coeli Simões (Org.). BARBOSA, Maria Elisa Braz (Org.). *Consórcios Públicos-Instrumento do Federalismo Cooperativo*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008.

RADFAHRER, Luli. Até tu, Brutus, meu filho?!?. *Folha de São Paulo*. São Paulo, Caderno TEC,pF8. 1/6/11

ROSSEAU, Jean Jacques. *Do Contrato Social*. 7ªed. São Paulo: Editora Hemus, 1995.

SCHIRATO, Vitor Rein. *Atuais Rumos do Processo Administrativo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

SCHWARTSMAN, Hélio. O país das corporações. *FOLHA DE S.PAULO*, São Paulo, p.A2, 6/12/2011.

SOUZA JÚNIOR, Antônio Umberto. *Será o Estado pós-moderno um Estado Neopolicial?* In: JORGE MIRANDA. (ORG). ESTUDOS DE DIREITO DE POLÍCIA. Lisboa: AADFL, 2003. vol.1.

VIEIRA, Liliane dos Santos. *Pesquisa e monografia jurídica na era da informática*. 3ªed. Brasília: Brasília Jurídica, 2007.

WEBER, Max. *Ciência e Política: duas vocações*. Brasília: Editora UnB, 1995.