

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO E FILOSOFIA DO DIREITO

Juliana Dias Nuñez

**DELEGABILIDADE DO PODER DE POLÍCIA MUNICIPAL DE TRÂNSITO EM
FAVOR DE EMPRESAS PÚBLICAS: O CASO EPTC.**

Porto Alegre

2019

JULIANA DIAS NUÑEZ

**DELEGABILIDADE DO PODER DE POLÍCIA MUNICIPAL DE TRÂNSITO EM
FAVOR DE EMPRESAS PÚBLICAS: O CASO EPTC.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Universidade Federal do Rio Grande do Sul como
exigência parcial para a obtenção do título de bacharela
em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Prof. Dr. José Guilherme Giacomuzzi.

Porto Alegre

2019

CIP - Catalogação na Publicação

Nuñez, Juliana Dias

Delegabilidade do Poder de Polícia Municipal de Trânsito em favor de Empresas Públicas: o Caso EPTC / Juliana Dias Nuñez. -- 2019.

83 f.

Orientador: José Guilherme Giacomuzzi.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Direito, Curso de Ciências Jurídicas e Sociais, Porto Alegre, BR-RS, 2019.

1. Direito Administrativo. 2. Poder de polícia. 3. Delegabilidade do poder de polícia. 4. Código de Trânsito Brasileiro. 5. Empresa Pública de Transporte e Circulação S/A - EPTC. I. Giacomuzzi, José Guilherme, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pela autora.

JULIANA DIAS NUÑEZ

**DELEGABILIDADE DO PODER DE POLÍCIA MUNICIPAL DE TRÂNSITO EM
FAVOR DE EMPRESAS PÚBLICAS: O CASO EPTC.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Universidade Federal do Rio Grande do Sul como
exigência parcial para a obtenção do título de bacharela
em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Prof. Dr. José Guilherme Giacomuzzi.

Aprovado em: 17/12/2019

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. JOSÉ GUILHERME GIACOMUZZI – UFRGS
ORIENTADOR

Prof.^a Dr.^a MARIA CLÁUDIA MÉRCIO CACHAPUZ – UFRGS

Prof. Dr. RAFAEL DA CÁS MAFFINI – UFRGS

AGRADECIMENTOS

À UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, na figura de seus professores, servidores e terceirizados, que constituíram, para mim, uma segunda família nesta jornada. Aqui, destaco um agradecimento especial à ANA LUIZA VIANNA, responsável pelo efetivo funcionamento desta Casa, e por todas as responsabilidades asseguradas em prol dos alunos.

Ao PROF. JOSÉ GUILHERME GIACOMUZZI, meu orientador, que, sem saber, com suas exposições nas aulas de Direito Administrativo, no último ano da graduação, me recordou dos motivos pelos quais optei por ingressar na Faculdade de Direito cinco anos atrás, resgatando minha afeição pelo Direito Público e me veiculando a novos propósitos na trajetória acadêmica. Sou muito grata pela paciência na condução deste trabalho e pela confiança em mim depositada – mas, acima de tudo, por toda a inspiração que tem servido ao ensinar, com maestria, o trato verdadeiramente *jurídico* de questões de Direito Público que hoje, sem qualquer surpresa, são facilmente ideologizadas e excepcionalmente *cientificizadas*, com o perdão do neologismo.

Às PROFESSORAS TULA WESENDONCK, VANESSA CHIARI E DALVA CARMEN TONATO, por serem mais pura inspiração à minha trajetória acadêmica, ao demonstrarem que a excelência acadêmica não tem gênero e ao solidificarem cada vez mais a voz feminina no meio universitário. Agradeço por estarem sempre presentes, por todo o apoio incondicional, pela empatia, pelo caloroso estímulo às minhas conquistas – e, principalmente, pela amizade.

Ao PROF. RICARDO ANTÔNIO LUCAS CAMARGO, por toda a atenção, companheirismo e acessibilidade no ambiente acadêmico. Sou grata por todas as lições em sala de aula e fora dela.

À MINHA FAMÍLIA – e em especial às minhas avós, ILZA LONGARAY DIAS e MARIA ARACY NUÑEZ (*in memoriam*), que me ensinaram o verdadeiro significado de amor incondicional, de acolhimento familiar e de amparo, e a ELIANE LONGARAY DIAS, CARLOS ALBERTO NUÑEZ e ANGELA GEMERASCA, por segurarem firme, especialmente nos momentos mais difíceis, tornando essa transição para a vida adulta um pouco mais fácil e segura.

A PATRICIA MITIDIERO que, desde o início das nossas vidas, provou que irmandade não tem tanto a ver com sangue, e sim com a sincronia e o companheirismo. Foi a pessoa que, na melhor e na pior das situações, sempre segurou minha mão, proporcionando alegrias e aprendizados, e compartilhando ao meu lado momentos de felicidade e de pesar. Obrigada, especialmente, por tanto tempo de amizade sincera e verdadeira, e por me demonstrar que a *irmandade* suporta tudo, passando por cima do tempo, da distância e do orgulho.

A JULIANE ROCHA PLUCANI, minha pessoa preferida da Faculdade Livre de Direito e, com certeza, um dos principais presentes que esta Egrégia Faculdade me deu. Agradeço muito pela amizade que consolidamos ao longo dessa trajetória, marcada por uma parceria única, em que nos sentimos livres para sermos a versão mais fiel de nós mesmas. Obrigada por dividir comigo tantas emoções, por confiar a mim tantas responsabilidades, por inspirar minha vida profissional e por me mostrar que, mesmo diante das maiores adversidades, só depende de nós mesmas lutar por aquilo que queremos ser ou ter.

Merece um agradecimento especial, também, meu caro amigo SAMUEL ALFREDO FORNECK, pessoa que ao longo dos anos sempre admirei e que, felizmente, com a ComFor, tive a oportunidade de me aproximar e consolidarmos nossa amizade. Só tenho a agradecer por todo o apoio e incentivo a escrever este trabalho, compartilhando experiências, me estimulando a correr atrás dos meus objetivos e dando forças para sobrevivermos ao final do curso.

Não posso deixar de agradecer a VIRGINIA DE PAULA LOPES DE ALMEIDA – e, por mais que eu possa preencher este Trabalho de Conclusão apenas com nossas histórias, vou procurar ser breve. Obrigada por ter me ensinado a confiar na minha capacidade e deixar ninguém me dizer o contrário. Por ter alegrado, todos os dias, nossas idas à faculdade, além de todos os dias e tardes que partilhei contigo nos nossos estágios no Knijnik Advocacia e no Rossi, Maffini, Milman & Grando Advogados. Por todas as coisas que passamos juntas, por tudo que a gente muito riu, por tudo que a gente muito cantou, e tudo que a gente muito chorou. Obrigada por estar sempre presente, obrigada por me apoiar, obrigada pela tua tão preciosa amizade.

Agradeço, essencialmente, a THIAGO CALEGARI e FELLIPE BERNARDES, que em muito me apoiaram e colaboraram durante a escrita deste trabalho. O apoio e reconhecimento de vocês foi essencial nessa etapa tão importante da minha formação acadêmica e profissional.

Cabe também, nesse encerramento de ciclos, um agradecimento especial a todos os colegas e amigos do CENTRO ACADÊMICO ANDRÉ DA ROCHA, com quem muito aprendi nessa jornada – em especial a RODRIGO NEVADO, RACHED CENTENO e CAROLINNE MORAES, que me provaram que pessoas tão diferentes podem, sim, compor uma equipe pragmática, eficiente e inigualável, e que a amizade daí decorrente é prazerosa, íntegra e de respeito.

Registro, por fim, meu não menos importante agradecimento a MEGAN, minha preciosa companhia, pelas incontáveis horas ao meu lado, durante toda a escrita deste trabalho e em todos os outros momentos da minha vida.

“Tudo quanto o Estado realiza para se desincumbir das tarefas que por ele foram assumidas, constitui administração em sentido largo, por oposição à Constituição. Se a Constituição representa o elemento fixo, permanente, na vida do Estado, na administração é o Estado ativo que se manifesta diante de nós.”

(Fritz Fleiner)

RESUMO

O presente trabalho tem como propósito investigar os parâmetros elencados pela jurisprudência ao analisar a constitucionalidade e/ou viabilidade de delegação do poder de polícia de trânsito em favor de empresas públicas criadas por lei com esse propósito específico – tratando-se, mais detidamente, do caso da Empresa Pública de Transporte e Circulação S/A (EPTC), de titularidade do Município de Porto Alegre, e marginalmente de demais casos correlatos de repercussão local e nacional no enfrentamento da matéria. Nesse sentido, a metodologia de pesquisa adotada consiste, essencialmente, em análise jurisprudencial dos principais julgados do Tribunal de Justiça do RS no enfrentamento da matéria, tendo em vista ser o grande responsável pelo controle concentrado de constitucionalidade perante leis locais, e também dos casos paradigmáticos enfrentados pelo Supremo Tribunal Federal frente a casos correlatos de repercussão geral. Ao final, analisados os principais argumentos e padrões seguidos pelas Cortes no enfrentamento do problema, concluiu-se não existir óbice frente ao exercício do poder de polícia de trânsito em favor da EPTC, embora existam limites a serem respeitados, haja vista a especial consideração ao julgamento do Recurso Extraordinário nº 658.570/MG e às expectativas frente à resolução do Tema nº 532 da Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal, com o julgamento do Caso BHTRANS.

Palavras-Chave: EPTC. BHTRANS. Delegação. Poder de polícia. Trânsito. Empresa pública. Constitucionalidade. Controle. Município de Porto Alegre. Repercussão geral. STF.

ABSTRACT

The current research has the purpose of investigating the parameters ranked by Brazilian Courts precedents when analyzing whether the delegation of police power in benefit of public companies created specifically for this matter is, or not, constitutional and/or doable – specially taking EPTC as the leading case for the confrontation of the topic under analysis. Therefore, the research method applied to this study essentially consists on examining jurisprudential precedents of the State Court of Rio Grande do Sul, in charge of the centered constitutionality control for local acts, as well as the correlate and paradigmatic cases confronted by Brazilian's Supreme Court that face the subject matter of this study. At the end, after the analysis of the main arguments and the patterns followed by both Courts, it is possible to conclude that the delegation of police power in benefit of EPTC would not face too many barriers, though there are a few limits that must be respected, considering the result of the Extraordinary Appeal n° 658.570/MG and the current expectations towards the judgement of the Supreme Court's 532nd General Repercussion Theme, through the decision-making of BHTRANS case.

Key-Words: EPTC. BHTRANS. Delegation. Police power. Traffic. Public company. Constitutionality. Control. City of Porto Alegre. General Repercussion. Brazilian's Supreme Court.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC	Apelação Cível
ACP	Ação Civil Pública
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ARExt	Agravo em Recurso Extraordinário
BHTRANS	Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte S/A
CF	Constituição Federal de 1988
CTB	Código de Trânsito Brasileiro
DAER	Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem
DES	Desembargador
DETRAN	Departamento Estadual de Trânsito
DIRPJ	Declaração de Imposto de Renda de Pessoa Jurídica
DPE/RS	Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul
EC	Emenda Constitucional
EPTC	Empresa Pública de Transporte e Circulação S/A
L8133/98	Lei nº 8.133/1998, do Município de Porto Alegre/RS
MPE/RS	Ministério Público Estadual do Rio Grande do Sul
MPF	Ministério Público Federal
PDS	Partido Democrático Social
PGE/RS	Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul
PLE 61/97	Projeto de Lei do Executivo nº 61/1997
PP	Partido Progressista
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
REsp	Recurso Especial
RExt	Recurso Extraordinário
SINFRERS	Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros do Estado do RS
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TJ/RS	Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
TRANSERP	Empresa de Transporte Urbano de Ribeirão Preto

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
2 DELEGABILIDADE DO PODER DE POLÍCIA: O CASO EPTC	13
2.1 RESUMO DO CASO EPTC	18
2.2 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DA CRIAÇÃO DA EPTC	21
2.2.1 O DEBATE DA LEI NA CÂMARA DE VEREADORES DE PORTO ALEGRE.....	25
2.3 ASPECTOS FORMAIS E NATUREZA JURÍDICA.....	27
2.3.1 DISPOSIÇÕES DO ESTATUTO SOCIAL	29
2.3.2 COMPOSIÇÃO SOCIETÁRIA.....	32
2.3.3 EXERCÍCIO DO PODER DE DIREÇÃO	32
2.4 CONTROVÉRSIA JURÍDICA DO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA	32
3 ENFRENTAMENTO DA MATÉRIA PELO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RS.....	41
3.1 INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 70049790009 ...	43
3.2 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 70006185052.....	48
3.3 AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 001/1.10.0144427-3	51
3.4 AÇÃO POPULAR Nº 001/1.05.0374575-1	54
3.5 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 70006499776: CASO EBCT..	56
3.6 ANÁLISE DOS JULGADOS DO TJ/RS.....	58
4 DO ENFRENTAMENTO DA MATÉRIA PELO STF.....	62
4.1 RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 658.570/MG: GUARDAS DE TRÂNSITO	63
4.2 RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 633.782/MG: CASO BHTRANS.....	68
5 CONCLUSÃO.....	77
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	79

1 INTRODUÇÃO

Não é novidade, para a doutrina, a discussão referente à possibilidade ou não da delegação do Poder de Polícia por parte dos entes da Administração Pública em favor de pessoas e/ou entidades de direito privado.

Os juristas clássicos têm um posicionamento ferrenho quanto a esse questionamento: efetivamente, não é possível delegar o Poder de Polícia, pois consistiria em clara afronta à Soberania Estatal e abriria margem para desvio de finalidade por parte da entidade favorecida.

Por outro lado, as necessidades do Estado contemporâneo vêm passando a demonstrar que o posicionamento clássico talvez precise ser flexibilizado (ou até mesmo revisto) em nome do princípio da eficiência e da boa prestação da Administração Pública – e é sobre esse viés que este trabalho visa a tratar.

Esse entendimento materializa-se no nosso ordenamento jurídico quando, desde a vigência do Código de Trânsito Brasileiro (CTB), o Município passou a ser responsável pelo planejamento e pelo próprio exercício do Poder de Polícia de trânsito na cidade, conforme as atribuições a ele delegadas conforme os incisos do art. 24, da Lei nº 9.503/1997 (CTB).

A partir desse dispositivo, abriu-se margem a uma extensa interpretação acerca do teor e alcance da norma – e, tendo por base o poder discricionário conferido à Administração Pública, em muito se ampliou o *modus operandi* do exercício da referida função ordenadora, culminando na criação de variadas empresas estatais, por entes municipais em toda a extensão nacional, incumbidas do efetivo exercício do poder de polícia na seara municipal de trânsito.

Desde então, a discussão em sede jurisprudencial e doutrinária em muito se desenvolveu acerca da viabilidade – e constitucionalidade – dessa delegação por parte dos Municípios em favor de empresas estatais, questão essa que, até hoje, pende de pacificação no STF.

Não tem este estudo a pretensão de esgotar as tratativas do assunto, e tampouco criar teses, e sim pretende explorar no que consistem as novas tendências jurídicas que circundam a questão, e sobre as quais pende análise no julgamento de recursos no Supremo Tribunal Federal.

Para atingir essa finalidade, traz-se à análise o caso da Empresa Pública de Transporte e Circulação S/A, doravante denominada “EPTC” – que, como a própria denominação induz, consiste em uma empresa pública de titularidade do Município de Porto Alegre, que, criada em 1998, vem exercendo Poder de Polícia no que toca à fiscalização de trânsito e outras atribuições a esse ramo relacionadas no perímetro urbano municipal.

Assim, a razão primordial pela qual este tema foi escolhido diz respeito à proximidade do assunto ao cotidiano da população Porto Alegrense, porquanto, no mais das vezes, matérias

dedicadas ao âmbito local deixam de atrair tanta atenção no espectro acadêmico em favor de objetos de repercussão globalizada – restando, em alguns casos, inexploradas e quiçá mal resolvidas.

Porém, nem de longe essa é a única beleza do assunto.

A singularidade do caso e suas várias ramificações argumentativas, favoráveis ou contrárias à delegação do poder de polícia estatal, remetem ao debate do Direito Administrativo por uma perspectiva concreta, tateável e, até então, não pacificada no STF. Tendo isso em vista, é indiscutível a importância do debate da matéria, haja vista que o Supremo Tribunal Federal está prestes a uniformizar o enfrentamento dessa questão em específico.

Essa não será, no entanto, a primeira oportunidade em que o Supremo Tribunal Federal analisa a temática da *delegabilidade do poder de polícia* em si.

Em realidade, conforme há de se explorar nos capítulos 3 e 4 deste trabalho, as variadas discussões concernentes à delegabilidade do poder de polícia no âmbito do Supremo Tribunal Federal somente se alternam quanto à natureza da parte favorecida – delegabilidade *em favor da guarda municipal*; delegabilidade *em favor de sociedade de economia mista*; delegabilidade *em favor de empresa pública*. E, surpreendentemente para alguns, em nem todas as discussões essa resposta foi negativa, ainda que com ressalvas e desprovidas de unanimidade.

Portanto, diante desta breve introdução, já se faz possível guiar o presente estudo por meio dos sinais que vem nos dando o Supremo Tribunal Federal no que toca a um início de flexibilização do entendimento consolidado pela doutrina clássica – o que, por si só, já traz um mar de entusiasmo frente às possibilidades ao julgador alcançadas, sem prejuízo de ensejar novos rumos no enfrentamento dogmático da matéria.

2 DELEGABILIDADE DO PODER DE POLÍCIA: O CASO EPTC

Poder de polícia e interesse público são, para grande parte da doutrina, conceitos indissociáveis entre si, uma vez que ambos encontram no Estado um papel central para sua desenvoltura. Enquanto o interesse público consiste em uma motivação para a elaboração de atos administrativos e políticas públicas *pelo* Estado, o poder de polícia seria um instrumento do Estado para disciplinar e restringir¹ as liberdades individuais² em nome do interesse público³.

A titularidade do Estado frente à *ordenação* da sociedade, tanto em matéria fiscalizatória quanto em matéria sancionadora, encontra conforto aos olhos da doutrina⁴ pós-iluminista no que toca ao desenvolvimento do que hoje a história ensina como Estado Moderno.

Nesse contexto, o poder de polícia parece alcançar sua própria legitimação o princípio republicano, em que a sociedade entrega ao Estado o monopólio da força em troca da própria segurança e interesse públicos. Esse ideário é solidificado pelos princípios da soberania e do monopólio estatal do uso da força. Não por outro motivo, o exercício do poder de polícia, na visão da doutrina clássica⁵, seria poder de titularidade exclusiva da Administração Direta.

Nesse contexto, o exercício da soberania é o elemento mais relevante que se identifica como tendo natureza essencialmente estatal. O desempenho pelo Estado de atividades que consistem em manifestação direta da soberania funda-se no art. 1.º, parágrafo único, da CF/1988, nos termos do qual: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”.

A adoção de um sistema republicano implica a reserva de poderes nas mãos do Estado. O exercício desses poderes é a manifestação do poder político atribuído aos representantes do povo.

O texto constitucional atribui o exercício do poder ao povo, por intermédio de seus representantes eleitos. Posteriormente, os representantes do povo não podem transferir a particulares parcelas desse poder. Em uma ordem republicana, a concretização de restrições a direitos individuais apenas pode ser realizada por quem é titular da função estatal. (KLEIN, Aline Lícia; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Tratado de Direito Administrativo: funções administrativas do Estado**. Vol. 4. Coordenação: Maria Sylvania Zanella Di Pietro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 377).

¹ O poder de polícia, nas palavras de HELY LOPES MEIRELLES, consistiria na “faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado” (*Direito Administrativo Brasileiro*, 43.ed., 2018, p. 157).

² “Através da Constituição e das leis os cidadãos recebem uma série de direitos. Cumpre, todavia, que o seu exercício seja compatível com o bem estar social. Em suma, é necessário que o uso da *liberdade* e da *propriedade* esteja entrosado com a utilidade coletiva, de tal modo que não implique uma barreira capaz de obstar a realização dos objetivos públicos.” CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO (2014, p. 836, grifo do autor)

³ Ver: DI PIETRO (*Direito Administrativo*, 32.ed., 2019, p. 153).

⁴ Nesse sentido, ver: GASPARINI, DIÓGENES. (*Novo Código de Trânsito...*, 1998, p.181).

⁵ ALINE LÍCIA KLEIN elucidou o entendimento clássico da seguinte maneira: “As justificativas invocadas usualmente mencionam o fato de a atividade de polícia atingir o cerne da soberania. A soberania deve ser essencialmente manifestada por atos unilaterais praticados diretamente pelo Estado.” (*Tratado...*, 2019, p. 372).

Nesse contexto de desenvolvimento da função estatal, não encontraria qualquer amparo a pretensão de delegação do poder de polícia em favor de entidades privadas, uma vez que é dos próprios particulares que se busca afastar o exercício (e abuso) de poder.

Esse argumento, de certa forma, justifica a perpetuação do entendimento da doutrina clássica no enfrentamento da matéria hoje, explicando por que, para alguns estudiosos, essa parece ser, até então, a posição majoritária da doutrina no que toca à discussão acerca da delegabilidade do poder de polícia⁶.

Já no Estado contemporâneo, ante a fluidez das relações entre a Administração e os Administrados, bem como o crescente papel da função pública nos Estados Sociais⁷ e consequentes parcerias público-privadas como instrumentalização do princípio da eficiência da Administração Pública, é possível que essa concepção clássica esteja, aos poucos, dando espaço a entendimentos que buscam *flexibilizar* o monopólio estatal da “força” – e é sobre esse entendimento que se debruça ao trazer em análise o caso da Empresa Pública de Transporte e Circulação S/A (EPTC).

A EPTC, conforme se demonstrará a seguir, é uma empresa pública controlada pelo Município de Porto Alegre que, nos termos do art. 10 da Lei Municipal nº 8.133/1998, tem por atribuição a “operação, controle e fiscalização do transporte e do trânsito de pessoas, veículos automotores e veículos de tração animal no âmbito do Município de Porto Alegre”, estando imbuída, nesse sentido, do poder de polícia de trânsito na esfera municipal.

Essa delegação do poder de polícia de trânsito em favor da EPTC encontraria amparo tanto em dispositivos constitucionais – como no art. 175, *caput*, da CF – quanto em dispositivos infraconstitucionais, a exemplo do art. 24 e incisos da Lei nº 9.503/1997, o recém-promulgado Código de Trânsito Brasileiro (CTB), quando da época de sua constituição⁸.

Isso porque o CTB atribuiu, com o art. 24, competência aos *órgãos e entidades executivos de trânsito* dos Municípios a realização de tarefas como o planejamento, projeção, regulamentação, operação do trânsito de veículos, promoção do desenvolvimento da circulação e da segurança do trânsito, estabelecimento de diretrizes para policiamento ostensivo do trânsito, e, no ponto em que se estuda, a fiscalização, autuação e aplicação de medidas administrativas e multa frente a infrações de trânsito cometidas no perímetro municipal.

⁶ Nesse sentido, ver nota de rodapé nº 2 em: KLEIN, ALINE LÍCIA (*Tratado...*, 2019, p. 372).

⁷ “Em regra, cabe ao próprio Estado, em seus desdobramentos políticos e administrativos, executar as atividades de Administração Pública. Tão volumosa e diversificada é, porém, esta tarefa demandada de um Estado contemporâneo, que passou a ser comum a transferência a entidades privadas dos encargos de execução, mediante instrumentos jurídicos de delegação.” MOREIRA NETO, DIOGO DE FIGUEIREDO (*Curso...*, 1996, p. 86).

⁸ Hoje, a matéria também encontra regulação nos artigos 2º e 3º da Lei das Estatais (Lei nº 13.303/2016).

No entanto, foi o art. 25, do CTB⁹, o responsável por trazer, ao ordenamento jurídico brasileiro, a possibilidade de delegação do exercício das atividades supra delineadas, em matéria de fiscalização do trânsito. Assim, por firmação de convênio com os órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito, passou a ser possível a delegação, inclusive, do poder de polícia, na forma do art. 24, VI, do CTB, em favor de outras entidades fiscalizadoras.

Consequentemente, em que pese certa dissonância doutrinária em matéria da constitucionalidade do artigo, conforme se explora no subitem 2.4 deste trabalho, é inegável a previsão de delegabilidade da matéria fiscalizatória e sancionadora inerentes ao poder de polícia em favor de pessoas ou entidades não especificadas no *caput* do artigo supracitado. Uma interpretação extensiva e finalística do instituto permitiria, como foi o caso, a delegação a pessoas jurídicas de direito privado do poder de polícia em matéria de trânsito, com vistas à maior eficiência e à segurança para os usuários da via.

Nesse sentido, estaria uma empresa, portanto, autorizada a exercer atos que, tipicamente, até então estavam atribuídos à Administração Pública direta, como a fiscalização, criação de políticas públicas de trânsito, autuação e sancionamento. E a doutrina não veda integralmente esse entendimento, conforme se depreende do excerto a seguir.

Ao lado da proclamação de indelegabilidade, é corrente na doutrina a afirmação de que, no que diz respeito ao exercício de atividades de polícia, poderia ser objeto de delegação a particulares o desempenho de atividades instrumentais ou acessórias. A doutrina aceita que os atos materiais ou de mera verificação ou técnicos instrumentais preparatórios ou sucessivos do exercício do poder de polícia ou ainda de mera execução sejam exercidos por entidades privadas. Justifica-se tal possibilidade porque o ato decisório, de exercício de poder de polícia propriamente dito, continuaria sendo praticado pelo Poder Público. (KLEIN, Aline Lícia; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Tratado de Direito Administrativo: funções administrativas do Estado**. Vol. 4. Coordenação: Maria Sylvia Zanella Di Pietro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 372).

Contudo, sob uma perspectiva formalista, é natural que se questione que competência e legitimidade teria uma pessoa jurídica de direito privado para exercer, com prerrogativas do direito público, poder de polícia sobre civis igualmente submetidos às regras do direito privado.

Isso porque, na lógica do Direito Civil, pessoas regidas pelo direito privado estariam a par de igualdade entre si, mesmo pessoas físicas e pessoas jurídicas umas em relação às outras, sem hierarquias de poder conforme se vislumbra das relações entre cidadãos administrados e o Poder Público. O que se questionaria, nesse caso, seria se o exercício do poder de polícia,

⁹ “Os órgãos e entidades executivos do Sistema Nacional de Trânsito poderão celebrar convênio delegando as atividades previstas neste Código, com vistas à maior eficiência e à segurança para os usuários da via.”

realizado por uma pessoa jurídica de direito privado em face de uma pessoa natural de direito privado, surtiria efeitos tais quais se fosse exercido diretamente pela Administração Pública.

CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO¹⁰ sintetiza, com clareza, a ideia acima exposta:

A restrição à atribuição de atos de polícia a particulares funda-se no corretíssimo entendimento de que não se lhes pode, ao menos em princípio, cometer o encargo de praticar atos que envolvem o exercício de misteres tipicamente públicos quando em causa liberdade e propriedade, porque ofenderiam o equilíbrio entre os particulares em geral, ensejando que uns oficialmente exercessem supremacia sobre outros. (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 34.ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2019.)

Seria, portanto, esse poder de polícia delegável a uma empresa constituída por capital particular? Ou deveria ser, essencialmente, uma empresa constituída por capital público? Ou, ainda, não necessariamente constituída em sua integralidade por capital público, mas *dirigida* pela Administração Pública? Seria, uma empresa estatal, destinatária dos poderes concedidos à esfera pública na perspectiva republicana da criação e razão de ser do Estado?

Os referidos questionamentos passaram a permear cada vez mais as discussões de um ramo do direito cuja exploração, no Brasil, é deveras recente – e que, sem qualquer surpresa, na maioria dos casos ainda pendem de pacificação jurisprudencial e orientação normativa.

Fato é que, atestadamente, não existe no nosso ordenamento jurídico “uma vedação geral expressa à delegação a particulares de atividades compreendidas na função de polícia administrativa¹¹”, o que abre margem ao exercício dos poderes discricionários da Administração Pública para a proposição e concretização de empresas estatais investidas de alguma parcela de seu poder de polícia.

O que existe, por outro lado, é a disposição do art. 4º, III, da Lei nº 11.079/2004 que, ao tratar da contratação de parceria público-privada, estipula a indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado. Ao que tudo indica, o dispositivo em comento não parece vir a calhar no caso concreto, uma vez que, no entendimento de ALINE LÍCIA KLEIN¹², se refere apenas às atividades exclusivas do Estado. Nesse sentido, tendo em vista que o poder de polícia administrativa implica, também, no exercício de funções não exclusivas do Estado, não encontraria aplicação o artigo em comento quanto ao trato da matéria.

¹⁰ (*Curso...*, 2019, p. 890).

¹¹ Nesse sentido, ver: KLEIN, ALINE LÍCIA (*Tratado...* 2019, p. 372).

¹² *Ibidem*, p. 373.

De qualquer sorte, a EPTC não foi pioneira a causar esse desarranjo, no Brasil, no que toca à viabilidade de delegação do poder de polícia em favor de empresas estatais.

Para mencionar alguns exemplos, no próprio Estado do Rio Grande do Sul, a discussão também foi levada aos Tribunais no que toca à Empresa Bageense de Transporte e Circulação (EBCT), empresa pública objeto da ADI nº 70006499776 movida pela Federação das Empresas de Transportes Rodoviários do Estado do RS em face do Município de Bagé e da Câmara Municipal de Vereadores de Bagé, objeto de posterior análise no curso deste trabalho.

No Estado de São Paulo, a Empresa de Transporte Urbano de Ribeirão Preto (TRANSERP) é um dos principais exemplos no que toca à discussão acerca da delegabilidade do poder de polícia em favor de empresas estatais. Nesse caso, o qual se delineará com maior precisão posteriormente, a TRANSERP consiste em uma sociedade de economia mista de titularidade do Município de Ribeirão Preto, que teve seu exercício do poder de polícia municipal vedado pelas duas Varas da Fazenda Pública da Comarca, conforme se depreende do acórdão da AC nº 0043813-34.2011.8.26.0506, em trâmite no Tribunal de Justiça de São Paulo.

Talvez o caso mais conhecido, no que toca a essa matéria, diga respeito à Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte S/A (BHTRANS) que foi criada, em 1991, pelo Município de Belo Horizonte/MG, na forma de sociedade de economia mista, cujo objeto social se revela, em sua quase integralidade, semelhante ao da EPTC.

A discussão do caso BHTRANS, no STF, conforme se observará no subitem 4.2 deste estudo, fez do REExt nº 633.782/MG o recurso paradigma para o enfrentamento do Tema nº 532 da Repercussão Geral do STF, que promete pacificar, com o julgamento do recurso extraordinário, o entendimento jurisprudencial quanto à possibilidade ou não de delegação do poder de polícia, pelo poder público, em favor de sociedades de economia mista.

Nesse caso, a EPTC manifestou-se, ao STF, requerendo a habilitação no julgamento na qualidade de *Amicus Curiae*, uma vez que, assim como a BHTRANS, também é empresa estatal destinatária do poder de polícia de fiscalização e sancionamento de trânsito, ressaltando diferenças entre si que poderiam acatar em diferentes entendimentos quanto à constitucionalidade *ou não* de seu exercício de poder de polícia de trânsito.

O Ministério Público Federal, por outro lado, posicionou-se fortemente contrário à delegabilidade do poder de polícia municipal de trânsito em favor de sociedades de economia mista, como é o caso da BHTRANS. Em seus fundamentos, conforme se explorará mais adiante, entendeu que a interpretação do art. 24 do CTB deve-se limitar às pessoas jurídicas de direito público, e não a pessoas jurídicas de direito privado.

No entanto, conforme se analisará posteriormente neste trabalho, o REExt nº 633.782/MG ainda não foi levado a julgamento pelo STF, o que não significa dizer que o STF não tenha se manifestado quanto à matéria em debate em julgamento anterior.

No julgamento do REExt 658.570/MG, de relatoria do Ministro MARCO AURÉLIO e redatoria pelo Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO, discutiu-se a delegabilidade do poder de polícia em favor dos guardas municipais de trânsito.

O caso, julgado em 06 de agosto de 2015, consignou o entendimento do STF no sentido de que: **(a)** O Poder de Polícia não se confunde com segurança pública; desse modo, o exercício do poder de polícia não tem *vinculatividade* à autoridade policial, ao contrário da segurança pública, por força do art. 144, da CF. Nesse sentido, inexistiria óbice o exercício do poder de polícia por entidades *não policiais*; e **(b)** dentro das competências atribuídas aos Municípios, decorrentes do art. 24 do CTB, estariam eles autorizados a determinar que o poder de polícia a eles atribuído seja exercido pela guarda municipal, haja vista seu poder discricionário para decidir nesse sentido.

Ao final, consignou-se, na resolução do Tema nº 472 da Repercussão Geral do STF, a tese de que “é constitucional a atribuição às guardas municipais do exercício do poder de polícia de trânsito, inclusive para imposição de sanções administrativas legalmente previstas”.

O enfrentamento do caso concreto, em que se analisa a delegabilidade do poder de polícia de trânsito em favor da EPTC, faz-se necessário o prévio levantamento de duas questões centrais: **(1)** o que torna o caso da EPTC *sui generis*? e **(2)** no que consistiriam os aspectos controversos de uma possível delegabilidade do poder de polícia?

Para que possa ser possível responder os referidos questionamentos, faz-se necessário adentrar no esqueleto do caso, analisando-se a estrutura da empresa, suas disposições estatutárias e composição societária, constituição do capital social, exercício da direção, legislação municipal envolvida, enquadramento jurídico, razão de ser, e o enfrentamento dessas questões pela própria doutrina e jurisprudência – o que se passará a fazer a seguir.

2.1 RESUMO DO CASO EPTC

A intervenção do Poder Público Municipal na seara do trânsito, com a entrada em vigência do novo Código de Trânsito Brasileiro, tornou-se indiscutível. A problemática em análise neste trabalho, no entanto, se concentra no *modus operandi* dessa intervenção: é possível que uma empresa pública – portanto, uma pessoa jurídica de direito privado – exerça tal poder de polícia em todas as suas potencialidades?

O Ministro do Supremo Tribunal Federal, LUÍS ROBERTO BARROSO, redator do RExt nº 658.570/MG, consignou que o CTB não determina qual órgão ou entidade municipal exercerá o poder de polícia nele previsto, entendendo caber a cada Município definir tal competência – que pode recair tanto sobre entidade civil, composta por servidores celetistas ou estatutários, quanto pela polícia militar.

Nesse caso, imiscuiu-se o STF de tratar quanto à delegabilidade ou não do poder de polícia em favor das empresas estatais, tendo em vista ser objeto de enfrentamento do Tema de Repercussão nº 532, do STF, que tem por paradigma o julgamento do RExt nº 633.782/MG, sob relatoria do Min. LUIZ FUX.

No caso, analisa-se a delegabilidade em favor da sociedade de economia mista BHTRANS, cujo capital social seria composto por 1% das ações de capital privado. O MPF opinou pela indelegabilidade do poder de polícia à referida estatal, pois o art. 24 do CTB não admitiria delegação do poder de polícia a pessoas jurídicas de direito privado, ante o seu fim lucrativo. O caso, conforme há de se explicitar no Capítulo 5, ainda pende de julgamento

Entretanto, vislumbra-se certa singularidade no caso da EPTC, o que a diferencia do caso da BHTRANS. A EPTC é uma empresa pública do Município de Porto Alegre, prestadora de serviço público em *caráter não-concorrencial*, autorizada pela Lei Municipal nº 8.133/98 sob a forma de sociedade anônima fechada. Em que pese tenha a natureza de pessoa jurídica de direito privado, por força das formalidades previstas em lei, seu capital é integralmente público, tendo por acionistas o Município de Porto Alegre e o Departamento Municipal de Limpeza Urbana, autarquia municipal. O cargo de Diretor-Presidente é exercido, nos termos do art. 9º da Lei 8.133/98, pelo Secretário Municipal de Transportes, e o objeto social da empresa consiste em operar, controlar, fiscalizar e criar políticas públicas para o trânsito do Município.

A delegabilidade do poder de polícia em favor da EPTC já foi levada a julgamento no Tribunal de Justiça do RS, pendendo análise, pela Vice-Presidência do TJ/RS, acerca da admissibilidade ou não dos Recursos Extraordinários interpostos, tendo em vista a pendência do julgamento do Tema nº 532, da Repercussão Geral do STF.

O problema, em maior parte discutido (e assumido) pela Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul (DPE/RS), consistiria na existência *ou não* de base legal para autorizar a delegação do poder de polícia municipal de trânsito, fortificada no art. 24 e incisos do CTB, em favor de empresa pública.

Dos argumentos levantados pela DPE/RS, prepondera a natureza jurídica da EPTC, que, por ser pessoa jurídica de direito privado, estaria impossibilitada de exercer poder de fiscalização e sancionamento em face da população. Em que pese o argumento tenha sido

superado nas instâncias local e estadual, a discussão ressurgiu em maio de 2019, quando o Vereador Municipal de Porto Alegre WAMBERT DI LORENZO protocolou requerimento formal, junto à Prefeitura Municipal de Porto Alegre, quanto à extinção da EPTC¹³.

O parlamentar, em suas razões, justificou o opinativo por entender que a EPTC estaria impossibilitada de exercer poder de polícia, por se tratar de empresa pública. Nesse sentido, sugeriu que a empresa fosse convertida em autarquia vinculada à Secretaria Municipal de Infraestrutura e Mobilidade Urbana, tendo em vista que a lucratividade da EPTC decorreria da aplicação de multas por infrações de trânsito. Assim, instituída como autarquia, a EPTC manteria sua forma de atuação, fiscalizando e sancionando infratores das leis de trânsito.

No entanto, a assunção pela EPTC de uma forma jurídica oriunda do direito privado consiste, aos olhos da legislação civil, em um mero atendimento às formalidades da lei, uma vez que, de um modo ou outro, continuaria exercendo atividade organizada para a circulação de bens ou de serviços públicos aos munícipes de Porto Alegre.

A finalidade e o objeto social da empresa se demonstram essencialmente voltados a prestar, de maneira eficiente e especializada, o serviço público de fiscalização e educação de trânsito na cidade. Tal condição, em uma perspectiva mais ampla, não deveria ensejar sua privação de atuar em prol do interesse público, tão somente por atender a uma formalidade do próprio ordenamento jurídico. Nessa perspectiva, a EPTC consistiria em uma ramificação do próprio Município, por onde atua na fiscalização do trânsito de maneira especializada e una.

O interesse público, nesse sentido, foi manifestado quando a Câmara de Vereadores de Porto Alegre assentiu quanto à natureza jurídica da empresa enquanto pessoa jurídica de direito privado, tendo o Projeto de Lei nº 61/1997 sido aprovado pelo Parlamento por vinte e quatro votos favoráveis a quatro desfavoráveis e três abstenções¹⁴.

No mais, a EPTC teve reconhecida, pela Justiça Federal de Porto Alegre, sua imunidade tributária em relação à declaração de Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (processo nº

¹³ VEREADOR pede mudança de status da EPTC de empresa para autarquia. 2019. Disponível em: <<https://guaiba.com.br/2019/05/22/vereador-pede-mudanca-de-status-da-eptc-de-empresa-para-autarquia/>>. Acesso em: 20 out. 2019.

¹⁴ Município de Porto Alegre/RS. Câmara Municipal de Vereadores de Porto Alegre. **ATA DA SEXTA SESSÃO EXTRAORDINÁRIA DA PRIMEIRA SESSÃO LEGISLATIVA EXTRAORDINÁRIA DA DÉCIMA SEGUNDA LEGISLATURA, EM 30.12.1997.** 1997. Disponível em: <http://camarapoa.rs.gov.br/site/anais_sesoes_plenarias_antigas/1997/12/30/006a%20SE%20da%201a%20SLE%20-%2030dez1997.htm>. Acesso em: 16 nov. 2019.

2005.71.00.019670-0), e decisões já autorizaram o pagamento das condenações judiciais da EPTC via precatórios, como as Reclamações nº 32.882¹⁵ e 32.888¹⁶ em trâmite no STF¹⁷.

De qualquer sorte, em que pese o Tribunal de Justiça do RS tenha consolidado, no julgamento do Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade nº 70049790009, a validade da delegação do poder de polícia de trânsito em favor da EPTC, conforme se estudará posteriormente no subitem 3.1 deste trabalho, ainda pendem de análise diversos recursos extraordinários pela Vice-Presidência do TJ/RS, que se encontram sobrestados diante do aguardo da resolução do Tema nº 532, da Repercussão Geral do STF, como os recursos 70053589461, 70018467753 e o RE 575.618.

2.2 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DA CRIAÇÃO DA EPTC

Como bem observado por PALMA, é preocupantemente esvaziado o papel da história na prática e estudo do Direito na seara acadêmica das universidades brasileiras¹⁸, dando-se pouco valor a uma das grandes forças motrizes da formação do ordenamento jurídico.

O direito não irrompe por atos solitários de gênio, nem desaparece, fugidamente, na noite do acaso. Insere-se sempre num certo contexto histórico constituinte e reconstituente. A própria natureza do direito reclama que se entenda vinculado à existência cultural e histórica do homem. [...]

Mesmo as cadeiras de pendur mais dogmático que a elas se afeiçoam não podem ignorar a história, na medida em que a interpretação da norma pulsa ainda com um relevante momento de apelo à *ratio* histórica, seja qual for a posição assumida em matéria de atividade hermenêutica. (MARCOS, RUI DE FIGUEIREDO. **História do direito brasileiro** / Rui de Figueiredo Marcos, Carlos Fernando Mathias e Ibsen Noronha. – 1 ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2014, p.19.)

Essa noção panorâmica é fundamental para a compreensão do ordenamento jurídico, na medida em que se possibilita contextualizar a tomada de decisões governamentais que venham a dar ensejo a decretos, leis e demais espécies normativas que venham a alterar o mundo dos fatos e o mundo do direito de cada sociedade.

¹⁵ Rcl 32882 MC, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, julgado em 20/12/2018, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-019 DIVULG 31/01/2019 PUBLIC 01/02/2019.

¹⁶ Rcl 32888, Relator(a): Min. LUIZ FUX, julgado em 28/02/2019, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-044 DIVULG 01/03/2019 PUBLIC 06/03/2019.

¹⁷ Supremo Tribunal Federal. **Decisão permite empresa pública de transporte usar precatórios para pagar dívidas trabalhistas**. 26/12/2018. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=399482>>. Acesso em: 19 nov. 2019.

¹⁸ PALMA, RODRIGO FREITAS. História do Direito / Rodrigo Freitas Palma. – 4. ed. – São Paulo: Saraiva, 2011.

Sem a devida compreensão contextual e histórica do objeto em análise, para além de acarretar incompreensão acerca de sua existência, corre-se o risco de importar erroneamente um “remédio” jurídico externo para solucionar problemas internos no Brasil. Fundamentalmente, portanto, antes de passar-se a desmembrar a existência da EPTC, é necessário perpassar pelos motivos e o contexto pelos quais ela foi criada.

Essa pontuação se mostra necessária, no caso em estudo, para a compreensão da criação de uma empresa pública para exercício do poder de polícia municipal, em matéria de trânsito, pelo Município de Porto Alegre, bem como o amparo legal que precedeu sua criação.

Até 1956, o trânsito do Município de Porto Alegre era limitado e subdesenvolvido. Nesse ano, JUSCELINO KUBITSCHKEK (PSD) assumia a Presidência da República, enquanto LEONEL DE MOURA BRIZOLA (PTB) assumia a Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

A campanha de JUSCELINO foi embasada, substancialmente, “na necessidade de avançar no rumo do desenvolvimento econômico, com apoio no capital público e privado¹⁹”.

Dentre o chamado “Programa de Metas” do Governo, estava o massivo investimento em industrialização automobilística, que veio a se concretizar extensivamente e acarretou, por consequência, a conservação e ampliação da malha rodoviária²⁰ e a dependência dos meios de transportes pelo uso de derivados de petróleo.

Tendo em vista esse contexto político, deu-se início a uma história de planejamento interno do Município de Porto Alegre em relação às políticas públicas de trânsito, culminando-se na criação, em 1956, da Secretaria Municipal de Trânsito.

À época, a legislação de trânsito vigente tratava-se do Decreto-Lei nº 3.651/1941, na esfera federal, e da Lei Estadual nº 3.080/1956, do Rio Grande do Sul, que outorgavam às mãos do Estado do RS a organização e planejamento de matéria viária e de trânsito, o que viria a ser concretizado pelo Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem (DAER), conforme denota-se do art. 7º da Lei Estadual nº 3.080/1956, do Estado do RS.

¹⁹ FAUSTO, BORIS. (*História...*, 2012, p. 232).

²⁰ “O governo de Juscelino ficou associado à instalação da indústria automobilística, embora antes dele existissem montadoras e fábricas de autopeças no Brasil, em proporções limitadas. O governo incentivou a produção de automóveis e caminhões com capitais privados, especialmente estrangeiros. Estes foram atraídos para o Brasil graças às facilidades concedidas e gralhas também às potencialidades do mercado brasileiro. [...] Vista em termos numéricos e de organização empresarial, a instalação da indústria automobilística representou um inegável êxito. Porém ela se enquadrou no propósito de criar uma “civilização do automóvel” em detrimento da ampliação de meios de transporte coletivo para a grande massa. A partir de 1960 a tendência a fabricar automóveis cresceu, a ponto de representar quase 58% da produção de veículos em 1968. Como as ferrovias foram na prática abandonadas, o Brasil se tornou cada vez mais dependente da extensão e conservação das rodovias e do uso dos derivados do petróleo na área de transportes.” *Ibidem*, p. 236-237.

Em meio ao crescente desenvolvimento do trânsito e das rodovias, e já durante a desenvoltura da Ditadura Civil-Militar, decorreu a promulgação de um efetivo Código Nacional de Trânsito, instituído pela Lei nº 5.108/1966.

Em seu artigo 10, o referido Código determinava a competência dos Departamentos Estaduais de Trânsito para atuar sobre todo o território estadual, cabendo à conveniência da Administração Pública Estadual, nos termos do art. 12 da Lei, a criação de Circunscrições Regionais de Trânsito subordinadas à entidade estadual, com a atribuição de habilitar condutores, implantar sinalização e fazer estatística de trânsito.

O exercício do poder de polícia do trânsito, então, à época, dizia respeito a uma atribuição de cunho essencialmente estadual, o que restou denotado da leitura do art. 11, 'a', da Lei, que assim referia:

Art 11. Além de outras que lhes confira o poder competente são atribuições dos Departamentos Estaduais de Trânsito, no âmbito de sua jurisdição:
a) cumprir e fazer cumprir a legislação de trânsito, aplicando as penas previstas neste Código;

Nesse sentido, foi criada em 1975 a Fundação de Planejamento Metropolitano pelo Governo Estadual, entidade responsável por gerir o serviço de transporte intermunicipal na região metropolitana de Porto Alegre, nos termos da nova legislação.

Já o Município de Porto Alegre, ao desenvolver o Plano Diretor de Transportes da Região Metropolitana da Capital, tinha por finalidade a ampliação da produtividade do transporte público, concentrando-se na região metropolitana de Porto Alegre. Nessa época, operavam no município cerca de 25 (vinte e cinco) empresas privadas de transporte público.

Por outro lado, sobre a supervisão do DAER, operavam mais 12 (doze) empresas de transporte público intermunicipal. Com isso, o papel de gestão do DAER frente ao trânsito do Município de Porto Alegre, que já se mostrava enfraquecido, teria seu papel efetivamente declinado a partir da promulgação da Lei nº 9.503/97 (CTB), quando foi passada aos Municípios a incumbência de planejar o trânsito da cidade, conforme disposto pelo art. 24 e incisos, do CTB.

A mudança legislativa trouxe mudanças no esqueleto estatal que causariam, em breve, impactos na estrutura administrativa dos Municípios, frente à necessidade de desempenhar funções que até então competiam aos Estados-membros da federação.

A partir desse momento, não mais estariam os Municípios incumbidos apenas, e por necessidade do Estado-membro, de exercerem supletivamente as funções de habilitação de

condutores, implantação de sinalização e fornecimento de dados estatísticos do trânsito. A contar de 21 de janeiro de 1998, estariam os Municípios efetivamente incumbidos de toda a organização, planejamento, fiscalização, coleta de dados, arrecadação, sancionamento e elaboração de políticas públicas de trânsito em sua seara jurisdicional, em atribuições que contabilizam 21 (vinte e um) incisos no rol do artigo 24 do Código de Trânsito Brasileiro.

Nesse cenário, tendo em vista o recente regramento do CTB acima retratado, bem como (1) o acelerado desenvolvimento da capital e (2) a multiplicação de veículos automotores circulando nas vias públicas da cidade (seja mediante o acesso facilitado da população aos veículos automotores, seja mediante a exacerbada quantidade de empresas realizando o serviço de transporte público na cidade), mostrou-se de suma importância a realização não apenas de melhorias na malha viária da cidade, mas também quanto à *eficiência* na prestação do serviço de fiscalização e planejamento do trânsito no âmbito municipal.

Assim, dadas as circunstâncias do caso concreto, e mediante interpretação coligada entre o artigo 175, *caput*, da Constituição Federal e o art. 24, *caput* e *incisos* do CTB, o Município de Porto Alegre entendeu por bem criar uma empresa pública vinculada à Secretaria Municipal dos Transportes, que seria responsável não apenas pelo planejamento do trânsito da cidade, mas também estaria incumbida do exercício do Poder de Polícia municipal, previsto no inciso VI do art. 24 do CTB, no que toca à fiscalização do trânsito e aplicação de penalidades no Município de Porto Alegre.

A criação de uma empresa pública voltada para essa finalidade foi uma alternativa encontrada pelo Município para realizar, de modo eficiente, a prestação de serviço e as novas incumbências trazidas pelo Código de Trânsito Brasileiro, como uma força tarefa estatal, ramificada do eixo central da Administração Pública de Porto Alegre.

Essa era uma tendência que, sem qualquer surpresa, já vinha se perfectibilizando nos grandes centros urbanos do País. A título exemplificativo, em 1980 foi promulgada a lei autorizadora da criação da Empresa de Transporte Urbano de Ribeirão Preto S/A, popularmente conhecida como “TRANSERP”, na qualidade de sociedade de economia mista, estaria destinada a exercer o planejamento, coordenação, fiscalização e penalização da matéria de trânsito na seara municipal de Ribeirão Preto, em São Paulo.

Na mesma linha, em 1991 foi promulgada a lei autorizadora da criação da Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte S/A (BHTRANS) que, também tendo natureza jurídica de sociedade de economia mista, estaria incumbida do exercício de poder de polícia de trânsito na extensão municipal de Belo Horizonte, capital do Estado de Minas Gerais.

Assim, em 12 de janeiro de 1998, foi publicada a Lei Municipal nº 8.133/98, de Porto Alegre, que autorizou a criação e operação da EPTC no Município e estabeleceu, como suas atribuições, “a operação, controle e fiscalização do transporte e do trânsito de pessoas, veículos automotores e veículos de tração animal no âmbito do Município de Porto Alegre”.

Desse modo, desde a publicação de sua lei autorizadora, a EPTC estaria destinada a atuar *somente* em favor do Município de Porto Alegre, tendo em vista ser parte integrante da Administração Pública Indireta e voltada a prestar auxílio municipal no que toca às políticas de trânsito, seu cumprimento e penalizações. Tal essencialidade da prestação de serviços em solo municipal seria exercida sem prejuízo, no entanto, de convênios possivelmente com outros Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre, conforme dispõe o artigo 10 da Lei Municipal nº 8.133/1998, de Porto Alegre.

Nove dias após a publicação da L8133/98, passaram a vigor, oficialmente, as disposições do novo – e até então vigente – Código de Trânsito Brasileiro.

No dia seguinte, em 22 de janeiro de 1998, foi publicada a Lei Estadual reorganizadora do DAER (Lei nº 11.090/98), que adaptou a sua competência para as atividades típicas do Poder de Polícia à esfera estadual, apenas intervindo na esfera municipal quando requerido pelos referidos entes públicos ou a mando do Estado.

2.2.1 O DEBATE DA LEI NA CÂMARA DE VEREADORES DE PORTO ALEGRE

Diante de análise realizada na base dados da Câmara Municipal de Porto Alegre, o debate acerca do Projeto de Lei do Executivo nº 61/1997, de autoria da Secretaria Municipal de Transportes, foi levada a plenário na Câmara Municipal de Vereadores de Porto Alegre em doze (12) oportunidades, tendo todas elas ocorrido no mês de dezembro do ano de 1997²¹.

Isso porque o Código Brasileiro de Trânsito (CTB), publicado em 23 de setembro de 1997, entraria em vigor cento e vinte dias após sua publicação, ou seja: em 21 de janeiro de 1998. Isso significaria dizer que, para que o Município de Porto Alegre se alinhasse às disposições do CTB já no início de 1998, foi preciso aprovar às pressas o Projeto de Lei nº

²¹ O acesso a essas discussões foi possível diante da existência de ferramenta no sítio eletrônico da Câmara Municipal de Vereadores de Porto Alegre que viabiliza acesso público às atas das Sessões Legislativas que trataram da matéria, disponível em: <http://www.camarapoa.rs.gov.br/sessoes_plenarias/antigas> Acesso em: 12 nov. 2019.

61/1997, que deu origem à Lei Municipal nº 8.133/98 de Porto Alegre – autorizadora da criação da EPTC.²²

Essa deliberação, sem qualquer espanto, deu ensejo a acirradas discussões no Plenário da Câmara, conforme atestam as atas analisadas, em especial parte pela necessidade de um debate extenso acerca dos impactos – especialmente tarifários – que a criação da empresa pública acarretaria à questão orçamentária do Município.

O PLE 61/97 teve trâmite legislativo em regime de urgência, votado na 1ª Sessão Legislativa Extraordinária da Câmara designada para a votação da Lei, realizada em 29 de dezembro de 1997. Mostraram-se protagonistas nos debates acerca do PLE 61/97 os seguintes Vereadores: GERSON ALMEIDA (PT), ADELI SELL (PT), JOÃO ANTÔNIO DIB (PDS), ANTÔNIO HOHLFELDT (PSDB), REGINALDO PUJOL (PDS) e PEDRO AMÉRICO LEAL (PDS).

Em suma, o PLE 61/97 foi encaminhado pelo então Prefeito Municipal de Porto Alegre, RAUL PONT (PT), na Sessão Legislativa Ordinária da Décima Segunda Legislatura, ocorrida em 05 de dezembro de 1997²³, dando origem ao Processo Legislativo nº 3676/1997.

Em nenhum momento ficou registrada, nas atas taquigráficas, tratativa ou debate, por parte dos Vereadores Municipais, acerca da delegabilidade ou não do poder de polícia em favor de trânsito em favor da EPTC. Por outro lado, aspecto que foi massivamente debatido e apontado pela oposição foi a possível oneração da população de Porto Alegre.

Essa preocupação é demonstrada em excerto colhido da manifestação dos então Vereadores ANTÔNIO HOHLFELDT (PSDB) e CARLOS GARCIA (MDB) na ata da 5ª Sessão Extraordinária da Primeira Sessão Legislativa Extraordinária da Câmara de Vereadores de Porto Alegre²⁴, ocorrida em 30 de dezembro de 1997, ao referirem que:

O SR. ANTONIO HOHLFELDT: [...] O que nós temos hoje, Sr. Presidente, é um Projeto que não apenas cria uma empresa que vai onerar a população de Porto Alegre, porque essa empresa, por ser empresa, vai cobrar percentuais.[...] Agora, no bojo deste Projeto, na criação de uma empresa que vai cobrar por um serviço que hoje a SMT não cobra, e vai ter que cobrar porque se é empresa, vai ter que ter resultado, e vai

²² Nas explanações do Vereador ADELI SELL (PT), constantes da Ata da 112 Sessão Ordinária da Primeira Sessão Legislativa Ordinária ocorrida em 08.12.1997, não seria possível aguardar uma discussão acerca da promulgação do Projeto de Lei do Executivo nº 61/97 na Legislatura seguinte, tendo em vista que o Código de Trânsito Brasileiro entraria em vigor na segunda quinzena de janeiro de 1998, e a Câmara voltaria às atividades pós-recesso em 15 de fevereiro de 1998. Ver em: MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE (*Ata da Centésima Décima Segunda...*, 1997).

²³ “Ainda, foram apregoados Ofícios de autoria do Senhor Prefeito Municipal de Porto Alegre, de nºs 546/97, encaminhando Veto Total ao Projeto de Lei do Legislativo nº 86/97 (Processo nº 1430/97), e 547/97, encaminhando o Projeto de Lei do Executivo nº 61/97 (Processo nº 3676/97).” *Ibidem*.

²⁴ Município de Porto Alegre/RS. Câmara de Vereadores do Município de Porto Alegre. **ATA DA QUINTA SESSÃO EXTRAORDINÁRIA DA PRIMEIRA SESSÃO LEGISLATIVA EXTRAORDINÁRIA DA DÉCIMA SEGUNDA LEGISLATURA, EM 30.12.1997**. 1997. Disponível em: <http://camarapoa.rs.gov.br/site/anais_sesoes_plenarias_antigas/1997/12/30/005a%20SE%20da%201a%20S%20LE%20-%2030dez1997.htm>. Acesso em: 16 nov. 2019.

cobrar na parte das multas, e vai cobrar na parte de pagamentos das empresas de táxi-lotação, dos táxis comuns, do sistema de ônibus, e vai embutir na tarifa final e, portanto, quem vai pagar é o usuário do sistema, é aquele mesmo *Zé Povinho* que um dia acreditou num discurso.

[...]

O SR. CARLOS GARCIA: [...] No Brasil, os governos em todos seus níveis têm demonstrado incapacidade e desconhecimento na administração dos problemas do trânsito. [...] A legislação pertinente em seu artigo 24 atribui competência aos Municípios, no âmbito de suas circunscrições, a administração dos problemas de trânsito. Tentar fazer qualquer planejamento em trânsito sem considerar a filosofia da legislação, a importunística e os aspectos administrativo-educacionais é colocar-se contra os direitos da cidadania.[...] E uma consideração ao Projeto em Pauta, embora tenha um conteúdo apreciável, aparenta estar mais preocupado com a arrecadação que com a sua principal função que é a adequação da problemática circulatória e suas conseqüências. Nós estamos preocupados que com o atual Projeto, em determinado momento, mais uma vez a população de nossa Cidade vai ser penalizada com aumento de tarifa.” (Município de Porto Alegre. Câmara Municipal de Vereadores de Porto Alegre. Ata Da 5ª Sessão Extraordinária Da 1ª Sessão Legislativa Extraordinária Da 12ª Legislatura, em 30.12.1997. Disponível em: <http://camarapoa.rs.gov.br/site/anais_sesoes_plenarias_antigas/1997/12/30/005a%20SE%20da%201a%20SLE%20-%2030dez1997.htm>. Acesso em: 16 nov. 2019.)

A despeito das divergências durante a discussão da Lei na Câmara, na Sexta Sessão Extraordinária da Primeira Sessão Legislativa Extraordinária, realizada em 30 de dezembro de 1997, após discussão e votação, foi aprovado o PLE nº 61/97, com ressalva das Emendas e destaques a ele apostos, por vinte e quatro votos “SIM”, quatro votos “NÃO” e três abstenções²⁵.

Feito isso, em 12 de janeiro de 1998 foi publicada a Lei Municipal nº 8.133/1998 do Município de Porto Alegre que, nos termos de sua epígrafe, “dispõe sobre o Sistema de Transporte e Circulação do Município de Porto Alegre, adequando a legislação municipal à federal, em especial, ao Código de Trânsito Brasileiro e dá outras providências”.

2.3 ASPECTOS FORMAIS E NATUREZA JURÍDICA

A Empresa Pública de Transporte e Circulação S/A – EPTC é uma empresa pública de titularidade do Município de Porto Alegre, sob a forma de sociedade anônima, criada a fim de prestar serviço público em caráter não-concorrencial, em conformidade com o regime disposto no art. 175, *caput*, da Constituição Federal.

²⁵ Município de Porto Alegre/RS. Câmara Municipal de Vereadores de Porto Alegre. **ATA DA SEXTA SESSÃO EXTRAORDINÁRIA DA PRIMEIRA SESSÃO LEGISLATIVA EXTRAORDINÁRIA DA DÉCIMA SEGUNDA LEGISLATURA, EM 30.12.1997.** 1997. Disponível em: <http://camarapoa.rs.gov.br/site/anais_sesoes_plenarias_antigas/1997/12/30/006a%20SE%20da%201a%20SLE%20-%2030dez1997.htm>. Acesso em: 16 nov. 2019.

Sua criação foi autorizada pela Lei Municipal nº 8.133/1998 de Porto Alegre, que, em adequação ao Código de Trânsito Nacional, no seu art. 8º assim dispôs:

Art. 8º Fica o Executivo Municipal autorizado a constituir e organizar uma empresa pública, sob a forma de sociedade anônima, denominada de Empresa Pública de Transporte e Circulação - EPTC, a qual será o órgão executivo e rodoviário do Município nos termos do Código de Trânsito Brasileiro – CTB.

A Lei nº 8.133/98 é oriunda do Projeto de Lei do Executivo nº 61/97 – Processo nº 3676/97, o qual seguiu a tramitação regimental, e, nos termos da manifestação proferida pela Câmara Municipal de Vereadores de Porto Alegre nos autos da ADI nº 70030013742, (fls. 101/113), cumpriu todas as formalidades do processo legislativo municipal²⁶, conforme se depreende da explanação realizada no subtítulo acima.

Nesse sentido, tanto o Decreto-Lei nº 200/1967, no art. 5º, II, quanto a posterior Constituição Federal de 1988, no art. 37, XIX, asseguraram a necessidade de *lei autorizadora* para a criação de empresa pública, tendo em vista, especialmente, a possibilidade de delegação do poderes “de império” a esses órgãos²⁷ e a necessidade de outorga legislativa para tanto²⁸.

A Assembleia Geral de Constituição da Empresa Pública de Transporte e Circulação S/A – EPTC ocorreu em 03 de abril de 1998. Na ocasião, fizeram-se presentes os acionistas da empresa, quais sejam: o Município de Porto Alegre, representado pela figura de seu Prefeito, RAUL PONT (PT), e o Departamento Municipal de Limpeza Urbana, entidade autárquica municipal, representada por seu Diretor Geral, DARCI BARNECH CAMPANI.

A título da natureza de empresa pública prestadora de serviços públicos característica da EPTC, a Justiça Federal reconheceu, em 15 de junho de 2005, em decisão proferida pelo

²⁶ Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70030013742, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Genaro José Baroni Borges, Redator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em: 22-11-2010.

²⁷ “Em qualquer caso, a autorização legislativa deve ser prévia à delegação das funções a particulares. Pode-se sustentar ser a autorização legislativa elemento essencial para a legitimação do exercício da função pública por particulares. Atualmente, os particulares encontram-se mais capacitados e detêm os meios necessários para o exercício de diversas atividades que apresentam complexidade técnica. Mas a autoridade técnica dos particulares não é suficiente, por si só, para justificar que lhes sejam atribuídas funções públicas, podendo até mesmo proferir decisões vinculantes, com os mesmos efeitos das decisões administrativas. [...] A legitimidade da transferência de funções públicas não pode se apoiar na presumível autoridade técnica dos particulares. É imprescindível a legitimação democrática de tal processo, o que ocorre com a autorização legal.” (KLEIN, Aline Lícia. *Tratado...*, 2019. P. 388).

²⁸ Na concepção do art. 3º da Lei nº 13.303/2016, hoje responsável pelo trato das empresas estatais, empresa pública consiste em “entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei e com patrimônio próprio, cujo capital social é integralmente detido pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios”. A lei acrescenta, no parágrafo único do dispositivo supracitado, a possibilidade de participação de *outras pessoas jurídicas de direito público interno ou de entidades da administração indireta* dos entes federados no quadro societário da empresa, mediante a condição de que o controle acionário permaneça nas mãos do ente público criador – o que assegura a adequação da EPTC, hoje, ao ordenamento jurídico vigente.

então Juiz Federal LEANDRO PAULSEN, nos autos da ação nº 2005.71.00.019670-0, a imunidade tributária da EPTC em relação ao imposto de renda da pessoa jurídica. A fundamentação da sentença assim dispôs:

A parte autora, conforme demonstra a lei que autorizou sua criação, bem como a própria norma de criação, apesar de ser uma pessoa jurídica de direito privado, exerce funções eminentemente públicas, tais como o controle e a fiscalização do trânsito e do transporte. **Assim, cumprindo funções inerentes ao Poder de Polícia – típico da Administração Pública – é evidente que presta serviços de prestação obrigatória e exclusiva do poder público.** Sendo assim, está abrangida pela imunidade recíproca prevista no art. 150, VI, a, da Constituição Federal, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal, *in verbis*:

Nesse mesmo sentido, foi proferida, em 26 de dezembro de 2018, decisão do Supremo Tribunal Federal nas Reclamações de nº 32.882 e 32.888, sob relatoria do Ministro DIAS TOFFOLI, em que o Relator suspendeu dois processos em trâmite na Justiça do Trabalho que haviam afastado a incidência do regime de precatórios em execuções movidas contra a EPTC.

Nesses casos, a Justiça do Trabalho teria considerado que a EPTC não detém prerrogativas inerentes à Fazenda Pública para fazer-se uso do regime de precatórios.

No entanto, o Ministro DIAS TOFFOLI, ao conceder a liminar pleiteada pela EPTC, apontou que ao julgar a ADPF nº 387, o STF firmou entendimento de que empresas estatais prestadoras de serviços públicos em regime de monopólio poderiam se valer do regime de precatórios²⁹ ao executarem-se suas condenações, tendo em vista o caráter público de sua prestação de serviços³⁰.

2.3.1 DISPOSIÇÕES DO ESTATUTO SOCIAL

Nos termos do artigo 3º do estatuto, a EPTC teria por objeto “a operação, controle e fiscalização do Sistema de Transporte Público e de Circulação, em especial, a fiscalização do

²⁹ Informação disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=399482>>. Acesso em: 22 nov. 2019.

³⁰ A decisão é inovadora, contrariando precedentes do próprio Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Justiça do RS. Nesse sentido, ver: RE 599628, Relator(a): Min. AYRES BRITTO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 25/05/2011, REPERCUSSÃO GERAL e Agravo de Instrumento, Nº 70077592749, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Laura Louzada Jaccottet, Julgado em: 25-07-2018. A despeito desse entendimento consolidado na jurisprudência das Câmaras de Direito Público do TJ/RS, recentemente houve decisão proferida, pela Primeira Vice-Presidência, admitindo a interposição do Recurso Extraordinário nº 70078752235 em face de decisão que negou a sujeição da EPTC ao regime de precatórios. Na fundamentação do *decisum*, proferido pela Des.^a Maria Isabel de Azevedo Souza, entendeu-se que a decisão paradigmática do STF assentou que “os privilégios da Fazenda Pública são inextensíveis às sociedades de economia mista que executam atividades em regime de concorrência ou que tenham como objetivo distribuir lucros aos seus acionistas”, de modo que a tese firmada no Tema 253 destoaria do caso concreto.

trânsito”³¹, estando desde então sinalizada a intenção e *finalidade empresarial* de exercer o poder sancionatório da cidade, em matéria de trânsito, mediante a fiscalização, controle e sancionamento das infrações de trânsito no perímetro urbano.

Aqui se concentra uma das maiores polêmicas acerca da criação da EPTC, que trata da titularidade de uma empresa privada do poder de sancionamento de municípios que infringirem as normas de trânsito, uma vez que a arrecadação das multas consistiria na fonte direta de lucro da Empresa Pública de Transporte e Circulação S/A, abrindo margem para sua atuação de forma fraudulenta mediante desvio de finalidade³².

Em análise aprofundada, observa-se que o argumento, apesar de cativante, ignora pressupostos basilares do Direito para chegar à sua conclusão principal. Em análise da argumentação acima reportada, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, no julgamento da AC nº 70017122581, assim consignou:

Nada há de imoral no fato de a pessoa jurídica de direito privado sustentar-se com a receita gerada pelo seu poder de polícia. E isso, porque se todos os motoristas cumprissem as normas de trânsito, não se conformariam as infrações; inexistindo infrações, não caberiam multas; inexistindo multas, não receita e a EPTC se tornaria deficitária, impondo-se sua liquidação. **Não há como negar que a atividade ilícita dos motoristas, na cidade de Porto Alegre, sustenta a EPTC. Em vez de pregar a extinção desta última, parece melhor insistir que todos, sem exceção, precisam cumprir as normas de trânsito, submetendo-se ao império da lei.** (Apelação Cível, Nº 70017122581, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Araken de Assis, Julgado em: 22-11-2006)

Nessa linha apresentada pelo julgado, conclui-se que a renda da EPTC seria oriunda da fiscalização de trânsito porque a sociedade comete infrações de trânsito. Logo, se não houvesse essa demanda, bem como a necessidade de controle do tráfego viário, a finalidade pública³³ da EPTC não existiria, e tampouco daria espaço à sua constituição em primeiro lugar.

³¹ O artigo também refere, como objeto da empresa, a gestão da Câmara de Compensação Tarifária – CCT do serviço de transporte coletivo, “sempre em observância aos dispositivos da Lei 8133/98”.

³² É de suma importância, no trato da problemática, diferenciar má-administração de desvio de finalidade. Enquanto uma circunstância leva à destituição do cargo e ajuizamento de ação de responsabilidade, conforme o art. 158 da Lei nº 6.404/76, outra leva ao processamento de ação de improbidade administrativa, com fulcro no art. 11, I, da Lei nº 8.429/92.

³³ RUY CIRNE LIMA (*Princípios...*, 2007, p.129) busca explorar, na concepção de Otto Mayer, critérios empregados pela doutrina alemã no que toca à diferenciação entre pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado. “*Finalidade pública*. A primeira concepção é de Otto Mayer. De acordo com o seu pensamento, ‘para encontrar um critério, o único meio é o de considerar a finalidade da pessoa jurídica; é a sua finalidade exclusivamente, que faz a sua individualidade. São pessoas morais de direito público aquelas que, como o Estado e os Municípios, existem tendo em vista o desenvolvimento da atividade de Administração Pública’ (*Le Droit Administratif Allemand*, t. IV, Paris, 1906, § 55, p. 260). Se a finalidade for pública, a pessoa que nasceu com o destino de realizar essa finalidade será pública. Como a finalidade pública é compreendida como finalidade do Estado, será pública toda entidade cujos objetivos se incluem entre aqueles que são próprios do Estado. Para evitar confusão entre empresas concessionárias de serviço público, por exemplo, que desenvolvem, com seu próprio nome, tarefas

A problemática, inclusive, vem sendo comentada pela doutrina, a qual pede-se vênua para reproduzir o vultoso, mas pontual excerto abaixo relacionado.

É recorrente o argumento de que empresas com participação de capitais privados poderiam desenvolver as atividades públicas de modo a obter maior “lucratividade”, por exemplo, com a aplicação excessiva de multas. Ocorre que esse argumento não é de natureza jurídica, no sentido de que o regime jurídico autorizaria tal prática em relação às sociedades de economia mista.

A empresa estatal deverá necessariamente observar os critérios legais para o desempenho da atividade de polícia administrativa, mesmo se houver a participação de capitais privados. **Ainda que a empresa apresente a característica da lucratividade, isso não afasta o imperativo de que as atividades públicas que lhe foram atribuídas sejam desempenhadas em estrito acordo com a legalidade.**

Todos os que exercem atividades de polícia administrativa, com personalidade pública ou privada, poderão adotar determinados mecanismos que propiciem a apuração de infrações e a aplicação de penalidades de modo mais eficiente. **Caso tais mecanismos não sejam legítimos e evidenciem desvio de finalidade no exercício da atividade pública, o problema reside na estratégia em si e não na personalidade jurídica daquele que a aplica.** Portanto, o risco de desvios, por si só, não é apto a justificar uma suposta impossibilidade de exercício de atividades de polícia por entidades com personalidade jurídica privada. A questão da “lucratividade” das empresas estatais e o eventual comprometimento da persecução das finalidades coletivas é evidenciada pela destinação dada aos recursos arrecadados com a cobrança de multas. [...] Trata-se de avaliar as circunstâncias concretas a respeito da **distribuição de dividendos aos acionistas** para verificar se haveria algum conflito de interesses que conduziria à intensificação da aplicação de multas com propósitos ilegítimos. Se a participação privada não tiver o condão de, por si só, adotar decisões estratégicas e definir os rumos da empresa, mantendo-se essas decisões nas mãos dos titulares do capital público, não se identifica, em princípio, o conflito de interesses. [*grifos apostos*] (KLEIN, Aline Lícia; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Tratado de Direito Administrativo: funções administrativas do Estado**. Vol. 4. Coordenação: Maria Sylvia Zanella Di Pietro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. P. 392-394)³⁴

A esse respeito, também importa delinear que, em termos societários, a finalidade maior da empresa é o lucro, seja ela privada, seja ela pública.

Considerando que o Município de Porto Alegre vem há muito tempo demonstrando problemas relacionados à crise orçamentária, não teria realizado esforços para constituir uma empresa sem que ela visasse o lucro para: (1) reparar valores despedidos com a integralização do capital social da EPTC; (2) arcar com custos operacionais e folha de pagamento da empresa; e (3) investir em tecnologias que viabilizem a prestação eficiente e especializada de fiscalização e controle do trânsito no perímetro urbano municipal.

que pertencem ao Estado, mediante concessão, permanecendo, entretanto, como entidades privadas, acrescenta-se que a finalidade pública deverá ser institucional, conatural à pessoa”. (LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de Direito Administrativo**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. P. 129) [*grifos no original*]

³⁴ No mesmo sentido, RODRIGO PAGANIDE SOUZA (*Empresas...*, 2014, p. 167) pontua: “Veja-se o caso da empresa estatal constituída para o exercício de poder de polícia. Observe-se que, se porventura enveredar para uma estratégia de se tornar uma ‘indústria de multas’, dando ensejo a controvérsias sobre a existência de desvio de finalidade na sua atuação, ela não estará fazendo nada diferente do que poderia fazer, na prática, uma autarquia ou uma secretaria de Estado. Estas, no exercício de poder de polícia, também poderiam enveredar por uma estratégia semelhante, produzindo os mesmos resultados”

Não por outro motivo, o artigo 6º do Estatuto Social da empresa dispõe que todos os serviços prestados pela sociedade serão, obrigatoriamente, remunerados.

2.3.2 COMPOSIÇÃO SOCIETÁRIA

O capital social da companhia, quando de sua criação, é de R\$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais), dividido em doze mil ações ordinárias de R\$ 10,00 (dez reais) cada³⁵.

Sua composição societária é formada pelo Município de Porto Alegre, acionista controlador da companhia, titular de 83,33% das ações ordinárias, correspondente a 10.000 (dez mil) ações ordinárias, e pelo DMLU (Departamento Municipal de Limpeza Urbana), autarquia municipal de Porto Alegre, titular de 16,67% das ações ordinárias da companhia, consubstanciadas em 2.000 (duas mil) ações, conforme se depreende de seu ato constitutivo.

2.3.3 EXERCÍCIO DO PODER DE DIREÇÃO

Conforme se extrai do ato constitutivo da EPTC, o cargo de Diretor-Presidente é exercido, nos termos do art. 9º da Lei 8.133/98, pelo Secretário Municipal de Transportes, e o objeto social da empresa consiste em operar, controlar, fiscalizar e criar políticas públicas para o trânsito do Município.

No entendimento de RUY CIRNE LIMA³⁶, amparado na doutrina alemã, a intervenção pública em sede de empresas estatais teria mais a ver com a participação da Administração Pública na direção social do que por sua participação no capital social da empresa.

Conforme se depreende do art.12, §1º, do Estatuto Social da EPTC, o Diretor-Presidente, por acumular dois cargos (o de Direção da empresa e o de Secretário Municipal de Transportes) deverá optar por uma das remunerações a serem percebidas quando do desempenho de ambas as atividades.

2.4 CONTROVÉRSIA JURÍDICA DO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA

O enfrentamento do Caso EPTC perpassa por obstáculos principiológicos e doutrinários para melhor compreensão da controvérsia acerca do tema. A própria delegabilidade do poder

³⁵ Tais informações foram extraídas da Ata de Assembleia Geral de Constituição da EPTC.

³⁶ LIMA, RUY CIRNE (*Princípios...*, 2007, p. 173-176).

de polícia em favor de empresas públicas apresenta grande controvérsia, em termos doutrinários, no que toca à sua constitucionalidade ou não.

Nesse sentido, JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO³⁷ entende que o exercício do poder de polícia por entidade de direito privado consistiria em prestação de serviço público, nos termos do art. 175, *caput*, da Constituição Federal, defendendo que a referida prestação estaria amparada na descentralização administrativa³⁸. *In verbis*:

O Estado, porém, não age somente por seus agentes e órgãos internos. Várias atividades administrativas e serviços públicos são executados por pessoas administrativas vinculadas ao Estado. A dúvida consiste em saber se tais pessoas têm idoneidade para exercer o poder de polícia. E a resposta não pode deixar de ser positiva, conforme proclama a doutrina mais autorizada. Tais entidades, com efeito, são o prolongamento do Estado e recebem deste o suporte jurídico para o desempenho, por delegação, de funções públicas a ele cometidas. Indispensável, todavia, para a validade dessa atuação é que a delegação seja feita por 'lei formal', originária da função regular do Legislativo. Observe-se que a existência da lei é o pressuposto da validade da polícia administrativa exercida pela própria Administração Direta e, desse modo, nada obstará que servisse também para respaldo da atuação de entidades paraestatais. (CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 4.^a ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000, p. 48).

Por outro lado, DIÓGENES GASPARINI é o protagonista do posicionamento desfavorável à delegabilidade do poder de polícia em favor de empresas estatais³⁹. Nesse sentido:

Não existe, portanto, qualquer possibilidade de delegação do poder de polícia de trânsito a empresas paraestatais ou de administração indireta. O exercício desse poder é uma de suas atividades jurídicas exclusivas e, de forma alguma, poderá ser feito por entidade que congregue capital ou interesse particular, muito menos por intermédio de seus agentes, por não restar vínculo direto e estrito com o Poder Público. (GASPARINI, DIÓGENES. Os Municípios e o policiamento, nº 7, p. 371. *In: Tribuna da Magistratura*, set/1998).

De qualquer sorte, a doutrina estabeleceu critérios para analisar a questão da delegabilidade e as principais questões pela qual o caso perpassa para encontrar resolução, conforme se demonstrará a seguir.

³⁷ (*Manual...*, 2000, p. 48).

³⁸ Seguem este posicionamento, também, JOSÉ AFONSO DA SILVA (*Poder...*, 1978, p. 274) e HELY LOPES MEIRELLES (*Estudos...*, 1982, p. 261-277).

³⁹ No mesmo sentido, ver JUAREZ DE FREITAS (*O Controle...*, 2009, p. 203).

2.4.1 DELEGAÇÃO X SOBERANIA E MONOPÓLIO ESTATAL DA VIOLÊNCIA

A delegação do poder de polícia em favor de empresas estatais encontra entraves no que toca ao enfrentamento de princípios republicanos como a *soberania estatal* e o *monopólio estatal da violência*. Nesse sentido, a soberania estatal não é apenas *mais* um princípio inserido no ordenamento jurídico brasileiro, mas sim o primeiro listado, dentre os fundamentos da República, no rol do artigo 1º da Constituição Federal de 1988, tamanha sua importância.

A soberania, nesse sentido, consistiria não apenas no poder de autodeterminação plena do Estado Brasileiro, alheia a condicionamentos internos ou externos⁴⁰ para a tomada de decisões, mas também no exercício de atos unilaterais praticados diametralmente pelo Estado⁴¹.

O principal argumento contrário à delegação, nesse sentido, decorre da interpretação constitucional do art. 247 da CF, que determina a reserva do exercício de determinadas funções estatais a servidores públicos que se submetam ao regime estatutário – como a coerção física e, de acordo com parte da doutrina, a aplicação de multas de trânsito.

Para parte da doutrina, da interpretação do art. 144, §5º, da CF se extrai que “apenas as atividades de coerção vinculadas à polícia ostensiva e à preservação da ordem pública é que devem ser exercidas com exclusividade pelo aparato policial⁴²”.

Dessa forma, inexistiria vedação nos dispositivos constitucionais para que as empresas estatais, na qualidade de órgão administrativo da Administração Pública Indireta, se fizessem do uso estatal da “violência” quando necessária à manutenção da ordem pública, desde que haja autorização legal para tanto. Por outro lado, a coerção física não é objeto desse exercício do poder de polícia por entidade da Administração Indireta com personalidade jurídica de direito privado, pois essa sim seria prerrogativa exclusiva das polícias militares.

No entanto, conforme há de se explorar no ponto 4.2 deste trabalho, no julgamento do RExt nº 658.570/MG, o Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO pontuou, precisamente, a necessidade de diferenciação de ato *de* polícia de ato *da* polícia. Em que pese acordar com o posicionamento doutrinário acima delineado, o Julgador entende que:

O fato de esse poder de polícia envolver atuação ostensiva nas ruas decorre da difusão da atividade fiscalizada – trânsito – e não transmuda a atuação estatal em função típica de segurança pública. [...] Não se confunde, assim, com a atuação, ainda que ostensiva, mas tematicamente limitada, de fiscalização das regras de trânsito, com imposição de sanções de natureza administrativa. [...] Portanto, a polícia pode receber poder de polícia, mas outros órgãos, como por exemplo, a guarda municipal, podem

⁴⁰ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. (*Organização...*, 2009, p. 847-894).

⁴¹ KLEIN, Aline Lícia. (*Tratado...*, 2019, p. 371-400).

⁴² SUNDFELD, Carlos Ari. (*Empresa...*, 1993, p. 102-103 *apud* KLEIN, 2019, p. 371-400).

receber poder de polícia. Portanto, o poder de polícia, que é o que se aplica em matéria de trânsito, não se confunde com o poder da polícia, que é o que se aplica em matéria de segurança pública.” (RE 658570, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 06/08/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-195 DIVULG 29-09-2015 PUBLIC 30-09-2015)

2.4.2 DELEGAÇÃO X REGIME DE PESSOAL DA EMPRESA ESTATAL EM EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA

Conforme vem pregando boa parte da doutrina (e vem se acolhendo pela jurisprudência), conforme há de se verificar a seguir, é imprescindível que o exercício do poder sancionador seja oriundo de agente público ou entidade que esteja dotado, respectivamente, de personalidade jurídica de direito público. No caso dos agentes, esse caráter público estaria assegurado por meio de sua condição de servidor estatutário ou empregado público, havendo posicionamento majoritário da doutrina favorável à condição exclusiva de servidor estatutário.

Em se tratando de exercício de poderes de polícia por parte de agente público, a posição preponderante da doutrina, que ora se explora pela lição de MARÇAL JUSTEN FILHO⁴³, entende que o exercício de atividades típicas de Estado somente pode ser exercida por servidores estatutários vinculados à Administração Direta⁴⁴.

Uma democracia republicana exige que as competências estatais fundamentais sejam exercitadas por indivíduos submetidos a vínculo jurídico apropriado. A condição de órgão do Estado impõe um regime jurídico diferenciado, próprio do direito público. Por isso, todas as atividades que materializem as competências essenciais do Estado devem ser exercitadas segundo o regime estatutário⁴⁵.

Já no entendimento de ALINE LÍCIA KLEIN⁴⁶, a despeito da inexistência de uniformização entre os cargos públicos preenchidos por servidores estatutários ou empregados públicos, a preferência doutrinária por agentes regidos pelo regime jurídico estatutário não se justificaria.

⁴³ (Curso..., 2018, p. 964)

⁴⁴ No mesmo sentido, ver: DI PIETRO (Tratado..., 2019, p. 686): “Ocupam necessariamente cargos públicos, sob regime estatutário, os servidores que ‘desenvolvem atividades exclusivas de Estado’; isto porque o art. 247 da Constituição, acrescentado pelo artigo 32 da Emenda Constitucional 19/98, exige sejam fixados, por lei, ‘critérios e garantias especiais’ para a perda do cargo pelo servidor público estável que, em decorrência das atribuições de seu cargo efetivo, desenvolva atividades exclusivas de Estado. [...] Ainda não foram definidas as carreiras de Estado, mas, com certeza, pode-se afirmar que abrangem, além dos membros da Magistratura, Ministério Público, Tribunal de Contas, Advocacia Pública e Defensoria Pública (os quais exercem atribuições constitucionais), **os servidores que atuam nas áreas de polícia civil ou militar, controle, fiscalização, diplomacia e regulação**” [grifos apostos].

⁴⁵ JUSTEN FILHO, MARÇAL. (Curso..., 2018, p. 964).

⁴⁶ (Tratado..., 2019, p. 390)

Em suas palavras, considera ser “inequívoca a aproximação entre os regimes jurídicos de cargo e emprego públicos nas empresas estatais”, não podendo se afirmar que “servidores estatutários estariam significativamente mais garantidos contra os referidos desvios em relação aos empregados das empresas estatais”.

De qualquer sorte, é possível concluir que o regime trabalhista dos agentes de fiscalização da EPTC não prejudica sua natureza jurídica de servidores públicos aprovados em concurso público, porquanto o § 4º do art. 280 do CTB admite, expressamente, a hipótese de autuação por infração de regra de trânsito intermediada por servidor civil celetista.

2.4.3 DELEGAÇÃO X MORALIDADE ADMINISTRATIVA/DESVIO DE PODER

Ao refutar a possibilidade de delegação do poder de polícia em favor de pessoas jurídicas de direito privado, frequentemente os juristas e doutrinadores que se debruçam à matéria invocam a possibilidade de vícios de finalidade no cumprimento de suas atribuições – o que, no caso concreto, se demonstraria pela alegação de que a empresa pública auferiu seu lucro com base na quantidade de multas de trânsito que aplica em face dos motoristas, ferindo o art. 5º, *caput*, da Constituição Federal.

Em tese, isso aconteceria por influência dos interesses de privados sobre a atividade da empresa, especialmente por parte dos acionistas particulares em caso de sociedade de economia mista. Contrária a este entendimento, ALINE LÍCIA KLEIN⁴⁷ dispõe que:

Esse argumento tem sido invocado com bastante frequência, especialmente no que diz respeito ao exercício de atividades de polícia pelas estatais de capital misto. **Assim se passa porque o risco de conflito entre os interesses perseguidos pelos titulares dos capitais públicos e privados não se verifica em relação às empresas públicas, que são constituídas exclusivamente por capitais públicos.** Por esse motivo, alguns doutrinadores sustentam que **apenas empresas públicas ou estatais constituídas exclusivamente por capitais públicos poderiam desempenhar atividades de polícia administrativa.**⁴⁸ [negrito acrescido]

JOSÉ CRETILLA JÚNIOR⁴⁹, por outro lado, entende que o Estado não cria a empresa pública com a finalidade de objetivar lucros, *per si*. Isso não impediria que estes viessem a surgir, não se podendo desconsiderar a possível boa direção da entidade. Nesse sentido,

⁴⁷ (Tratado..., 2019, p. 392)

⁴⁸ No mesmo sentido, ver JOSÉ VICENTE SANTOS DE MENDONÇA (Estatais..., 2009, p. 111) e VITOR RHEIN SCHIRATO (Novas..., 2005, p. 227-228)

⁴⁹ (Formas..., 1976, p. 49)

consigna que as atividades exercidas pela empresa pública não necessariamente devam ser enquadradas como “atividade econômica”, mas sim como “serviços públicos”.

A mera participação de capital privado na companhia não se mostra um critério inteiramente adequado⁵⁰ de reconhecimento de indício de violação ao princípio da moralidade administrativa quando da aplicação de multas por parte da empresa delegatária do poder de polícia de trânsito.

Aliás, tal concepção pressupõe a má-fé dos entes privados em face da Administração Pública, quando tal questionamento, em situação diametralmente oposta, dificilmente se realizaria em face do Poder Público. Tal observação foi copiosamente elucidada por RODRIGO PAGANI DE SOUZA⁵¹, que, com a devida vênia, aqui se reproduz:

Veja-se o caso da empresa estatal constituída para o exercício de poder de polícia. Observe-se que, **se porventura enveredar para uma estratégia de se tornar uma ‘indústria de multas’, dando ensejo a controvérsias sobre a existência de desvio de finalidade na sua atuação, ela não estará fazendo nada diferente do que poderia fazer, na prática, uma autarquia ou uma secretaria de Estado.** Estas, no exercício de poder de polícia, também poderiam enveredar por uma estratégia semelhante, produzindo os mesmos resultados. (SOUZA, Rodrigo Pagani de. Empresas estatais constituídas para o exercício de poder de polícia. In: MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein (coord.). *Poder de polícia na atualidade – Anuário do Centro de Estudos de Direito Administrativo, Ambiental e Urbanístico – Cedau do ano de 2011*. Belo Horizonte: Fórum, 2014. P. 167). [grifos apostos]

Fato é que, em que pese a delegação de poder de polícia se opere em favor de empresa pública no caso concreto, a finalidade lucrativa da empresa não seria superior ao interesse público, tendo em vista que o ente privado é dirigido de acordo com o interesse geral da sociedade, uma vez que o Poder Público controla tanto a empresa pública quanto a sociedade de economia mista.

Portanto, de acordo com o que se expôs acima, é possível concluir, analisando os fundamentos acima revelados, que a argumentação relativa ao desvio de finalidade por existência de capital privado em uma sociedade de economia mista tem duas premissas que já foram rebatidas e superadas pelos fundamentos doutrinários acima expostos, a saber: **(1)** que todo capital particular, ainda que consubstanciado em 1% das ações da empresa, traria por trás a supremacia de interesses particulares em detrimento do bom e fiel cumprimento da lei e das

⁵⁰ Nesse sentido, RUY CIRNE LIMA predispõe que a intervenção – e controle – de uma empresa estatal teria muito mais influência pelos atos de sua Administração do que pela própria participação no capital social da empresa, isoladamente considerado. (*Princípios...*, 2007, p. 173-176).

⁵¹ (*Empresas...*, 2014, p. 167). No mesmo sentido, ver também: BINENBOJM, Gustavo. **Poder de Polícia, ordenação, regulação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador**. Belo Horizonte: Fórum, 2016. P. 272-273.

atribuições legais da empresa, ainda que sua participação societária seja manifestamente minoritária em favor do Poder Público; e (2) que a Administração, por gozar de natureza pública, não estaria sujeita a cometer as mesmas arbitrariedades e violações principiológicas que os doutrinadores propõem estarem presentes no capital particular do acionista minoritário – o que, do nosso ponto de vista, contraria todo o cenário de corrupção de agentes públicos enraizado na cultura brasileira de que exaustiva e diariamente faz-se ciência.

2.4.4 DELEGAÇÃO X EFICIÊNCIA

A eficiência da Administração Pública é um princípio-objetivo basilar a ser alcançado pelo Estado brasileiro, nos termos do art. 37, *caput*, da CF.

O legislador constituinte conferiu, inclusive, *status* constitucional ao referido princípio, quando, pela Emenda Constitucional nº 19/1998, acrescentou ao *caput* do art. 37 o que viria a chamar de “qualidade do serviço prestado”⁵². Enquanto para uns a eficiência da máquina pública se daria por um “enxugamento” da estrutura estatal, para outros esta consistiria em uma questão de qualificação técnica de pessoal e investidura por meio de concurso público.

Fato é que, para além da discussão referente à inserção da lógica corporativa para dentro da estrutura estatal, é necessário observar que, no mais das vezes, a eficiência está intrinsecamente relacionada às diretrizes governamentais e gestão de pessoas a cada mandato, e não tão somente ao intumescimento da máquina estatal.

O enfrentamento do princípio da eficiência, no trato da delegabilidade do poder de polícia em favor de empresas públicas, possui duas ramificações diametralmente distintas, conforme se depreende dos julgados que se debruçam sobre a matéria. A primeira ramificação diria respeito ao benefício trazido pela delegação do poder fiscalizatório de trânsito em favor da EPTC, tendo em vista que, dessa forma, o trânsito da cidade estaria sendo tutelado por entidade a esse fim destinada a atuar de modo específico e especializado. A segunda, por sua vez, revelaria o prejuízo que tal delegação poderia vir a acarretar, tendo em vista que, caso normatizada irregularmente, ensejaria o exercício concomitante das atividades inerentes ao poder de polícia por parte da empresa delegatária, da polícia militar e dos guardas de trânsito.

⁵² Sobre o assunto, JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO disserta: “nenhum órgão público se tornará eficiente por ter sido a eficiência qualificada como princípio na Constituição. 88 O que precisa mudar, isto sim, é a mentalidade dos governantes; o que precisa haver é a busca dos reais interesses da coletividade e o afastamento dos interesses pessoais dos administradores públicos. Somente assim se poderá falar em eficiência.” (*Manual...*, 2000, p. 84).

Nesse sentido, e conforme apontado por CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO⁵³, ao lado do princípio da eficiência, é necessário também dar lugar ao princípio da proporcionalidade. De modo geral, deve-se questionar se a atuação da delegatária, tanto impugnada, faz mais mal ou mais bem, desde que introduzida, no trânsito da cidade. Assim, ter-se-á uma noção justa e apurada da delegação e a eficiência do Poder Público.

2.4.5 DELEGAÇÃO X INTERESSE PÚBLICO E LEGALIDADE

Para RUY CIRNE LIMA, o princípio da utilidade pública seria o princípio norteador – ou *traço essencial* – do Direito Administrativo⁵⁴. Ele entende que a *utilidade pública* carece de conteúdo jurídico, apontando que as ciências não-jurídicas, “como a Sociologia e a Política e a Ciência da Administração”, que prestam subsídio à obra da lei e do governo, necessitam de “determinação do largo e variável conteúdo deste princípio fundamental de Direito Administrativo”⁵⁵.

Ao definir *utilidade pública*, o autor supracitado a define como a “expressão orgânica do bem comum, a definição deste, quanto aos meios e processos, capazes de realizá-lo”⁵⁶. “O bem comum é o bem da soma dos indivíduos que compõem a sociedade, enquanto participam desta mesma sociedade.”⁵⁷ Assim, a finalidade do Estado seria, por meio da atividade administrativa, realizar a utilidade pública”.

Em meio a essa construção, impera ter em mente, em se tratando de matéria tão sensível aos olhos da doutrina e da jurisprudência, o papel da legalidade em meio a essa discussão. O princípio da legalidade, em matéria de Direito Público, foi consubstanciado no inciso II do artigo 5º da Constituição Federal de 1988, ao dispor que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

O princípio da legalidade administrativa, no sentido atribuído pelo art. 37 da CF, exerce função substancial em matéria de Direito Administrativo, pois diz respeito à essência, em suma, das fontes normativas dos direitos e deveres da Administração Pública frente aos administrados. Desse modo, só teria o Administrador competência à realização de atos que a ele são autorizados por lei.

⁵³ (Curso..., 2000, p. 685)

⁵⁴ CIRNE LIMA, RUY. (Princípios..., 2007, p. 24).

⁵⁵ *Ibidem*, p. 24-25

⁵⁶ *Ibidem*, p. 25

⁵⁷ *Ibidem*, p. 26

Do exposto, questiona-se: não seria o interesse público um pressuposto fático da legalidade – especialmente levando-se em consideração o caso da EPTC, ora estudado? Parece que sim. Nesse sentido, JUAREZ FREITAS⁵⁸ aponta, em sua obra, o processo evolutivo do *legalismo* rumo a uma interpretação do próprio princípio da legalidade de maneira mais *substancialista* – e, portanto, mais vinculada aos atos materiais da vida em sociedade. Dessa forma, a lei não se interpretaria isoladamente considerada, mas como parte de um complexo de fontes do direito uno, coeso e alinhado às mudanças e percepções da sociedade, sempre em alinhamento com as disposições Constitucionais.

Nesse sentido, o interesse público ter-se-ia manifestado, aos olhos dos posicionamentos doutrinários ora expostos, pela aprovação do Projeto de Lei nº 61/97, que deu origem à Lei autorizadora da criação da EPTC – A Lei Municipal nº 8.133/1998, de Porto Alegre.

⁵⁸ *O Controle...*, 2009, p. 70-82.

3 ENFRENTAMENTO DA MATÉRIA PELO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RS

A Lei Municipal de Porto Alegre/RS nº 8.133/1998, que autoriza a criação da Empresa Pública de Transporte e Circulação e regula a consequente delegação do poder de polícia de municipal trânsito em favor da EPTC foi, mais de uma vez, objeto de discussão pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul.

Ainda que a questão possa facilmente admitir natureza de Repercussão Geral no Supremo Tribunal Federal, o exame da controvérsia teve de ser primordial e efetivamente enfrentado pelas instâncias ordinárias, por se tratar de análise a dispositivos de legislação local, antes de encontrar admissão de possível enfrentamento pelas Cortes Superiores, nos termos da Súmula nº 280 do STF, preceituando que “*por ofensa a direito local não cabe recurso extraordinário*”.

Em 13 de agosto de 2012, com o julgamento do Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade nº 70049790009 pelo Órgão Pleno do TJ/RS, arguido pela 22ª Câmara Cível do TJ/RS quando do julgamento da AC nº 70047233663, pacificou o entendimento do Tribunal entendendo que a EPTC, “muito embora tenha personalidade jurídica de direito privado, possui competência para fiscalizar, autuar e aplicar medidas administrativas em razão do cometimento de infrações de trânsito, investida que está no exercício de poder de polícia administrativa”⁵⁹. Assim, entendeu o Órgão Pleno do TJ/RS favoravelmente à constitucionalidade da Lei nº 8.133/1998, do Município de Porto Alegre/RS, e da consequente da delegação do poder de polícia em favor da EPTC em matéria de trânsito.

No entanto, nem sempre foi esse o posicionamento do TJ/RS ao enfrentar a constitucionalidade de certos dispositivos da lei em questão. Inúmeras vezes, a Lei nº 8.133/1998 teve sua constitucionalidade impugnada na Corte – havendo, efetivamente, decretação de parcial inconstitucionalidade da Lei, pelas ADIs nº 70006185052⁶⁰ e

⁵⁹ Excerto retirado do voto do Desembargador FRANCISCO JOSÉ MOESCH no julgamento da AC nº 70049953821, que desproveu o apelo da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul na Ação Civil Pública em que pleiteia a inconstitucionalidade da criação da EPTC e consequente atribuição de poder de polícia municipal de trânsito de Porto Alegre.

⁶⁰ O caso foi levado a julgamento, pelo Órgão Pleno, na Sessão ocorrida em 22 de setembro de 2003, sob relatoria do então Desembargador PAULO AUGUSTO MONTE LOPES. Da decisão, foi interposto Recurso Extraordinário pelo Município de Porto Alegre, o qual não foi admitido pela Vice-Presidência do TJ/RS. Ato contínuo, o recorrente interpôs Agravo Regimental para que a admissibilidade do recurso fosse analisada por Turma do STF, que foi distribuído no STF sob nº AI 589583, de relatoria do Ministro Marco Aurélio. A turma negou provimento ao Agravo Regimental, por unanimidade, em decisão proferida em 24 de maio de 2016.

70030013742⁶¹⁶², julgados, respectivamente, em setembro de 2004 e em novembro de 2010. Em que pese ambas as ADIs mencionadas não tratem especificamente do exercício do poder de polícia pela EPTC, analisar-se-á o conteúdo da ADI nº 70006185052, porquanto aborda assuntos marginais importantes ao enfrentamento da matéria.

Aliás, em que pese a Lei nº 8.133/1998 de Porto Alegre/RS tenha sofrido alterações decorrentes da inconstitucionalidade de certos dispositivos, pelas ADIs acima expostas, o posicionamento do Tribunal pareceu estável no sentido de decretar a legalidade da delegação do poder de polícia municipal de trânsito em favor da EPTC e de outras empresas públicas incumbidas do mesmo exercício.

É esse entendimento que se depreende do julgamento da Ação Civil Pública (ACP) nº 001/1.10.0144427-3 (CNJ nº 1444271-04.2010.8.21.0001) movida pela Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul (DPE/RS) em face do Município de Porto Alegre e da EPTC. A ação teve trâmite perante a 11ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central da Comarca de Porto Alegre/RS, discutindo a constitucionalidade e a legalidade do enquadramento da EPTC como entidade executiva do Sistema Municipal e Fiscalização de Porto Alegre.

Ante a improcedência da ação, pela sentença datada de 06 de março de 2012, a DPE/RS apelou, em 14 de maio de 2012. A 21ª Câmara Cível do TJ/RS ressaltou, no julgamento da AC que foi tombada sob o nº 70049953821, a pacificação do TJ/RS quanto ao entendimento do tema pelo julgado da Arguição de Inconstitucionalidade nº 70049790009, no que toca à constitucionalidade da Lei Municipal nº 8.133/98 e do exercício do poder de polícia pela EPTC.

Atualmente, nesse caso, pende julgamento do juízo de admissibilidade do RExt nº 70053589461 interposto pela DPE/RS em 11 de março de 2013, sob relatoria do Primeiro Vice-Presidente do TJ/RS, que se encontra sobrestado aguardando o julgamento do Tema 532 da Repercussão Geral do STF (caso BHTRANS).

Também é de conhecimento público a existência da Ação Popular nº 001/1.05.0374575-1 (CNJ nº 3745751-80.2005.8.21.0001), em trâmite na 7ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central da Comarca de Porto Alegre/RS, ajuizada em 10 de outubro de 2003 em face do Município de Porto Alegre e da EPTC, requerendo que a Brigada Militar reassumisse o policiamento de trânsito nas vias públicas de Porto Alegre, bem como que o Município de Porto

⁶¹ Do acórdão prolatado, não há registro, na consulta pública do processo no site do Tribunal de Justiça do RS, acerca de interposição de recursos.

⁶² Informação retirada do sítio eletrônico da EPTC. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/lei-ordinaria/1998/813/8133/lei-ordinaria-n-8133-1998-dispoe-sobre-o-sistema-de-transporte-e-circulacao-no-municipio-de-porto-alegre-adequando-a-legislacao-municipal-a-federal-em-especial-ao-codigo-de-transito-brasileiro-e-da-outras-providencias>> Acesso em: 03/11/2019, às 02:41.

Alegre adotasse as providências administrativas necessárias à arrecadação das multas aplicadas e à execução das medidas administrativas ordenadas ao policiamento e previstas no CTB.

Na data de 17 de outubro de 2005, o juízo julgou improcedente o pedido, dando ensejo à AC nº 70017122581, de relatoria do Desembargador ARAKEN DE ASSIS, que desproveu o recurso e acarretou a interposição do RE 575.618, pendente de julgamento pelo STF.

Por fim, não se pode ignorar o relevantíssimo enfrentamento da matéria, pelo TJ/RS, no que toca à delegabilidade do poder de polícia municipal de trânsito por parte do Município de Bagé/RS em relação à Empresa Bageense de Circulação e Transporte Ltda (EBCT). No julgamento da ADI nº 70006499776, movida em 04 de junho de 2003 pela Federação de Empresas de Transportes Rodoviários do Estado do RS, julgou-se parcialmente procedente a pretensão da proponente, declarando a inconstitucionalidade do art. 31 da Lei nº 3.761/01, do Município de Bagé/RS, instituidora da EBCT.

No mais, conforme se explorará a seguir, o Órgão Pleno do TJ/RS considerou constitucional a delegação do poder de polícia municipal de trânsito em favor da referida empresa, servindo este julgamento como fundamentação jurisprudencial no enfrentamento do Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade nº 70049790009, acima referido, também julgado pelo Pleno do TJ/RS.

Pode-se perceber, com isso, que existem diversas iniciativas que estão levando o Poder Judiciário a enfrentar o polêmico caso.

No entanto, antes de proceder-se à análise dos julgados acima retratados, considerados os principais para a discussão da matéria, importa ressaltar que não se tem aqui a pretensão de analisar – e tampouco ignorar a existência de todos os argumentos invocados em todas as centenas de processos movidos em face da EPTC e que eventualmente tratem da matéria em discussão no TJ/RS.

Nesse capítulo do trabalho, busca-se analisar o conteúdo decisório das sentenças e acórdãos mais relevantes para o enfrentamento da matéria no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, notadamente identificados pelas repetidas referências realizadas em acórdãos e sentenças dos julgamentos a que se fez menção e abaixo desde já se explora.

3.1 INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 70049790009

O presente Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade, julgado pelo Órgão Pleno do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul em 13 de agosto de 2012, sob relatoria do Des. CARLOS EDUARDO ZIETLOW DURO – e proposto pelos membros integrantes da 22ª

Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, sugeriu inconstitucionalidade no art. 9º da Lei Municipal de Porto Alegre nº 8.133/1998, que delegou à EPTC o Poder de Polícia de trânsito à entidade da Administração Indireta.

Assim dispunha o referido dispositivo:

Art. 9º - A Empresa Pública de Transporte e Circulação – EPTC, com personalidade jurídica de direito privado, terá sede e foro na Capital gaúcha, prazo de duração indeterminado e jurisdição em todo o território do Município de Porto Alegre, sendo que o Diretor-Presidente acumulará a função de Secretário Municipal de Transportes, devendo optar por uma única remuneração.

Conforme se depreende do relatório do parecer proferido pelo Ministério Público Estadual do RS frente ao julgamento do incidente em comento, ao suscitar a inconstitucionalidade do dispositivo supra, alegou a 22ª Câmara Cível do TJ/RS: (1) que o art. 22, XI, da CF atribuiu à União a prerrogativa de legislar privativamente sobre trânsito e transporte; (2) que, no uso de suas competências, editou o CTB (Lei nº 9.503/97) a fim de outorga-la, pelo artigo 24, aos Municípios, a fim de executarem as medidas de fiscalização, autuação e sancionamento do trânsito, atividades típicas de Poder de Polícia; (3) que o Poder de Polícia é atividade típica do Estado, decorrente de sua soberania, uma vez que diz respeito aos condicionamentos que recaem sobre as liberdades públicas, não podendo ser limitada por ato de pessoa jurídica de direito privado; e (4) que o regime jurídico privado aplicável à EPTC seria inconciliável com o regime jurídico administrativo necessário ao exercício do Poder de Polícia de Trânsito⁶³.

O MP/RS opinou contra a procedência da arguição de inconstitucionalidade. Em seu parecer, ao referir que o tratamento do assunto pelos Tribunais não era inédito, fez menção à decisão do TJ/MG que considerou inviável a possibilidade de a BHTRANS aplicar multas de trânsito, tendo em vista se tratar de sociedade de economia mista, tomando por base a jurisprudência do STJ. Nesse sentido, os julgados colacionados do STJ reforçavam a legitimidade meramente fiscalizatória da sociedade de economia mista no que toca ao controle do trânsito, sendo-lhe vedada a imposição de sanções.

Além do mais, referiu o *Parquet* que o Ministro LUIZ FUX, ao propor o reconhecimento de repercussão geral da matéria nos autos do ARExt nº 662.186, fez menção ao fato de que o STF já se manifestou sobre a possibilidade de delegação do poder de polícia em favor de

⁶³ O parecer do Ministério Público não refere a base doutrinária e jurisprudencial utilizada pela 22ª Câmara Cível do TJ/RS ao arguir a inconstitucionalidade do dispositivo em comento. O referido opinativo está disponível em: <<https://www.mprs.mp.br/adins/custos-legis/2012/processos/762/>> Acesso em: 07 nov. 2019.

entidade privada, no julgamento da ADI nº 1.717⁶⁴, sob relatoria do Ministro SIDNEY SANCHES. Ainda, relembrou o julgamento da ADI nº 70006499776 pelo TJ/RS, que enfrentou a arguição de inconstitucionalidade da Lei Municipal de Bagé n.º 3.761/2001, que autorizou a criação da “Empresa Bageense de Transporte e Circulação S/A – EBCT”, incumbida de fiscalizar e aplicar multas de trânsito no âmbito municipal, conforme acórdão que será posteriormente explorado.

Nesse sentido, o MP/RS faz profunda análise doutrinária sobre a matéria, trazendo as concepções favoráveis e contrárias à delegação do poder de polícia em favor de pessoas jurídicas de direito privado, confrontando os entendimentos de DIÓGENES GASPARINI⁶⁵, LUCIANO MARTINS MATTOS DE SOUZA, JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO, JOSÉ AFONSO DA SILVA, HELY LOPES MEIRELLES e diversos outros publicistas.

Em suma, entendeu o Procurador-Geral de Justiça do MP/RS não entender existir qualquer vedação da delegação do exercício do poder de polícia de acordo com os ditames da Constituição Federal. No seu entendimento, para que a delegação do poder de polícia em favor de empresas públicas seja considerada constitucional e válida, é necessária a existência de “ato normativo com origem parlamentar” que atribua a entidades da administração indireta a competência para tais atividades⁶⁶.

Nesse sentido, manifestou não existir disposição constitucional que vede a delegação de poder de polícia em favor de empresa pública, ainda que de direito privado, o que, por consequência, se caracterizaria como ato discricionário do Poder Público.

⁶⁴ Nesse ínterim, insta abrir parênteses quanto ao teor do referido julgado. No caso, trata-se de ação direta de inconstitucionalidade movida pelo Partido dos Trabalhadores – PT, pelo Partido Comunista do Brasil – PC do B e pelo Partido Democrático Trabalhista – PDT em face da Medida Provisória nº 1.549/1997, que estabeleceu delegação de serviços de fiscalização de profissões em favor de entidades privadas, mediante prévia autorização legislativa. No julgamento, o STF decidiu que: “A interpretação conjugada dos artigos 5º, XIII, 22, XVI, 21, XXIV, 70, parágrafo único, 149 e 175 da Constituição Federal, leva à conclusão, no sentido da indelegabilidade, a uma entidade privada, de atividade típica de Estado, que abrange até poder de polícia, de tributar e de punir, no que concerne ao exercício de atividades profissionais regulamentadas, como ocorre com os dispositivos impugnados.” (ADI 1717, Relator(a): Min. SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, julgado em 07/11/2002, DJ 28-03-2003 PP-00063 EMENT VOL-02104-01 PP-00149)

⁶⁵ Importante posicionamento doutrinário desfavorável à delegabilidade do poder de polícia apresentado pelo MP/RS diz respeito à interpretação de DIÓGENES GASPARINI, que assim preceitua: “Claro está que permitir à administração indireta, às sociedades anônimas, às pessoas jurídicas de direito privado, enfim, aos particulares, ainda que parcialmente, utilizarem-se do poder de polícia de trânsito, que é poder de império do Estado, cuja sanção é unilateral, externa e interventiva, **para aplicar e arrecadar multas que reverterão em lucros ou dividendos a esses mesmos particulares**, não pode ser legal e jamais será considerado honesto, moral e ético. Pelo contrário, tratar-se-á de autêntica aberração contra a qual a Sociedade precisa ficar alerta, tendo em vista que interessados nesse abuso não faltam.” (GASPARINI, Diógenes. *Novo Código de Trânsito...*, 1998, p. 184-185)

⁶⁶ Na sequência, adverte a Procuradoria-Geral de Justiça do RS: “O entendimento diverso parece levar a consequências extremadas o mero reconhecimento da existência de atividades típicas de Estado, sem que se preste atenção a modalidades contemporâneas de atuação do Poder Público, em que até mesmo a cooperação com a sociedade civil organizada e a iniciativa privada vem sendo desenvolvida. Se assim é, com mais razão se haverá de acolher a possibilidade de entidades privadas, mas criadas pelo Estado, atuarem em atividades primárias deste.”

Ressaltou, ainda, que o caso da EPTC não se assemelha ao caso apreciado pelo Supremo Tribunal Federal quando do enfrentamento da ADI nº 1.666/RS, em que o STF entendeu que a delegação da execução de poder de polícia de trânsito a particulares seria inconstitucional, em relação ao anteriormente disposto no art. 2º, § 1º, da Lei Estadual nº 10.847/96 do Rio Grande do Sul. No caso da EPTC, “além de lei formal reguladora, há a participação de entidade estatal, criada, portanto, pelo Poder Público, o que assegura isenção no exercício da atividade”.

E conclui: “havendo lei tratando da delegação, e sendo o surgimento da EPTC autorizado, pela via legislativa, pelo próprio Município (...), não se vislumbra risco aos princípios da moralidade e da impessoalidade, nem afetação de atividades típicas de Estado”, fazendo alusão ao julgamento da AC nº 70017122581⁶⁷, a ser analisado a seguir.

Julgado na Sessão do Órgão Pleno do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul no dia 13 de agosto de 2012, sob relatoria do Desembargador CARLOS EDUARDO ZIETLOW DURO, o incidente foi julgado *unanimemente* improcedente pelo Órgão Colegiado.

O acórdão foi da seguinte maneira ementado:

INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 9º DA LEI MUNICIPAL Nº 8.133/98, DE PORTO ALEGRE, QUE CRIOU A EPTC, EMPRESA PÚBLICA DE TRANSPORTE E CIRCULAÇÃO. EMPRESA PÚBLICA COM PERSONALIDADE DE DIREITO PRIVADO SOB A FORMA DE ECONOMIA MISTA. POSSIBILIDADE DE DELEGAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO E APLICAÇÃO DE SANÇÕES. INEXISTÊNCIA DE VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL. EMPRESA FORMADA EXCLUSIVAMENTE COM CAPITAL PÚBLICO, TENDO COMO ACIONISTAS O MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE E O DMLU, AUTARQUIA MUNICIPAL, O QUE REFORÇA A SUA NATUREZA PÚBLICA. MATÉRIA JÁ APRECIADA PELO ÓRGÃO ESPECIAL EM CASO ANÁLOGO, O QUE DISPENSA A SUSCITAÇÃO DE NOVO INCIDENTE.

Por força do artigo 8º da Lei 8133/98, a municipalidade de Porto Alegre foi autorizada a constituir e organizar uma empresa pública, a EPTC, com as atribuições de ser o órgão executivo e rodoviário do município, para o exercício das atividades descritas no artigo 24 da Constituição Federal, nos termos do que permite o Código de Trânsito Brasileiro, o que foi feito, por força da norma citada, dispondo, em seu artigo 9º, que a personalidade da EPTC será de direito privado, o que não é vedado, bastando, apenas, que a empresa seja criada por lei, em atenção ao comando contido no artigo 5º, II, da Constituição Federal, o que foi observado no presente caso.

A EPTC, empresa de economia mista que tem participação acionária do município de Porto Alegre e do DMLU, autarquia municipal, com capital societário exclusivamente público, circunstância que reforça, ainda mais, a **natureza pública da EPTC**, repito,

⁶⁷ No referido voto, o Tribunal de Justiça do RS assim consignou que: “Nada há de imoral no fato de a pessoa jurídica de direito privado sustentar-se com a receita gerada pelo seu poder de polícia. E isso, porque se todos os motoristas cumprissem as normas de trânsito, não se conformariam as infrações; inexistindo infrações, não caberiam multas; inexistindo multas, não receita e a EPTC se tornaria deficitária, impondo-se sua liquidação. **Não há como negar que a atividade ilícita dos motoristas, na cidade de Porto Alegre, sustenta a EPTC. Em vez de pregar a extinção desta última, parece melhor insistir que todos, sem exceção, precisam cumprir as normas de trânsito, submetendo-se ao império da lei.**” (Apelação Cível, Nº 70017122581, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Araken de Assis, Julgado em: 22-11-2006) [grifos apostos]

constante no artigo 8º da Lei 8133/98, embora sob a forma de economia mista, para o exercício de atividade estatal.

Precedente do Órgão Especial julgando, de forma unânime, improcedente ADIn proposta contra a EBTC de Bagé, o que demonstra a improcedência de novo incidente. INCIDENTE JULGADO IMPROCEDENTE. UNÂNIME.

(Incidente de Inconstitucionalidade, Nº 70049790009, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Eduardo Zietlow Duro, Julgado em: 13-08-2012) [grifos apostos]

Tendo esse importante julgamento em vista, no que toca ao enfrentamento da matéria em relação à EPTC, impera sejam observados os fundamentos pelos quais entendeu o Órgão Pleno do TJ/RS ser a EPTC destinatária do Poder de Polícia em matéria de trânsito na jurisdição do Município de Porto Alegre/RS.

O Colegiado pautou-se no precedente do Órgão Pleno do TJ/RS quando da análise da ADI nº 70006499776, em que tratou-se da constitucionalidade da Lei Municipal de Bagé/RS nº 3.761/2001 que deu origem à EBCT, já explanada no subtítulo acima, sob relatoria do Desembargador VASCO DELLA GIUSTINA, julgado em 27 de dezembro de 2004.

Na decisão paradigmática, o Relator frisou o consolidado entendimento da doutrina tradicional⁶⁸ quanto a indelegabilidade do exercício do poder de polícia em favor de particulares, por constituir atividade típica de Estado. No entanto, entendeu que a criação do CTB teria servido de inspiração para que a doutrina se debruçasse, novamente, a discorrer sobre a matéria. A despeito de analisar doutrina contrária à delegabilidade do exercício do *poder ordenador* em favor de órgãos privados, o magistrado justificou seu posicionamento favorável à temática em questão mediante a inexistência de disposição constitucional que vede tal prática pela Administração Pública, amparado em forte base doutrinária.

Nesse caso, conforme será posteriormente explorado, é possível observar que, de modo geral, tanto o Órgão Pleno do TJ/RS quanto a Procuradoria-Geral de Justiça do RS não vislumbraram quaisquer entraves no que toca à delegação do poder de polícia de trânsito em favor da EPTC ou da EBCT, no caso do Município de Bagé/RS.

Em adendo ao voto do Relator CARLOS EDUARDO ZIETLOW DURO, no Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade ora retratado, o Des. ARMÍNIO JOSÉ ABREU LIMA DA ROSA

⁶⁸ Nesse sentido, ensina DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO (*Curso...*, 1996, p. 86): “Em regra, cabe ao próprio Estado, em seus desdobramentos políticos e administrativos, executar as atividades de Administração Pública. Tão volumosa e diversificada é, porém, esta tarefa demandada de um Estado contemporâneo, que passou a ser comum a transferência a entidades privadas dos encargos de execução, mediante instrumentos jurídicos de delegação. A doutrina considera que certas atividades são, todavia, indelegáveis: as denominadas atividades jurídicas do Estado, que lhe são próprias e impostas como condição necessária de sua existência. As demais delegáveis são as chamadas atividades sociais ou impróprias que são cometidas ao Estado na medida em que ao legislador pareçam úteis à sociedade, embora não sejam fundamentais a sua preservação. No campo do poder de polícia, só há atividades próprias.”

reproduz excerto do voto proferido na AC nº 70047233663 em que, ao defender a legitimação da EPTC no que toca à aplicação de multas de trânsito, teceu importante consideração acerca das diferenças entre a EPTC e a BHTRANS, caso paradigma do Tema nº 532 do STF⁶⁹.

3.2 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 70006185052

Foi ajuizada, em 14 de abril de 2003, Ação Direta de Inconstitucionalidade movida pelo Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros do Estado do RS (SINFREERS) em face do Município de Porto Alegre/RS e da Câmara Municipal de Porto Alegre, que, sob jurisdição do Órgão Pleno do TJ/RS, teve relatoria do Desembargador PAULO AUGUSTO MONTE LOPES.

Antes de adentrar no mérito da ação, importa referir que o mérito desta ADI não tem como objeto central, *especificamente*, a delegação do poder de polícia em favor da EPTC por parte do Município de Porto Alegre/RS.

O caso é relevante pois levanta discussões marginais ao enfrentamento da matéria, quando a proponente cogita a utilização da EPTC, pelo Município, como possível instrumento de cobrança de créditos e tributos públicos através do dispositivo legal impugnado, levantando-se possíveis argumentos negativos à delegação do poder de polícia de trânsito em seu favor, conforme se exporá posteriormente.

Em suas razões, alegou a SINFREERS que o Município de Porto Alegre/RS, por intermédio da EPTC, se utilizou de norma inconstitucional contra trabalhadores de transporte fretado de natureza turística ou escolar, de modo a reter veículos nos depósitos e somente liberando-os sob a condição de pagamento compulsório de multa.

Nesse sentido, requereu a declaração de inconstitucionalidade do art. 22 da L8133/98, do Município de Porto Alegre/RS, por incompatibilidade vertical com o art. 5º, incisos XV, XXIII, XXIV, XXX, LIII, LIV, LV, LVII e § 1º da CF, e com os artigos 1º e 132 da Constituição Estadual do Rio Grande do Sul. Assim dispunha o referido dispositivo:

⁶⁹ “Desde logo, como muito bem posto na contestação, há de se estabelecer nítida distinção entre a EPTC e a BHTRANS, entidade a que se refere o julgamento do RE nº 817.534-MG, MAURO CAMPBELL MARQUES. É que a empresa mineira tem permissão, pela lei que a instituiu (Lei Municipal nº 5.953/91), de participarem de seu capital entidades de direito privado da administração indireta (art. 4º, § 1º, II) e, com isso, inerente atração ao lucro, o que foi realçado no julgamento do Superior Tribunal de Justiça (veja-se o item 6 da ementa). Enquanto isso, a EPTC não pode possuir, por disposição legal, qualquer participação de particulares na constituição de seu capital social, integrado apenas pelo Município de Porto Alegre e pelo Departamento Municipal de Limpeza Urbana. [...] Por isso, a compreensão de ser a sua personalidade jurídica de direito privado destinada, especificamente, a relações jurídicas distintas daquela derivada do exercício do poder de polícia do trânsito, que é a sua razão essencial de existir (art. 10, Lei Municipal nº 8.133/98), submissa esta ao regramento do direito público, permite aceitar-se a legitimação da atuação fiscalizatória e sancionatória da EPTC. Com o que, ao exercerem tal atividade, seus agentes estão dotados da presunção de legitimidade peculiar aos agentes públicos no exercício de função pública.”

Art. 22. A prestação de qualquer tipo de serviço de transporte local em desacordo com disposto nesta lei e demais normas complementares, implicará a aplicação das seguintes sanções:

- a) Imediata apreensão do(s) veículo(s);
- b) Multa de 2000 (duas mil) UFM's (unidade financeira municipal);
- c) Ressarcimento das despesas decorrentes dos custos de remoção e estadia dos veículos;

§1º - Em caso de reincidência a multa prevista na alínea "b" será aplicada em dobro e os custos previstos na alínea "c" serão acrescidos de multa de igual valor.

§2º - Fica, desde já, o **município autorizado a reter o(s) veículo(s) até o pagamento de todas as quantias devidas pelo infrator.** [*grifos apostos*]

Não concedida a liminar pleiteada pela SINFRERS, foram concedidas vistas ao Ministério Público Estadual e, conseqüentemente, a ADI foi levada a julgamento pelo Órgão Pleno na sessão realizada no dia 22/09/2003.

O MP/RS proferiu parecer, integralmente acolhido e esboçado no voto do Des. Osvaldo Stefanello, opinando pela improcedência da ADI nº 70006185052.

Isso porque, em seu entendimento, o artigo impugnado poderia subsistir, contanto que interpretado à luz dos ditames Constitucionais. Nesse sentido, defende que o direito à propriedade não estaria sendo ofendido, uma vez que a propriedade deve obedecer a uma função social, "não mais existindo como direito ilimitado e pré-estatal". Entendeu, também, inexistir ofensa ao direito de livre locomoção, e tampouco violação à liberdade de trabalho.

No entanto, no que toca à possível ofensa ao art. 5º, XXXV, da CF, entendeu que a questão é mais delicada. No caso em análise, o Ministério Público entendeu que o dispositivo da L8133/98 impugnado pela SINFRERS não fere explicitamente dispositivos Constitucionais quando interpretado contextualmente. Nesse sentido, fez importante manifestação quanto à extensão do exercício do poder de polícia de trânsito e a apreensão dos veículos. *In verbis*:

Portanto, nada impede que o Poder Público se valha da apreensão do veículo como sanção, mesmo que indiretamente sirva como meio de racionalizar e agilizar a cobrança da multa e demais cominações legais. [...] O escopo da apreensão do veículo, portanto, não é apenas a arrecadação dos valores devidos pelo infrator, a própria apreensão, conforme se verifica no do dispositivo impugnado, constitui penalidade autônoma, necessária para coibir a prática ilícita. [...] Ainda nessa linha de raciocínio, **as quantias devidas referidas no art. 22 da Lei Municipal n.º 8.133/98 de Porto Alegre dizem respeito, evidentemente, apenas àquelas decorrentes da infração que gerou a apreensão do veículo. Não se poderia, por exemplo, exigir o pagamento de tributos pendentes ou sanções pecuniárias por infrações outras como condição para liberar o veículo, pois a se estaria valendo de meio indireto de cobrança de crédito do Poder Público**, o que, como já se indicou, não é admitido pela ordem jurídico-constitucional. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70006185052, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Paulo Augusto Monte Lopes, Julgado em: 22-09-2003, fls. 339/345) [*grifos apostos*]

No entanto, ainda que tenha opinado pela improcedência do feito, o Ministério Público Estadual advertiu quanto à necessidade de aplicação do referido dispositivo legal à luz da CF, de modo que a EPTC se imiscua da hipótese de somente liberar a retenção do veículo mediante pagamento de *quantias devidas ao Município* de qualquer natureza pelo infrator – sejam elas de natureza sancionatória/pecuniária, pelo cometimento da infração de trânsito, sejam elas decorrentes de débito de natureza fiscal, por parte do dono do veículo.

No dia 22 de setembro de 2003, foi levada a julgamento a ADI em análise pelo Órgão Pleno do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, sendo-lhe *por maioria* conferida parcial procedência no feito, vencidos os Desembargadores OSVALDO STEFANELLO e ANTÔNIO CARLOS STANGLER PEREIRA, conforme fundamentação que segue abaixo explicitada⁷⁰.

Inicialmente, pontuou o Relator que o objeto da ação se restringiria, no caso concreto, ao *parágrafo 2º* do artigo 22 da L8133/98, uma vez que “não é a aplicação da multa correspondente à infração de trânsito ou sua retenção que provoca a restrição do poder inerente ao veículo, mas sua indevida retenção, privando seus titulares da atividade profissional”.

Fundamentalmente, o argumento que sustentou a declaração de inconstitucionalidade do §2º do art. 22 da L8133/98 foi a existência de precedente do Órgão Pleno no trato da matéria, materializado pelo Incidente de Inconstitucionalidade nº 70006161483, de relatoria pelo Des. ANTÔNIO JANYR DALL’AGNOL JÚNIOR. A Corte, nessa ocasião, já havia entendido pela inconstitucionalidade da previsão de lei municipal que condicione a liberação de veículo ao pagamento de todas as quantias devidas pelo infrator, em violação ao devido processo legal.

Ao proferir seu voto, o Des. OSVALDO STEFANELLO divergiu do voto proferido pelo Relator, julgando constitucional o dispositivo legal *sub judice* e denotando não vislumbrar abuso de autoridade nos atos contidos no §2º do art. 22 da L8133/98. Ao acolher *na íntegra* o parecer ministerial no mérito, o Des. STEFANELLO entendeu que, assim como um veículo trafegar sem faróis à noite consistiria em irregularidade para dirigir no sentido material, a ausência de pagamento da multa consistiria uma irregularidade para dirigir no sentido monetário/formal, assegurando a fé-pública da autoridade sancionadora perante atos de infração de trânsito.

⁷⁰ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. TRANSPORTE COLETIVO TURÍSTICO. INFRAÇÃO DE TRÂNSITO. CARÊNCIA DE AÇÃO. Preliminar afastada. INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 22 DA LEI MUNICIPAL Nº 8133/98. Reputa-se inconstitucional o disposto no § 20 do art. 22 da Lei Municipal nº 8133/98 de Porto Alegre, pois condicionar a liberação do veículo ao pagamento de todas as quantias devidas pelo infrator é um modo de violar direito fundamental garantido pela Constituição Federal que preconiza que ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal. Ação procedente em parte. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70006185052, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Paulo Augusto Monte Lopes, Julgado em: 22-09-2003)

Após acalorado debate acerca dos pontos de vista dos membros do Colegiado acerca do enfrentamento da matéria, pronunciou-se o Desembargador ANTÔNIO J. DALL'AGNOL JÚNIOR, relator do precedente paradigmático ao julgamento desta ADI – que, com clareza, debruçou-se sobre o cerne da questão da seguinte forma:

O que quero é que o Estado permaneça nos limites de sua atividade lícita. Houve a infração, muito bem, lavre-se o auto de infração e devolva-se o veículo. São as duas situações, e a lei claramente distingue. Ela consigna “apreensão”, na letra *a* do art. 22, e em “retenção”, no § 2º do art. 22, que são coisas bem diferentes. Apreender para lavrar-se o auto de infração, e nada mais. [...] Não obstante o denodo do Ministério Público no sentido da utilização de mecanismos para a superação da inconstitucionalidade da lei, mecanismos que só nós, juízes, podemos utilizar; portanto, o cidadão terá de vir a juízo para buscar (de nós) a interpretação conforme a Constituição (Porque não vai <sic>será do administrador que vai receber isso; do legislador, muito menos. [...] Há regras, e esta é uma, que não merecem sobrevida, que deve ser, por isso, abatida. Se a ideia era de cobrança apenas da multa, sobre cuja constitucionalidade também tenho dúvida, **que se expressasse, mas não, como bem disse o Des. Monte Lopes, de “todas as quantias.**

Do resultado do julgamento, que, por maioria, julgou inconstitucional o §2º do art. 22 da L8133/98, foi interposto o RExt tombado sob nº 70008165201 pelo Município de Porto Alegre, que, em 14/07/2004, restaram inadmitidos.

O Município interpôs o Agravo de Instrumento nº 589.583 ao Supremo Tribunal Federal, que, sob relatoria do Min. MARCO AURÉLIO, restou desprovido. Em sua fundamentação, o Relator entendeu que “a lei impugnada autoriza a retenção de imóvel até o recolhimento dos montantes devidos, sem aludir a qualquer exceção relativa à prévia observância do devido processo legal”, também excluindo débitos controvertidos judicial ou administrativamente. Dessa forma, o Ministro consignou que o acórdão recorrido está em consonância com as disposições da Constituição Federal⁷¹.

3.3 AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 001/1.10.0144427-3

Em 14 de junho de 2010, a Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul (DPE/RS) ajuizou ação civil pública em face da EPTC e do Município de Porto Alegre/RS, questionando a constitucionalidade do enquadramento da EPTC enquanto entidade do Sistema Municipal de Fiscalização de Porto Alegre, por ser pessoa jurídica de direito privado.

⁷¹ (AI 589583 AgR, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Primeira Turma, julgado em 24/05/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-120 DIVULG 10-06-2016 PUBLIC 13-06-2016)

A ação teria como fundamento a decisão do Superior Tribunal de Justiça no caso da BHTRANS (REsp nº 817.534/MG), que definiu que a empresa não teria competência para aplicar multas, e sim a Secretaria Municipal de Transportes ou a força policial.

Nesse sentido, requereu a suspensão de atos da EPTC, a declaração de nulidade de todas as autuações da empresa, bem como a restituição do valor pago acrescido de indenização pelos danos causados aos autuados. A ação teve trâmite perante a 11ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central da Comarca de Porto Alegre/RS. Não concedida a liminar pleiteada pela autora, os demandados foram citados e apresentaram contestação.

Ao analisar a questão relativa à legalidade da EPTC, arguida pela DPE/RS, o julgador reportou-se ao julgamento pelo Tribunal de Justiça do RS da AC nº 70017122581, de relatoria do Des. ARAKEN DE ASSIS, que no capítulo seguinte pormenorizar-se-á.

Além disso, o magistrado fez menção à pacificação da matéria no Tribunal de Justiça do RS ante o julgamento do Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade nº 70049790009, entendendo que a matéria estaria esgotada diante da apreciação do caso pelo Órgão Pleno.

No mais, consignou que o regime trabalhista dos agentes de fiscalização da EPTC não prejudica sua qualificação como servidores públicos aprovados em concurso público, uma vez que o art. 280, §4º, do Código de Trânsito Brasileiro admite expressamente a autuação de trânsito por empregados públicos.

Por fim, a sentença dedicou um capítulo a delinear as diferenças entre a EPTC e a BHTRANS, entendendo “descabida” a comparação apontada pela DPE/RS frente à sua suposta identidade. *In verbis*:

“EPTC x BHTRANS

Descabida a comparação apontada pela Defensoria entre a Empresa Pública de Transporte e Circulação e a Empresa de Transporte e Trânsito de Belo Horizonte S/A. No julgamento do Recurso nº 817.534-MG, o STF decidiu que é vedada à Sociedade de Economia Mista, no caso a BHTRANS, aplicar multas de trânsito, ante a proibição de exercício de poder de polícia por particulares.

Diferentemente da BHTRANS - Sociedade de Economia Mista, a EPTC, na condição jurídica de Empresa Pública, não tem participação de particulares em seu capital.

Segundo o Decreto-Lei nº 200/67, *a Empresa Pública é entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo do Estado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito.*

Afasta-se, portanto, a tese da parte-autora quanto à comparação com o caso da BHTRANS.

É exatamente esse caráter público da EPTC que assegura à sociedade porto-alegrense uma fiscalização voltada ao interesse da coletividade, pois inexistente interesse privado controlador da sua atividade essencial de pacificação do trânsito.

Aliás, o pedido inicial não logrou identificar e localizar onde reside o prejuízo material da coletividade na atuação profissional e especializada da EPTC no controle do tráfego da capital.

Assim, a improcedência da demanda é medida que se impõe, reafirmando-se a legalidade e constitucionalidade das atividades da EPTC, prejudicando, por conseguinte, todos os demais pedidos.” [grifos no original]

Ante o escopo decisório acima delineado, a sentença julgou improcedentes os pedidos firmados pela DPE/RS, que apresentou a apelação que veio a ser tombada sob o nº 70049953821, distribuída perante a 21ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do RS, sob relatoria do Des. MARCO AURÉLIO HEINZ.

Após apresentação de contrarrazões das partes apeladas e a manifestação do Ministério Público Estadual pelo desprovimento do apelo, em 17 de outubro de 2010 foi levada a julgamento a Apelação Cível nº 70049953821 em Sessão da 21ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do RS, sendo-lhe unanimemente negado provimento ao feito. Participaram da sessão os Desembargadores MARCO AURÉLIO HEINZ (Relator), ARMÍNIO JOSÉ ABREU LIMA (Presidente e revisor) e FRANCISCO JOSÉ MOESCH.

O Desembargador Relator, em seu voto⁷², entendeu inexistir ilegalidade na delegação do poder de polícia de trânsito do Município de Porto Alegre em favor da EPTC, uma vez que a Lei nº 9.503/97 “confere aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição, executar a fiscalização de trânsito, autuar e aplicar as medidas administrativas cabíveis”.

Nesse sentido, delineou que o serviço público pode ser descentralizado, na medida em que o Poder Público transfere o exercício ou mesmo a titularidade de sua prestação por outorga ou delegação em favor de autarquias, fundações, empresas estatais ou não e particulares⁷³.

⁷² APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ÓRGÃO EXECUTIVO DE TRÂNSITO. EMPRESA PÚBLICA. PODER DE POLÍCIA. FISCALIZAÇÃO E APLICAÇÃO DE MULTA. JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE. Inexistência de nulidade no processo e no julgamento antecipado da lide, visto se tratar de matéria exclusivamente de direito (art. 330, I do CPC). Além disto, não restou esclarecido qual a prova deixou de ser produzida e qual o prejuízo adveio do julgamento antecipado da lide. Compete ao Município organizar e prestar, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local (art. 30, V da CF). A Lei 9.503/1997 conferiu aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios o poder de fiscalizar, autuar e aplicar medidas administrativas cabíveis por infrações de circulação, estacionamento e parada previstas no Código de Trânsito. Inexistência de vícios na Lei n. 8.133/1998 que autorizou o Executivo Municipal de Porto Alegre a instituir uma empresa pública, sob forma de sociedade anônima, para exercer a fiscalização e autuação das infrações de trânsito no âmbito do Município. Apelação desprovida. (Apelação Cível, Nº 70049953821, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio Heinz, Julgado em: 17-10-2012)

⁷³ “Há outorga quando o Poder Público cria uma entidade e a ela transfere por lei, determinado serviço público. No caso dos autos, a Lei n. 8.133/1998 instituiu o Sistema Municipal de Transporte Público e de Circulação, responsável pela circulação de pessoas, veículos e mercadorias no âmbito do Município de Porto Alegre. Autorizou o Executivo Municipal a constituir e organizar uma empresa pública, sob a forma de sociedade anônima, a qual será o órgão executivo e rodoviário do Município nos termos do Código de Trânsito Brasileiro. Não há, em princípio, qualquer ilegalidade ou inconstitucionalidade na instituição do órgão executivo de trânsito municipal.” (Apelação Cível, Nº 70049953821, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio Heinz, Julgado em: 17-10-2012)

Por fim, ressaltou que o Supremo Tribunal Federal assegurou a legalidade do exercício do poder de polícia por parte de empresa estatal para esse fim criada pelo Poder Executivo, conforme se extrai do RExt nº 170.204/SP, que teria consignado que o poder de fiscalizar determinado serviço público, impondo multa, seria do Executivo, mas que a existência de lei autorizadora da criação de sociedade de economia mista que lhe outorga a fiscalização não extingue a possibilidade de, mediante decreto, o serviço vir a ser exercido por uma das Secretarias de Estado da entidade federativa (RE 170204, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Segunda Turma, julgado em 15/12/1998, DJ 14-05-1999 PP-00019 EMENT VOL-01950-02 PP-00423)

Acompanhado pelos demais membros da Câmara integrantes da Sessão, foi desprovido o apelo interposto pela Defensoria Pública do Estado do RS. Inconformada, a apelante interpôs Recurso Extraordinário em face da decisão, que restou tombado sob o nº 70053589461. Atualmente, o processo encontra-se sobrestado para análise da admissibilidade do recurso, uma vez que pende a resolução do Tema nº 532, da Repercussão Geral do STF.

3.4 AÇÃO POPULAR Nº 001/1.05.0374575-1⁷⁴

Em 10 de outubro de 2003, foi ajuizada por ARIIVALDO PERRONE DA SILVA ação popular em face da EPTC e do Município de Porto Alegre, encontrando trâmite perante a 7ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central da Comarca de Porto Alegre/RS.

Na petição inicial, o autor fundamentou sua pretensão na inconstitucionalidade de delegação do poder de polícia a sociedades anônimas, reconhecendo que a EPTC tenha sido formada, integralmente, por capital público.

Defendeu, também, que a o exercício do referido poder deve ser realizado pela polícia militar ou por autarquias municipais, tal como o DAER exerce o poder de polícia de trânsito em seara estadual. Apontou a condição de celetistas de seus empregados públicos.

Arguiu imoralidade administrativa acerca da delegação, por desvio de função e faturamento com a aplicação das multas. Requereu, por fim, a cessação das atividades da EPTC, determinando que a Brigada Militar retomasse imediatamente a execução do poder de polícia de trânsito, declarando nulas as multas da EPTC.

⁷⁴ Para obter-se acesso à íntegra deste julgado, foi necessário solicitar o desarquivamento do processo no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul para obter acesso às principais manifestações e decisões do processo. Por se tratar de tramitação muito antiga (a ação foi ajuizada em 2003), os principais documentos do primeiro grau de jurisdição não estavam disponíveis no sítio eletrônico do Tribunal de Justiça do RS, por meio de consulta pública.

A EPTC refutou todos os argumentos acima expostos, com o interessante adendo ao contestar a alegação de imoralidade administrativa, em que referiu que a empresa publica anualmente seus Balanços Contábeis, prestando contas junto à Câmara Municipal de Porto Alegre e ao Tribunal de Contas do Estado do RS, conforme estabelecido pela Lei Orgânica Municipal, em seu art. 61, § 2º.

A magistrada, ao proferir a sentença, julgou improcedente a ação popular movida por Ariovaldo Perrone da Silva em face do Município de Porto Alegre e da EPTC.

Em suas razões, entendeu que nada obsta o Município de delegar as atribuições decorrentes do exercício do poder de polícia em favor da EPTC, reportando-se ao acórdão proferido pela 4ª Câmara Cível do TJ/RS, tombado sob nº 70005393343, sob relatoria do Des. ARAKEN DE ASSIS ao fundamentar inexistir desvio de finalidade da empresa no exercício de suas atividades. Além do mais, reconheceu que a empresa respeitou os requisitos legais exigidos para sua constituição, não havendo se falar em inconstitucionalidade de suas atribuições.

Inconformado, o autor interpôs apelação. Em suas razões, afirmou que a delegação do poder de polícia de trânsito em favor da EPTC, viabilizada pela Lei Municipal nº 8.133/98, se mostra inconstitucional frente aos artigos 37 e 144 da Constituição Federal. Ainda, aduziu que a fiscalização de trânsito é função estatal típica a ser exercida diretamente pelo Poder Público, não admitindo-se, portanto, a sua delegação.

A EPTC apresentou contrarrazões, havendo a Procuradoria de Justiça do Ministério Público de segundo grau opinado pelo parcial provimento da apelação, unicamente para afastar a condenação do autor ao pagamento dos ônus de sucumbência.

Em 22 de novembro de 2006, foi levada a julgamento a AC nº 70017122581⁷⁵ em Sessão da 4ª Câmara Cível do TJ/RS, sendo-lhe unanimemente conferido parcial provimento ao apelo.

⁷⁵ ADMINISTRATIVO. TRÂNSITO. PODER DE POLÍCIA. DELEGAÇÃO À EMPRESA PÚBLICA. POSSIBILIDADE. PRINCÍPIO DA MORALIDADE. AUSÊNCIA DE OFENSA. 1. Não padece de nulidade a sentença que, apreciando os fundamentos de fato e de direito alegados pelas partes, julga a lide sem desbordar dos seus limites. Preliminar rejeitada. 2. Em que pesem as divergências doutrinárias a respeito, a Constituição Federal não veda a delegação do poder de polícia a entidades integrantes da Administração Indireta, desde que regulada por lei. Dessa forma, não é inconstitucional o art. 10 da Lei 8.133/98, do Município de Porto Alegre, que conferiu o poder de polícia em matéria de trânsito à Empresa Pública de Transporte e Circulação ç EPTC. Ausência de ofensa ao princípio da moralidade, decorrente do fato de que o êxito e o progresso da atividade econômica da empresa privada depende da existência e do aumento das infrações, em virtude do óbvio fato de que a ausência de infrações de trânsito, cumprindo os motoristas a lei, conduziria à liquidação da empresa. Em lugar de pregar a extinção da empresa encarregada do poder de polícia de trânsito, parece melhor insistir que todos, sem exceção, precisam cumprir as normas de trânsito, submetendo-se ao império da lei. Na ação popular o autor somente responde pelos ônus da sucumbência se comprovada má-fé (art. 5º, LXXII, CF/88). 3. APELAÇÃO PARCIALMENTE PROVIDA.(Apelação Cível, Nº 70017122581, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Araken de Assis, Julgado em: 22-11-2006)

Participaram da sessão os Desembargadores JOÃO CARLOS BRANCO CARDOSO, WELLINGTON PACHECO BARROS E ARAKEN DE ASSIS, Relator.

No seu voto, o Relator entendeu não prosperar a ação popular. Isso porque o exercício de poder de polícia por parte de empresa pública é matéria não pacificada na doutrina, demonstrando a dissonância no posicionamento dos administrativistas na questão.

Ao final, reportou-se ao julgamento da ADI nº 70006499776, em que tratou-se da delegabilidade do poder de polícia municipal de trânsito pelo Município de Bagé em favor da Empresa Bageense de Circulação e Transporte S/A (EBCT), caso a ser a seguir esboçado.

Naquele caso, julgado em 27 de dezembro de 2004 pelo Órgão Pleno do TJ/RS sob relatoria do Desembargador VASCO DELLA GIUSTINA, consolidou o Tribunal o entendimento de a Constituição Federal não contém dispositivo que vede a delegação do poder de polícia em favor de empresas estatais. Assim, tendo a EBCT sido autorizada pela via legislativa, por iniciativa do próprio Município, não haveria que se falar em violação ao princípio da moralidade e da impessoalidade, não se afetando as atividades típicas de Estado.

O Des. ARAKEN, no caso ora estudado, concluiu seu voto consignando inexistir imoralidade no fato de pessoa jurídica de direito privado sustentar-se com a receita gerada pelo seu poder de polícia. Em suas palavras *“se todos os motoristas cumprissem as normas de trânsito, não se conformariam as infrações; inexistindo infrações, não caberiam multas; inexistindo multas, não receita e a EPTC se tornaria deficitária, impondo-se sua liquidação”*. E finalizou: *“em vez de pregar a extinção desta última, parece melhor insistir que todos, sem exceção, precisam cumprir as normas de trânsito, submetendo-se ao império da lei”*.

Ao final, a Câmara deu parcial provimento ao apelo, apenas para isentar o autor da ação popular do pagamento dos encargos de sucumbência.

Inconformado, o autor interpôs Recurso Extraordinário em face desta decisão, tombado pelo nº 575.618/RS no STF, que foi distribuído sob relatoria do Ministro GILMAR MENDES. Contudo, os autos retornaram ao Tribunal de origem para aguardar a resolução do Tema nº 532 da Repercussão Geral do STF, encontrando-se o feito sobrestado desde então.

3.5 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 70006499776: CASO EBCT

A Empresa Bageense de Circulação e Transporte S/A (EBCT), assim como a EPTC, é uma empresa pública constituída pelo Município de Bagé/RS com a finalidade de fiscalizar o trânsito e a gestão da Câmara de Compensação Tarifária do serviço de transporte coletivo daquela localidade.

Em 04 de junho de 2003, foi ajuizada a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70006499776 pela Federação das Empresas de Transportes Rodoviários do Estado do RS em face da EBTC, declarando a inconstitucionalidade dos artigos da Lei Municipal nº 3.761/01 que autorizou a sua criação, dispondo sobre o sistema de transporte e circulação no Município de Bagé e delegando à EBCT o poder de polícia de trânsito na circunscrição municipal.

A ADI foi distribuída ao Órgão Pleno sob relatoria do Desembargador VASCO DELLA GIUSTINA. Intimada a manifestar-se, a Procuradoria-Geral de Justiça opinou pela parcial procedência do feito, apenas para fim de declarar a inconstitucionalidade do art. 31 da Lei, que trata da distribuição de 3% do total da receita tarifária em favor da empresa.

No mais, opinou o Ministério Público favoravelmente à delegabilidade do poder de polícia de trânsito em favor da empresa, entendendo inexistir inconstitucionalidade no art. 8º da Lei Municipal nº 3.761/2001, de Bagé.

Em 27 de dezembro de 2004, foi levada a julgamento a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70006499776 em Sessão do Órgão Pleno do TJ/RS, sendo-lhe unanimemente conferida parcial procedência do feito.⁷⁶

Em seu voto, o Relator acolheu, na íntegra, o opinativo proferido pelo Ministério Público, favorável à delegabilidade do exercício do poder de polícia em favor da EBCT.

No caso, entendeu o *Parquet* não existir na Constituição Federal disposição normativa que vede a delegação do poder sancionador em favor de empresas públicas, de modo que a criação da EBCT foi autorizada pela via legislativa e pelo próprio Município, que não vislumbrou riscos ao princípio da moralidade e da impessoalidade no que toca ao exercício das atividades típicas de Estado a serem exercidas pela empresa.

Sublinhou, por fim, que o caso da EBCT seria diverso da situação analisada pelo STF no julgamento da ADI nº 1.666/RS, uma vez que “*além de lei formal reguladora, há*

⁷⁶ ADIN. LEI Nº 3.761/2001, DO MUNICÍPIO DE BAGÉ, QUE DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DA "EMPRESA BAGEENSE DE TRANSPORTE E CIRCULAÇÃO" - EBTC - E AUTORIZA O EXECUTIVO MUNICIPAL A CONSTITUÍ-LA E ORGANIZÁ-LA, PREVENDO A OBRIGAÇÃO DE AS EMPRESAS CONCESSIONÁRIAS DO SERVIÇO DE TRANSPORTE COLETIVO RECOLHEREM, EM FAVOR DAQUELA, ATÉ 3% DO TOTAL DA SUA RECEITA TARIFÁRIA, BEM COMO RECURSOS PARA A OPERAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO SISTEMA MUNICIPAL. LEGITIMIDADE ATIVA DA PROPONENTE. DELEGAÇÃO DO EXERCÍCIO DA FISCALIZAÇÃO E IMPOSIÇÃO DE SANÇÕES POR EMPRESAS PÚBLICAS MUNICIPAIS. LEGALIDADE. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA QUE NÃO VEDA A DELEGAÇÃO DO PODER DE POLÍCIA A ENTIDADES DE ADMINISTRAÇÃO INDIRETA, COM NATUREZA JURÍDICA PRIVADA, DESDE QUE REGULADA POR LEI. MODALIDADE CONTEMPORÂNEA DA ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO. [...] AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70006499776, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vasco Della Giustina, Julgado em: 27-12-2004)

participação de entidade estatal, criada, portanto, pelo Poder Público, o que assegura isenção no exercício da atividade”.

Complementarmente, o Desembargador WELLINGTON PACHECO BARROS elucidou, em seu voto, quanto à questão da constitucionalidade da Lei Municipal, que a Constituição Federal pós-EC 19/98 (Reforma Administrativa) possibilitou que empresas públicas fossem criadas não mais por *lei específica*, como era pelo Decreto-Lei nº 200/1967, e sim por elas tão-somente seja autorizada a criação. Desse modo, estaria a Lei de Bagé “muito mais atual frente à Constituição Federal do que a Constituição Estadual frente à Constituição Federal”.

3.6 ANÁLISE DOS JULGADOS DO TJ/RS

Da análise conjunta dos julgados proferidos pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, é possível observar que a jurisprudência é uníssona no que toca ao enfrentamento da delegação do *exercício* do poder de polícia pelo Poder Público em favor de empresas públicas, tanto no caso da EBCT, quanto no caso da EPTC, em análise.

Os acórdãos da ADI nº 70006499776, da Arguição de Inconstitucionalidade nº 70049790009 e da AC nº 70017122581 mostraram-se paradigmáticos na resolução da lide, de modo que todas as decisões ora analisadas fizeram menção a esses julgados demonstrando a pacificação no entendimento do Tribunal de Justiça quanto à admissão da delegação do poder de polícia em favor das empresas públicas com essa finalidade criadas e instituídas.

Nesse sentido, é possível compreender que os argumentos elencados pelos julgadores se alinhariam em algumas premissas que, invariavelmente, foram debatidas e reafirmadas.

3.6.1 O caso da EPTC não é idêntico ao caso da mineira BHTRANS.

O caso da EPTC não teria identidade ao caso da BHTRANS, porquanto, no entendimento da Corte, existem diferenças substanciais em sua composição. Enquanto a BHTRANS consiste em sociedade de economia mista, integrada por 1% das ações de capital privado, estando sujeita a interesses lucrativos, a EPTC consiste, por sua vez, uma empresa pública composta por capital integralmente público, o que afastaria o viés lucrativo no cumprimento de sua atividade, dando espaço ao atendimento do interesse público.

Foi esse o entendimento que se destacou quando do julgamento da Ação Civil Pública nº 001/1.10.0144427-3, movida pela Defensoria Pública do Estado do RS em face da EPTC, em que o magistrado também delineou as diferenças entre as duas empresas estatais.

3.6.2 A Constituição não veda e a doutrina não se opõe à delegação do poder de polícia em favor de empresas públicas, contanto que formalizada por lei específica.

Muitos dos fundamentos judiciais⁷⁷ se baseiam na noção de que a doutrina, fortificada no posicionamento de JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO⁷⁸, JOSÉ AFONSO DA SILVA⁷⁹, HELY LOPES MEIRELLES⁸⁰, CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO⁸¹, não veda a delegação do exercício do poder de polícia em favor de empresas públicas/administração pública indireta com natureza jurídica privada, sob a condição de que a delegação do exercício do poder de polícia e a respectiva autorização de criação da empresa sejam formalizadas por *lei especial*.

No caso concreto, a criação e delegação do exercício do poder de polícia de trânsito em favor da EPTC estaria de acordo com os preceitos legais e doutrinários, tendo em vista que teria se operacionalizado pela Lei Municipal nº 8.133/1998.

Nesse sentido, não são poucos os julgados que atestam que a constituição de empresa pública por parte do Município atesta o caráter discricionário do ato, já que, nos termos do art. 24 do CTB, a titularidade do poder de polícia de trânsito é do Município, a ele cabendo tomar as providências que achar necessárias para operar o controle e sancionamento do trânsito no perímetro urbano.

O julgamento da AC nº 70049953821, nesse sentido, colacionou julgamento do Supremo Tribunal Federal que atesta a possibilidade de delegação do poder de polícia – primeiramente, em favor de sociedade de economia mista constituída para estes fins, e secundamente, em favor de Secretaria vinculada à Administração local, via decreto.

3.6.3 A EPTC goza de imunidade recíproca perante a União.

A União Federal e o Estado do Rio Grande do Sul teriam reconhecido, conforme atestado nos autos da AC nº 70036781946, imunidade tributária em relação à EPTC, uma vez que, nos termos do art. 3º do seu Estatuto Social, teria por objeto social a “*operação, controle e fiscalização do Sistema de Transporte Público e Circulação – STPC, em especial a*

⁷⁷ Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70006499776, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vasco Della Giustina, Julgado em: 27-12-2004.

⁷⁸ (*Manual...*, 1999, p. 52)

⁷⁹ (*Poder...*, 1978, p.241-255)

⁸⁰ (*Estudos...*, 1982, p. 261/277)

⁸¹ (*Curso...*, 2019, p. 714)

fiscalização do trânsito e a Câmara de Compensação Tarifária – CCT do serviço de transporte público”, desempenhando serviço de interesse eminentemente público, de caráter administrativo, em situação de monopólio econômico.

3.6.4 Não existe desvio de finalidade na renda auferida pela EPTC com as multas aplicadas pelo cometimento de infrações de trânsito no perímetro urbano.

O Tribunal, no julgamento da AC nº 70017122581, consignou não existir desvio de finalidade ou imoralidade no fato de pessoa jurídica de direito privado sustentar-se com receita gerada por seu poder de polícia, conforme preceituado no voto do Des. ARAKEN DE ASSIS.

Da mesma forma, conforme se verifica do acórdão na ADI nº 70006185052, existem limites no que toca à receita da companhia. O mérito daquela ação tratou da declaração de inconstitucionalidade do §2º do art. 22 da L8133/98 do Município de Porto Alegre, que, ao disciplinar as providências a serem tomadas pela EPTC quando da aplicação de sanções por descumprimento das normas municipais, viabiliza a apreensão do veículo e, nos termos do §2º, sua retenção até *o pagamento de todas as quantias devidas pelo infrator*.

Em que pese o mérito da ADI não trate especificamente da delegação do poder de polícia *em si*, a discussão é importante porque trata marginalmente da utilização da EPTC, pelo Município, como possível instrumento de cobrança de créditos e tributos públicos através do dispositivo legal impugnado, levantando-se possíveis argumentos negativos à delegação do poder de polícia de trânsito em seu favor.

Nesse sentido, naturalmente questiona-se: seria a EPTC um instrumento da temida *indústria da multa* e arrecadação no Município de Porto Alegre/RS? Ou, ainda, seria o poder sancionatório conferido à EPTC, pela L8133/98, uma ferramenta alternativa do Município de Porto Alegre/RS para a perseguição de créditos (de natureza, inclusive, fiscal)?

A interpretação extensiva do dispositivo impugnado na presente ADI permitiria chegar a essa conclusão – embora, no contexto, pareça a ele inerente que as *quantias devidas* dizem respeito tão-somente à sanção pecuniária decorrente da infração de trânsito cometida, na linha do que fora defendido pelo parecer ministerial⁸².

⁸² “Ainda nessa linha de raciocínio, as quantias devidas referidas no art. 22 da Lei Municipal n.º 8.133/98 de Porto Alegre dizem respeito, evidentemente, apenas àquelas decorrentes da infração que gerou a apreensão do veículo. Não se poderia, por exemplo, exigir o pagamento de tributos pendentes ou sanções pecuniárias por infrações outras como condição para liberar o veículo, pois a se estaria valendo de meio indireto de cobrança de crédito do Poder Público, o que, como já se indicou, não é admitido pela ordem jurídico-constitucional.”

Aliás, estar-se-ia vedando a atuação do poder de polícia da EPTC com o julgamento desta ADI, ou cerceando sua esfera de atuação, em desconformidade aos preceitos do próprio Código de Trânsito Brasileiro? Não. Apenas trata-se do *modus operandi* do sancionamento da empresa no caso em comento, em observância ao devido processo legal na seara administrativa e aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

Nas palavras do Des. LUIZ ARI AZAMBUJA RAMOS, “o que se está a vedar é o caráter coercitivo dessa retenção, como meio de execução do pagamento dos encargos devidos pela falta administrativa cometida pelo motorista infrator”.

Nesse sentido, com a vedação do §2º do art. 22 da L8133/98, do Município de Porto Alegre/RS, “não se está autorizando a trafegabilidade com o veículo, mas apenas não se permite sua retenção (...) como meio coercitivo para exigir o pagamento da multa” (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70006185052, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: PAULO AUGUSTO MONTE LOPES, Julgado em: 22-09-2003, fl. 369).

Aliás, o Desembargador OSVALDO STEFANELLO, ainda que vencido no caso em comento, trouxe à baila a fé-pública dos atos sancionatórios oriundos da atividade da EPTC.

Isso demonstra que, ainda nos primeiros julgamentos pelo Órgão Pleno do TJ/RS acerca das matérias envolvendo o exercício de poder fiscalizatório e sancionatório pela EPTC, o Tribunal já atribuía natureza de fé-pública aos atos sancionatórios dela oriundos – sem que em qualquer momento essa legitimidade tenha sido colocada em xeque pelos integrantes do Órgão Colegiado quando do julgamento da presente ADI.

A aferição de renda por parte da empresa pública no exercício do poder de polícia, portanto, não é vedada e tampouco eivada de desvio de finalidade, mas deve obedecer limites, e a entidade no exercício sancionador não pode se utilizar da apreensão de veículos como meio de cobrança indireta de parcelas devidas ao Município para além daquela oriunda da multa.

4 DO ENFRENTAMENTO DA MATÉRIA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Em mais de uma oportunidade, o Supremo Tribunal Federal analisou a possibilidade ou não de delegação de poder de polícia, atividade típica de Estado, em favor de particulares. Por muito tempo, a análise pelo STF acerca da constitucionalidade *ou não* de matéria oriunda de lei local foi objeto de controvérsia em matéria jurisprudencial, tendo em vista o disposto no art. 102, I, 'a', e do art. 125, §2º, ambos da Constituição Federal de 1988.

Posteriormente, fixou-se o entendimento de que, no caso de normas reproduzidas na Constituição Estadual, é cabível o pedido de análise da constitucionalidade da lei local pelo STF. Isso porque, ainda que a Constituição Estadual não reproduza *ipsis literis* as disposições da Constituição Federal, o ferimento a princípios contidos na CF também é alvo de ação direta de inconstitucionalidade, em observância aos arts. 1º e 8º da Constituição Estadual. Nesse sentido, o posicionamento oficial do STF resta assim ementado:

Reclamação com fundamento na preservação da competência do Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade proposta perante Tribunal de Justiça na qual se impugna Lei municipal sob a alegação de ofensa a dispositivos constitucionais estaduais que reproduzem dispositivos constitucionais federais de observância obrigatória pelos Estados. Eficácia jurídica desses dispositivos constitucionais estaduais. Jurisdição constitucional dos Estados-membros. - Admissão da propositura da ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça local, com possibilidade de recurso extraordinário se a interpretação da norma constitucional estadual, que reproduz a norma constitucional federal de observância obrigatória pelos Estados, contrariar o sentido e o alcance desta. Reclamação conhecida, mas julgada improcedente. (Rcl 383, Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, TRIBUNAL PLENO, j 11-06-1992, DJ 21-05-1993 PP-09765 EMENT VOL-01704-01 PP-00001 RTJ VOL-00147-02 PP-00404).

Superada essa questão, impera destacar os principais julgados que delinearão o enfrentamento da matéria pelo Supremo Tribunal Federal e que, fundamentalmente, importarão para o desfecho do presente estudo.

Afinal, para o STF, o poder de polícia em sede de fiscalização do trânsito é delegável?

O Min. LUÍS ROBERTO BARROSO, ao julgar o RExt nº 658.570/MG, consignou que o CTB não determinou qual órgão ou entidade municipal exercerá o poder de polícia nele previsto, entendendo caber a cada Município definir tal competência – que pode recair tanto sobre entidade civil, composta por servidores celetistas ou estatutários, quanto pela polícia militar. Contudo, sendo o Município cruzado por rodovias estaduais e/ou federais, entendeu que o poder de polícia deve restringir-se às vias municipais, uma vez que a fiscalização das demais vias seria competência dos demais entes federados.

Ainda nesse caso, imiscuiu-se o STF de tratar quanto à delegabilidade ou não do poder de polícia em favor das empresas estatais, tendo em vista ser objeto do RExt nº 633.782/MG, sob relatoria do Min. LUIZ FUX.

No referido caso, analisa-se a delegabilidade em favor da sociedade de economia mista BHTRANS, cujo capital social é composto por 1% das ações de capital privado. O MPF opinou pela indelegabilidade do poder de polícia à referida estatal, pois o art. 24 do CTB não admitiria delegação do poder de polícia a pessoas jurídicas de direito privado, ante o seu fim lucrativo. A EPTC, nesse caso, postulou habilitação no feito enquanto *Amicus Curiae* no processamento do recurso, tendo em vista o interesse na causa já que também é empresa estatal imbuída do exercício do poder de polícia de trânsito na seara municipal de Porto Alegre.

O RExt 633.782/MG é, atualmente, o caso paradigma para enfrentamento do Tema nº 532 da Repercussão Geral do STF.

4.1 RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 658.570/MG: GUARDAS DE TRÂNSITO

DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PODER DE POLÍCIA. IMPOSIÇÃO DE MULTA DE TRÂNSITO. GUARDA MUNICIPAL. CONSTITUCIONALIDADE.

1. Poder de polícia não se confunde com segurança pública. O exercício do primeiro não é prerrogativa exclusiva das entidades policiais, a quem a Constituição outorgou, com exclusividade, no art. 144, apenas as funções de promoção da segurança pública.
2. A fiscalização do trânsito, com aplicação das sanções administrativas legalmente previstas, embora possa se dar ostensivamente, constitui mero exercício de poder de polícia, não havendo, portanto, óbice ao seu exercício por entidades não policiais.
3. O Código de Trânsito Brasileiro, observando os parâmetros constitucionais, estabeleceu a competência comum dos entes da federação para o exercício da fiscalização de trânsito.
4. Dentro de sua esfera de atuação, delimitada pelo CTB, os Municípios podem determinar que o poder de polícia que lhe compete seja exercido pela guarda municipal.
5. O art. 144, §8º, da CF, não impede que a guarda municipal exerça funções adicionais à de proteção dos bens, serviços e instalações do Município. Até mesmo instituições policiais podem cumular funções típicas de segurança pública com exercício de poder de polícia. Entendimento que não foi alterado pelo advento da EC nº 82/2014.
6. Desprovimento do recurso extraordinário e fixação, em repercussão geral, da seguinte tese: é constitucional a atribuição às guardas municipais do exercício de poder de polícia de trânsito, inclusive para imposição de sanções administrativas legalmente previstas.

(RE 658570, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 06/08/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-195 DIVULG 29-09-2015 PUBLIC 30-09-2015)

O recurso extraordinário em análise, interposto pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPE/MG) em face do Município de Belo Horizonte e da Câmara Municipal da

mesma cidade, discutiu a delegabilidade do exercício do poder de polícia de trânsito em favor dos guardas municipais de trânsito.

No caso, discutiu-se a constitucionalidade do artigo 5º da Lei Municipal nº 9.319/07 e do art. 1º do Decreto nº 12.615/07, ambos do Município de Belo Horizonte. Os referidos dispositivos legais determinavam, em suma, a delegação do poder fiscalizatório por parte dos guardas municipais de trânsito, perpassado o treinamento para o desempenho da função.

O *Parquet* impugnou a atribuição dos guardas de trânsito no que toca à fiscalização, autuação e aplicação de multas por infração de trânsito, em violação aos arts. 144, §8º, da CF, e 138 da Constituição Estadual de MG. Sustentou, nesse sentido, que a respectiva atribuição era de competência da Polícia Militar, nos termos do art. 144, §5º, da CF. Entendeu que tal atribuição violaria o princípio da eficiência (art. 37, *caput*, da CF) ao conferir-se a mesma atribuição a duas entidades diferentes, a saber, a guarda municipal de trânsito e a BHTRANS. A demanda não foi bem recepcionada no Tribunal de Justiça do MG, que julgou, por maioria, improcedentes os pedidos. O julgado segue abaixo ementado:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI E DECRETO MUNICIPAIS. GUARDA MUNICIPAL. PODER DE ATUAÇÃO. POLICIAMENTO DO TRÂNSITO E IMPOSIÇÃO DE SANÇÃO PECUNIÁRIA AOS INFRATORES. POSSIBILIDADE. REPRESENTAÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. 1. Em consonância com o posicionamento adotado pelo Supremo Tribunal Federal, o Município detém competência para coibir o estacionamento em locais proibidos, inclusive com competência para impor multas, ou seja, sanção pecuniária de caráter administrativo. 2. Não basta só a fiscalização: uma fiscalização sem sanção não significa nada; do contrário. Ela nem precisaria existir. 3. Desta forma, a aprovação do projeto de Lei pelo legislativo local, sancionado pelo Prefeito Municipal, vem apenas atender a uma realidade do Município de Belo Horizonte. 4. Representação julgada improcedente. (TJ-MG 10000847911440001 MG 1.0000.08.479114-4/000(1), Relator: ALVIMAR DE ÁVILA, Data de Julgamento: 13/01/2010, Data de Publicação: 12/03/2010).

O caso, paradigma do Tema nº 472 da Repercussão Geral do STF, foi levado a julgamento realizado pelo STF em 06 de agosto de 2015, sendo ao recurso extraordinário conferido, por maioria, desprovimento, vencidos os Ministros MARCO AURÉLIO (Relator), TEORI ZAVASCKI, ROSA WEBER, RICARDO LEWANDOWSKI e CÁRMEN LÚCIA.

Ao proferir seu voto, o Ministro Relator MARCO AURÉLIO entendeu que a atribuição dos Municípios para aplicar multas de trânsito afasta a alegação ministerial de competência privativa da Polícia Militar para o exercício dos poderes de autuação e imposição de penalidades por cometimentos de infração de trânsito. Nesse sentido, frisou que o §4º do art. 280 do CTB confere competência para a lavratura do auto de infração a servidor civil, estatutário ou celetista,

bem como a policial militar designado pela autoridade de trânsito com jurisdição sobre a via no âmbito de sua competência.

Nesse sentido, assumiu como premissas de julgamento: **(a)** que os entes municipais têm competência para exercer fiscalização, orientação e controle do trânsito, inclusive a fim de aplicarem sanções, em observação ao art. 24, XI, da CF; **(b)** que não é possível extrair, do art. 144, §5º, da CF, que da Polícia Militar a competência exclusiva para autuar e aplicar multas de trânsito; e **(c)** que os municípios não estão proibidos de qualificarem como *órgão ou entidade executivo de trânsito* estruturas da administração local titulares de outras competências não relacionadas ao trânsito.

Consignou, também, que os guardas municipais estariam capacitados a aplicarem multas, por integrarem o sistema previsto no art. 7º do CTB. Em suas palavras. “a União, a pretexto de exercer a competência privativa do artigo 22, inciso XI, da Carta Federal, não pode restringir a autonomia dos municípios a ponto de dispor sobre atribuições de órgãos e estruturas do Poder Executivo local.” Nesse sentido, assim dispôs:

A União, na competência legislativa privativa prevista no artigo 22, inciso XI, da Constituição Federal, não proibiu a guarda municipal de aplicar multas de trânsito. Ao contrário: os artigos 280, § 4º, do Código de Trânsito Brasileiro e 3º, inciso III, e 5º, inciso VI, da Lei nº 13.022/14 autorizaram os guardas municipais a exercerem as atribuições de trânsito que lhes forem conferidas, nas vias e logradouros municipais, observados os limites estabelecidos pelo Código de Trânsito.

O quadro normativo revela a possibilidade de guardas municipais aplicarem multas de trânsito, nos casos em que se verificar conexão entre a repressão ao ato infracional e a proteção de bens, serviços e instalações municipais. Não se extrai do Texto Constitucional, nem da legislação federal editada pela União, com base no artigo 22, inciso XI, vedação ao controle e fiscalização do trânsito, tampouco à aplicação de multas, por guardas municipais.

Contudo, em seu entendimento – que foi o objeto da divergência apresentada, posteriormente, pelo Ministro BARROSO – “a regulamentação legal alusiva às funções dos guardas municipais apenas de mostra válida se mantiver alguma relação com a proteção dos bens, serviços e instalações do município”.

Por essa razão, entendeu necessário considerarem-se as ruas, avenidas, praças, logradouros e equipamentos públicos parte do patrimônio municipal, afetados, muitas vezes, com as condições e infrações de trânsito local. Tal argumento, na sua cognição, afastaria o óbice do artigo 144, §8º, da CF. *In verbis*:

“Por outro lado, afigura-se incompatível com os artigos 144, § 8º, e 22, inciso XI, da Lei Maior reconhecer à guarda municipal o poder para fiscalizar todo e qualquer tipo de infração de trânsito, impondo sanções. A guarda municipal não pode atuar na

repressão de infrações de trânsito quando não estiver em jogo a proteção de bens, serviços e equipamentos municipais, nem ultrapassar as fronteiras da competência dos municípios fixadas pela legislação federal.”

Por isso, votou pelo parcial provimento do recurso, a fim de restringir a constitucionalidade da delegação do poder de polícia em favor dos guardas municipais de trânsito apenas “*aos casos em que existir conexão entre a atividade a ser desempenhada e a proteção de bens, serviços e equipamentos municipais, respeitando-se os limites das competências municipais versados na legislação federal*”.

Diversamente, o Min. LUÍS ROBERTO BARROSO apresentou divergência frente ao voto proferido pelo Min. Relator MARCO AURÉLIO, vindo a tornar-se Redator do acórdão em comento. O enfrentamento da temática apresentada pelo Redator e a linha argumentativa exposta no seu voto podem ser divididos e sustentados em dois pilares a seguir demonstrados.

I. Poder de Polícia não se confunde com segurança pública.

O Redator do RExt nº 658.570/MG, ao adentrar nas razões de sua divergência, desde já demonstrou entender que a questão não diz respeito a matéria de segurança pública, e sim de uma questão de poder de polícia. Em suas palavras, “*poder de polícia não corresponde ao poder da polícia*” – e, levando isso em consideração, entende que a fiscalização e sancionamento de matéria de trânsito, portanto, não seria atribuição de competência exclusiva da polícia militar.

Pelo que se extrai do voto proferido pelo Ministro BARROSO, o exercício do poder de polícia não seria prerrogativa exclusiva das entidades estatais, a quem, por outro lado, a CF teria outorgado, com exclusividade, pelo art. 144, a promoção da segurança pública. Isso, em tese, sintetiza uma grande discussão doutrinária referente à diferenciação entre poder de polícia administrativa *versus* polícia judiciária.

O fato de esse poder de polícia envolver atuação ostensiva nas ruas decorre da difusão da atividade fiscalizada – trânsito – e não transmuda a atuação estatal em função típica de segurança pública. O policiamento ostensivo que é típico da segurança pública e que a Constituição reservou às polícias se refere à prevenção e ao combate a infrações à ordem pública amplamente consideradas, notadamente as de natureza criminal. Não se confunde, assim, com a atuação, ainda que ostensiva, mas tematicamente limitada, de fiscalização das regras de trânsito, com imposição de sanções de natureza administrativa. [...]

Portanto, a polícia pode receber poder de polícia, mas outros órgãos, como por exemplo, a guarda municipal, podem receber poder de polícia. Portanto, o poder de polícia, que é o que se aplica em matéria de trânsito, não se confunde com o poder da polícia, que é o que se aplica em matéria de segurança pública.”

A Constituição Federal, ao definir, em seu art. 144, § 8º, a guarda municipal, “*não impede que a guarda municipal exerça funções **adicionais** à proteção dos bens, serviços e instalações do município*”, da mesma forma que as instituições policiais poderiam desempenhar funções típicas de segurança pública mediante o exercício do poder de polícia.

“A propósito, vale lembrar algumas das inúmeras hipóteses em que o poder de polícia é exercido por órgãos ou entidades não policiais, muitas vezes das três esferas da federação: poder de polícia sanitário, poder de polícia para proteção do patrimônio público, poder de polícia para proteção do meio ambiente, poder de polícia de consumo, poder de polícia alfandegário e poder de polícia tributário.”

Seguindo a linha apontada pelo Redator, a fiscalização de trânsito com aplicação de multa administrativa prevista em lei consistiria mero exercício do poder de polícia, não havendo óbice de seu exercício, portanto, por entidades não policiais.

Daí, depreende-se que o poder de polícia, por ser distinto de segurança pública, pode ser exercido por diferentes órgãos e entes estatais.

Assim, somente a matéria relativa à segurança pública é que teria sido limitada pelo art. 144 da Constituição às polícias judiciárias federais e estaduais. E, nesse âmbito de segurança pública, é que o Redator entende que a atuação dos guardas municipais, regrada pelo §8º do art. 144 da CF, se estenderia *somente* à proteção de bens, serviços e instalações do Poder Público municipal.

II. A Constituição não veda o exercício do poder de polícia pelos guardas municipais.

Ao adentrar no enfrentamento do assunto, o Redator entendeu que o exercício do poder de polícia pela guarda municipal não estaria vedado por força do art. 144, §8º, da CF, tendo em vista que o referido exercício não está restrito às polícias judiciárias.

Em suas palavras, “*o fato de as guardas municipais terem recebido a atribuição constitucional expressa para atuar na segurança pública apenas quanto aos bens, serviços e instalações do Município, não as impede de exercer, também, poder de polícia*”, até mesmo nos casos não relacionados a risco de bens, serviços e instalações municipais.

Nesse ínterim, o CTB, observando parâmetros constitucionais, estabeleceu competência comum entre os entes federados para exercerem a fiscalização de trânsito. Logo, dentro das competências atribuídas ao Município, estes teriam a discricionariedade de determinar que o poder de polícia que lhes compete seja exercido pela guarda municipal.

Naturalmente, o CTB não determinou qual órgão ou entidade municipal exercerá o poder de polícia nele previsto. **Essa definição de competência dentro da esfera administrativa municipal compete a cada Município.** O CTB deixou claro, porém, que essa escolha pode recair tanto sobre uma entidade civil, composta por servidores celetistas ou estatutários, quanto pela polícia militar [5] [5]. O Código reforça, portanto, a ideia de que entidades responsáveis pela segurança pública, como a polícia militar, podem exercer poder de polícia de trânsito, sem prejuízo, por certo, de sua função típica de segurança, prevista e delimitada pelo art. 144 da CF. [*grifos apostos*]

Assim, votando pelo desprovimento do recurso extraordinário, o Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO foi acompanhado pelos Ministros LUIZ FUX⁸³, DIAS TOFFOLI, CELSO DE MELLO, GILMAR MENDES e EDSON FACHIN, vencidos os Ministros MARCO AURÉLIO, TEORI ZAVASCKI, ROSA WEBER, RICARDO LEWANDOWSKI e CÁRMEN LÚCIA, que davam parcial provimento ao recurso.

Ao final, ao Tema nº 472, da Repercussão Geral do STF, foi fixada a seguinte tese: “é constitucional a atribuição às guardas municipais do exercício de poder de polícia de trânsito, inclusive para imposição de sanções administrativas legalmente previstas”.

4.2 RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 633.782/MG: CASO BHTRANS

O caso BHTRANS é referenciado e acompanhado nacionalmente⁸⁴. Não por outro motivo, o Ministro LUIZ FUX, Relator do RExt nº 633.782/MG no Supremo Tribunal Federal, conferiu ao recurso o título de repercussão geral e, assim, em seu juízo de admissibilidade, consignou-o processo paradigma para o enfrentamento do Tema nº 532 do STF.

Essencialmente, este processo foi o que mais reluziu a discussão, tanto em sede doutrinária quanto em sede jurisprudencial, acerca da delegabilidade do exercício do poder de polícia na esfera de trânsito em favor de empresas estatais com essa finalidade constituídas.

A BHTRANS é uma sociedade de economia mista criada pelo Município de Belo Horizonte, cuja constituição fora autorizada pela Lei Municipal nº 5.953/1991, tendo por finalidade, nos termos do art. 2º da referida Lei, “*planejar, organizar, dirigir, coordenar, executar, delegar e controlar a prestação de serviços públicos relativos a transporte coletivo*”

⁸³ O Ministro LUIZ FUX, conforme se verá no capítulo seguinte, é relator do Recurso Extraordinário nº 633.782/MG, que trata do Caso BHTRANS e a delegabilidade do poder de polícia em favor de empresas estatais a essa finalidade criadas. O recurso é paradigma de julgamento do Tema nº 532, da Repercussão Geral do STF, e aguarda julgamento pelo plenário do STF.

⁸⁴ “A questão da BHTrans teve grande repercussão nacional. Ao decidir pela ilegalidade de parcela das atribuições que foram conferidas à sociedade de economia mista, o STJ invocou a possível maior lucratividade da estatal à medida que uma maior quantidade de multas fosse por ela aplicada. Disso se extraiu suposto comprometimento da persecução do interesse coletivo pela busca do lucro. Porém, ao se fazer uma avaliação mais específica do capital social da BHTrans, *constata-se que não há recursos propriamente privados no seu capital social.*” (KLEIN, 2019, p. 397-398).

e individual de passageiros, tráfego, trânsito e sistema viário, respeitadas a legislação federal e estadual pertinentes, bem como o planejamento urbano municipal”.

Em instâncias originárias, a discussão do presente caso teve origem na Ação Civil Pública nº 1.0024.04.353035-1/001 movida pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPE/MG) em 24 de maio de 2004 em face da Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte S/A, doravante simplesmente denominada “BHTRANS”⁸⁵.

No serviço de sua função fiscalizadora, o *Parquet* justificou o ajuizamento da ação na realização de inquérito civil movido em face da empresa, em que passou a apurar irregularidades nas autuações e sancionamentos exercidos pela empresa, que entende serem descabidos por se tratar de pessoa jurídica de direito privado.

Fundamentalmente, o Ministério Público apontou a existência de “confusão” conceitual estabelecida entre os institutos do *serviço público* e do *poder de polícia*. Nesse sentido, se utiliza da lição doutrinária de CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, que, ao dissertar sobre o tema, assim consignou:

Enquanto o *serviço público* visa ofertar ao administrado uma utilidade, ampliando, assim, o seu desfrute de comodidades, mediante prestações feitas em prol de cada qual, o “*poder de polícia*”, inversamente (conquanto para a proteção do interesse de todos), visa a restringir, limitar, condicionar, as possibilidades de sua atuação livre, exatamente para que seja possível um bom convívio social. Então, a polícia administrativa constitui-se em uma atividade orientada para a contenção dos comportamentos dos administrados, ao passo que o serviço público, muito ao contrário, orienta-se para a atribuição aos administrados de comodidades e utilidades materiais. (MELLO, CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE: “Curso de Direito Administrativo”, p. 623, 15ª. Ed.. São Paulo: Malheiros, 2002) [*grifos apostos*].

Nesse sentido, sustentou que o exercício de segurança pública, polícia, fiscalização e autuação de trânsito consistiriam em exemplos de serviços públicos próprios de Estado, exercendo seu Poder de Império sobre os administrados – e, por esse motivo, somente poderiam ser exercidos por pessoas jurídicas de direito público interno.

Por outro lado, em seu entendimento, os serviços de planejamento, organização, direção, coordenação, execução, delegação controle da prestação de serviços públicos relativos a transporte de passageiros, bem como o planejamento urbano municipal atribuídos à BHTRANS estariam em conformidade às disposições legais e doutrinárias, insurgindo-se, apenas, frente ao exercício de policiamento, fiscalização e autuação de infrações de trânsito.

⁸⁵ O acesso à íntegra do processo é viabilizada pela consulta pública no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal, tendo em vista se tratar de processo físico escaneado para processamento do RExt. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seq_objetoincidente=4005451> Acesso em: 25 out. 2019

Delineou que o exercício de poder de polícia tem por finalidade a paz social, que, para ser exercida de forma plena, deve ser instrumentalizada pelos princípios da supremacia do interesse público sobre o interesse privado e a autoexecutoriedade dos atos da Administração.

Defendeu que o art. 24 do CTB estabelece delegação de competências a *órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios*, no âmbito de sua circunscrição, o que compreenderia tão-somente pessoas jurídicas de direito público interno (como autarquias, mas não entes paraestatais, como seria o caso da demandada). Nesse sentido, entendeu que a matéria estaria englobada nas hipóteses delimitadas pelo art. 144 da Constituição Federal, tratando-se, portanto, de matéria de segurança pública.

Por fim, insurgiu-se contra a capacidade arrecadatória decorrente das autuações da empresa, requerendo, liminarmente, a suspensão do exercício de policiamento e autuação de infrações de trânsito pela BHTRANS, atribuindo à polícia militar do Estado de Minas Gerais a incumbência de tais atividades.

Em contestação, a demandada remeteu-se ao estudo do regime jurídico da Administração Pública em que está inserida, com fundamento no art. 175, *caput*, da Constituição Federal, na qualidade de prestadora de serviço público *na forma da lei*. Sustentou que o Município de Belo Horizonte detenha 97% das ações da BHTRANS, enquanto o percentual restante se divide entre as acionistas SUDECAP e PRODABEL, obedecendo aos limites da competência que lhe foi conferida pela Lei Municipal nº 5.953/91.

Rebateu, também, a citação trazida pelo *Parquet* referente à obra de CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, ressaltando que em que pese o doutrinador estabeleça uma distinção quanto ao objeto entre o poder de polícia e o serviço público, não consigna serem incompatível ou, ainda, conflitantes. Trouxe diversos excertos doutrinários para acompanhar a tese⁸⁶.

No que toca ao argumento que toca no caráter arrecadatório da aplicação de multas de trânsito, a empresa apontou que, nos termos do art. 3º do Decreto Municipal nº 9633/98, toda a

⁸⁶ Dentre os extratos doutrinários, a lição de CARLOS ARI SUNDFELD é a que mais se destaca, ao dispor que: “Nada existe de peculiar nos atos oriundos da polícia . administrativa que possa ensejar a indelegabilidade. O fato de a beneficiária da transferência do poder de polícia ser pessoa constituída no figurino de direito privado é também irrelevante. É que não se confundem o regime da pessoa com o regime da atividade. Empresa que executa atividade pública sujeita-se ao direito público, no que respeita a essa atividade. Por fim, também não vejo problema em atos administrativos de polícia serem praticados por agentes submetidos ao regime trabalhista. Não há vínculo necessário entre o regime estatutário e o poder da autoridade. [...] Assim sendo, só posso concluir que a competência para exercer o poder de polícia nada tem a ver com a estabilidade do agente no posto. o ato de autoridade, seja qual for o regime do agente que o pratique, é impugnável por mandado de segurança; é pacífica a jurisprudência admitindo a impetração contra ato de empresa estatal, desde que no exercício de 'função delegada' do Poder Público. O abuso de autoridade é penalmente punível ainda que seu autor seja 'empregado público' e não funcionário. Logo, a proteção do particular atingido por atos de polícia é a mesma, quer estes provenham de funcionários, quer de empregados.” (*in*. BDA fevereiro/93 – “Empresa estatal pode exercer o Poder de Polícia”).

receita dessa natureza sancionatória é destinada ao Fundo de Transportes Urbanos, gerido pelo Município de Belo Horizonte através de Secretaria Municipal. Dessa forma, frisou não receber e tampouco lucrar com as multas decorrentes das infrações de trânsito.

Ao final de suas explicações, concluiu inexistir dúvida de que, quando a União regulou a matéria de trânsito pelo CTB, por comando constitucional, viabilizou a delegabilidade do poder de polícia para que Estados e Municípios tenham autarquias, empresas públicas ou sociedades de economia mista que, para este fim, atuem descentralizadamente no poder de polícia de trânsito, não sendo o comando legal do CTB objeto de discussão de constitucionalidade e tampouco sendo impugnado nas razões do *Parquet*.

O magistrado indeferiu a liminar pleiteada pelo MPE/MG, julgando improcedente a pretensão deduzida na inicial, entendendo que a BHTRANS pode desempenhar atividade de polícia administrativa de trânsito no Município de Belo Horizonte, sendo seus próprios agentes considerados agentes públicos, no exercício dessa função.

O entendimento permaneceu intocado no Tribunal de Justiça do MG ao apreciar a apelação do *Parquet*, entendendo que “esta delegação é perfeitamente viável, desde que o Poder concedente a realize para maior eficiência do serviço público, e, ao depois, se quiser, avocá-lo” (TJ-MG AC nº 1.0024.04.353035-1/001 - rel. Des. EDILSON FERNANDES - DJ 17/06/2005).

O Superior Tribunal de Justiça, por sua vez, ao julgar e dar provimento ao REsp nº 817.534/MG em 10 de novembro de 2009, sob relatoria do Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, entendeu que a BHTRANS, na qualidade de sociedade de economia mista, teria legitimidade somente para exercer funções de consentimento e de fiscalização na seara do trânsito, e não as funções de legislação e de sanção típicas do Poder de Império Estatal.

Utilizando-se das disposições da Lei de Sociedades Anônimas (Lei nº 6.404/76), que, em seu artigo 237, dispõe que “a companhia de economia mista somente poderá explorar os empreendimentos ou exercer as atividades previstas na lei que autorizou a sua constituição”, o STJ entendeu evidenciado que essas pessoas jurídicas, a despeito de controladas por ente público, têm finalidades empresariais, servindo para desempenhar atividade econômica.

Consignou, a Corte Superior, considerar “temerário afirmar que o trânsito de uma metrópole pode ser considerado atividade econômica ou empreendimento”, fins, estes, pelos quais entidades com essa natureza jurídica são criadas. Nesse sentido, entendeu que, no que tange aos atos sancionatórios, *o bom desenvolvimento por particulares estaria, inclusive, comprometido pela busca do lucro*, mediante a aplicação de multas para aumentar a arrecadação, motivo pelo qual deu integral procedência ao Recurso Especial do MPE/MG.

Irresignada, a BHTRANS interpôs Recurso Extraordinário em face da decisão supracitada, que fora distribuído, no Supremo Tribunal Federal, sob nº 633.782/MG, sob Relatoria do Min. LUIZ FUX. Reconhecida a repercussão geral da matéria, determinou o Relator a inclusão do feito como paradigma do Tema nº 532 da Repercussão Geral do STF, aguardando julgamento desde a data de 29 de junho de 2016.

4.2.1 FUNDAMENTOS DA EPTC – *AMICUS CURIAE*

A EPTC requereu habilitação no julgamento do RExt nº 633.782/MG na qualidade de *Amicus Curiae*, em extensão à habilitação outrora concedida no RExt nº 840.230/MG, recurso anteriormente caracterizado como paradigma do Tema nº 532 da Repercussão Geral do STF.

Nesse sentido, justificou seu interesse no julgamento da lide uma vez que a pacificação da matéria interfere diretamente no seu futuro, tendo em vista que é empresa pública com poder de polícia, apesar de prestar serviço público⁸⁷ essencial em caráter não concorrencial.

Aduziu, também, ser a integralidade de seu capital social composta de capital público, tendo como acionistas o Município de Porto Alegre e o Departamento Municipal de Limpeza Urbana – DMLU, autarquia municipal. Ainda nesse sentido, ressaltou a acumulação da função de seu Diretor-Presidente com a de Secretário Municipal de Transportes, conforme atestado pelo art. 9º da Lei Municipal nº 8.133/98.

Asseverou que, ante a promulgação do Código de Trânsito Brasileiro, o Município de Porto Alegre teria optado pela criação da EPTC, na qualidade de pessoa jurídica de direito privado, a fim de adequar-se às novas incumbências municipais decorrentes do artigo 24 e incisos do CTB.

Destacou, nesse sentido, que o art. 3º de seu estatuto social define seu objeto, que consiste na “*operação, controle e fiscalização do Sistema de Transporte Público e de Circulação, em especial, a fiscalização do trânsito e a gestão da Câmara de Compensação*”

⁸⁷ Na concepção de RUY CIRNE LIMA, “serviço público é todo o serviço existencial, relativamente à sociedade ou, pelo menos assim havido num momento dado, que, por isso mesmo, **tem de ser prestado aos componentes daquela, direta ou indiretamente, pelo Estado ou outra pessoa administrativa.**” (*Princípios...*6.ed., p. 82). No mesmo sentido se mostra a definição apresentada por HELY LOPES MEIRELLES ao definir que “serviço público é todo aquele **prestado pela Administração ou por seus delegados**, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado.” (*Direito Administrativo Brasileiro*, 24.ed., p. 297).

De sua parte, Maria Sylvia Zanella di Pietro o define como “toda a atividade material que a lei atribui ao Estado, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público.” (*Direito Administrativo –* pág. 98- Atlas- décima terceira edição).

Tarifária – CCT do serviço de transporte coletivo”. Assim, a EPTC estaria incumbida do controle, fiscalização e criação de políticas públicas para o trânsito do Município.

Por fim, referiu a existência de diversas decisões proferidas pelo Tribunal de Justiça do RS atestando a possibilidade de delegação de poder de polícia do Município de Porto Alegre em favor da EPTC, como a Arguição de Inconstitucionalidade nº 70049790009, neste trabalho já estudada e analisada pormenorizadamente no item 3.1 supra.

Ainda, apontou o reconhecimento, por parte da União, de imunidade tributária da empresa em relação ao imposto de renda da pessoa jurídica, por se tratar de empresa pública prestadora de serviço público, submetendo-se, também, ao regime de precatórios.

4.2.2 FUNDAMENTOS DA TRANSERP – AMICUS CURIAE

Para o enfrentamento do paradigma do Tema nº 532 da Repercussão Geral do STF, também requereu habilitação, na qualidade de *amicus curiae*, a Empresa de Trânsito e Transporte Urbano de Ribeirão Preto S/A, doravante denominada “TRANSERP”.

Da mesma forma que a BHTRANS, a TRANSERP também é uma sociedade de economia mista, criada pelo Município de Ribeirão Preto/SP, em 2000, a fim de planejar, gerir, criar políticas públicas, regulamentar, fiscalizar, operar, controlar e autuar infrações de trânsito, em exercício de poder de polícia conferido pelo art. 24 do CTB.

Em suas palavras, *“a atuação da Transerp, então, nada mais é do que a atuação do Município através de um ente por ele criado para realização de uma atribuição municipal e de serviços públicos, integrando a administração indireta”*.

Ao final de sua manifestação, requereu a suspensão da tramitação de todas as mais de 2.000 (duas mil) ações judiciais em face de si movidas, em tramitação no Tribunal de Justiça de São Paulo, que igualmente discutem o tema.

4.2.3 DO PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Em sua manifestação, a Procuradoria-Geral da República proferiu parecer opinando pelo desprovimento do recurso extraordinário interposto pela BHTRANS. Sua fundamentação, nesse sentido, pode ser sustentada em duas colunas basilares a seguir exploradas.

Em primeiro lugar, sociedade de economia mista não pode ser destinatária de poder de polícia. O MPF entende que o exercício de atos de poder de polícia tem por legitimidade a própria do Poder Público, apenas cabendo delegação em favor de entidade de direito público.

Em segundo lugar, O CTB referiu-se exclusivamente a pessoas jurídicas de direito público ao tratar da delegabilidade das atribuições conferidas aos entes municipais no seu art. 24 e incisos. Em sua fundamentação, demonstra o MPF a existência de julgado proferido pelo Supremo Tribunal Federal na ADI nº 1.717, de relatoria do Min. SYDNEY SANCHES, publicada em 28/03/2003. No caso, concluiu o STF pela indelegabilidade, a entidade privada, de atividade típica do Estado, referente às atividades de poder de polícia, tributação e punição frente ao exercício de atividades profissionais regulamentadas.

Ademais, entende o *Parquet* que o art. 24 do CTB estabeleceu as competências de órgãos e entidades executivos de trânsito nos Municípios, no âmbito de sua circunscrição, exclusivas a pessoas de direito público interno, como entidades autárquicas e, conforme reconhecido pela Corte no julgamento do RExt nº 658.570/MG, guardas de trânsito municipais.

Logo, conclui não existir autorização de delegação de poder de polícia de trânsito em favor de particulares, sob pena de ofensa aos artigos 5º, II, 144, 173 e 175 da CF, bem como aos artigos 21 e 24 do Código de Trânsito Brasileiro.

4.2.4 ANÁLISE PRÉ-JULGAMENTO DO REXT Nº 633.782/MG

Diante da sintética explanação do caso concreto, não sobram dúvidas de que a controvérsia no enfrentamento da matéria é indiscutível – o que justifica, de certo modo, a longa espera enfrentada pelas partes no que toca ao julgamento do caso pelo Supremo.

Contudo, atreve-se a dizer que alguns pontos do vindouro julgamento podem ser antecipados, conforme a extensa análise dos fundamentos explorados no julgamento do RExt nº 658.570/MG e o voto do Ministro FUX na ocasião.

Analisando-se a sessão de debates do acórdão supracitado, é possível observar, nas manifestações do Relator do RExt nº 633.782/MG no julgamento do RExt nº 658.570/MG, os seguintes pressupostos.

I. O exercício do poder de polícia se difere do poder repressivo-judiciário das polícias.

Nas palavras de sua manifestação em debate oral no julgamento da Sessão, o Ministro LUIZ FUX ao defender o minimalismo da discussão da matéria, por ser temática de interesse geral, referiu não se estar, *efetivamente*, tratando do campo repressivo que é inerente à polícia.

Nós estamos no campo realmente do exercício do poder de polícia, com o objetivo de proteção do interesse local. [...] nós vamos ter um recurso que vai abordar esta questão sobre se as guardas municipais têm poder de polícia e poder da polícia.⁸⁸.

II. É incogitável desmobilizar a polícia militar para voltar a autuar o trânsito.

O Ministro, ao enfrentar a matéria em discussão (delegabilidade do poder de polícia em favor de guardas municipais de trânsito) manifestou considerar inconcebível a ideia de desmobilizar a polícia militar

Então, conjugando todos os fatores, em primeiro lugar, ficou claro, a menos que haja divergência, que nós estamos no campo do exercício do poder de polícia. Ficou claríssimo que não é, aqui, o exercício de atividades policiais. E tanto não é que nós chegamos à conclusão de que desmobilizar policial militar para cuidar de trânsito é mais absurdo do que qualquer outra interpretação⁸⁹.

III. É necessário que o poder sancionatório seja exercido por pessoa de direito público.

Ao dar direta continuidade ao excerto acima destacado, o Ministro LUIZ FUX manifesta considerar importante que se destaque do julgado que (1) a guarda municipal é criada por lei; e (2) que esse poder de autuação seja exercido por pessoas jurídicas de direito público, munidas de poder de polícia. Vislumbre-se do excerto abaixo retratado o diálogo entre o Ministro RICARDO LEWANDOWSKI e o Ministro LUIZ FUX acerca do trato da matéria:

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - E a proposta do Ministro Marco Aurélio, a meu ver, tem a vantagem de ser pedagógica, porque nós limitamos, realmente, a ação dos agentes municipais ao próprio município. É preciso que se diga isso, me parece. E o Ministro Fux, agora, aduz mais um aspecto importante, e que Vossa Excelência já incorporou, Ministro Barroso, é que essa ação tem que ser prevista em lei. Não pode ser num regulamento.

⁸⁸ “Efetivamente nós não estamos no campo repressivo-judiciário que é inerente à polícia. Nós estamos no campo realmente do exercício do poder de polícia, com objetivo de proteção do interesse local, e a simples interpretação literal do parágrafo 8º, do artigo 144, da Constituição já nos daria bastante fundamento para julgar procedente o recurso extraordinário. Mas, como é recurso extraordinário com repercussão geral, nós temos o hábito, aqui, de sermos minimalistas. Por quê? Ficamos adstritos à tese que foi afetada como repercussão geral. Qual é a preocupação? É que há uma ação continente, na qual esta está contida, mas cuja premissa agora está sendo decidida, que trata exatamente dessa perplexidade que Vossa Excelência acaba de mencionar. Inclusive, Ministro Barroso, há várias ações sobre o corpo de bombeiros, polícias, etc. e tal, que discutem a amplitude, também, do exercício de poder da polícia pela polícia e pela guarda municipal. Então, a minha preocupação é que, numa tese minimalista, nós já estejamos assentando uma premissa que vai influir na causa continente.” (RE 658570, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 06/08/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-195 DIVULG 29-09-2015 PUBLIC 30-09-2015)

⁸⁹ *Ibidem*.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Prevista em lei e exercida por pessoa de direito público.⁹⁰

Posteriormente, em outra passagem dos debates no acórdão de julgamento do RExt nº 658.570/MG, consigna o julgador que a ementa do art. 144, que criou o § 10º, trouxe a segurança viária, que por sua vez compreende a educação e a fiscalização de trânsito. “*Quer dizer: como é que se vai educar e fiscalizar o trânsito sem sanção? Já, em bela sede doutrinária, se afirmou que norma sem sanção é fogo que não queima, não educa ninguém.*”

Desse excerto, é possível compreender que, caso o entendimento do Ministro se mantenha o mesmo até o julgamento do Caso da BHTRANS, o entendimento consignado no acórdão proferido pelo Superior Tribunal de Justiça pode ser revisto.

Isso porque, conforme se relatou anteriormente, o julgamento determinou que à BHTRANS só coubesse o exercício de funções de poder de polícia atinentes ao consentimento e à fiscalização na seara do trânsito, não estando legitimada a praticar atos normativos e sancionadores típicos da Administração Pública.

Ou seja: se o Ministro declarou a indissociabilidade do poder fiscalizatório e o poder sancionador, a decisão recorrida vai, efetivamente, ser sopesada: tanto para o acolhimento integral da tese do STJ, quanto para o não acolhimento integral – e consequente provimento, no mínimo, parcial, do Recurso Extraordinário da BHTRANS.

⁹⁰ *Ibidem.*

5 CONCLUSÃO

A tendência é forte de acreditar que o STF pode entender pela possibilidade de delegação do poder de polícia em favor da EPTC, quando os recursos extraordinários que discutem esta matéria forem apreciados pelo STF tão logo seja julgado o Tema nº 532 da Repercussão Geral, já que, adentrando nas minúcias dos julgados mais atuais, a tendência do Supremo Tribunal Federal é de acolher, *com restrições*, a tese da delegabilidade do poder de polícia em favor de entidades privadas, conforme o entendimento adotado pelo STJ no REsp nº 817.534/MG, de relatoria do Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES.

Não se ignora a existência da importante decisão proferida pelo STF na ADI nº 1.717/DF em sentido contrário a esta conclusão – porém, o sinal dos tempos indica que é necessário fazer mudanças nesse entendimento – e que a Administração Pública, para ser eficiente, precisa ser flexível e não engessada.

O STF, conforme estudado, já apresentando sinais nesse sentido, ao reconhecer a possibilidade de delegação do poder de polícia de trânsito no REExt nº 658.570/MG.

Nesse sentido, em sede de controle de concentrado de constitucionalidade perante as leis locais, é forte o posicionamento do TJ/RS no que toca à constitucionalidade da delegação do poder de polícia de trânsito em favor da EPTC, de modo a não restar qualquer dúvida, dos julgados analisados, acerca da pacificação do tema na corte constitucional local.

É importante levar em conta, antes de pular a conclusões precipitadas pautadas em pareceres doutrinários de autores consagrados do Direito Administrativo, que o direito é fruto da história e da atualidade, e muitas das obras que se colaciona nos julgados para justificar ou não os posicionamentos estão desatualizadas.

Não se está aqui a dizer que a interpretação do STF, ao julgar o RE nº 633.782/MG deva-se pautar pelo clamor do povo – muito pelo contrário. A interpretação do STF deve ser sempre em conformidade ao que dispõe a Constituição, mas de modo a contemplar as mudanças sociais oriundas do sinal dos tempos, verdadeiras fontes materiais do direito.

De qualquer sorte, tendo em vista que o julgamento do Caso BHTRANS causa impactos diretos no futuro da EPTC, é de se ressaltar, diante do trabalho ora esboçado, que a EPTC é um caso singular frente às sociedades de economia mista que têm seu destino estritamente vinculado ao julgamento do Tema nº 532 da Repercussão Geral do STF.

Isso porque, conforme já exaustivamente explorado, a EPTC é uma empresa pública, prestadora de serviço público em *caráter não-concorrencial*, autorizada pela Lei Municipal nº 8.133/98 sob a forma de sociedade anônima fechada. Em que pese tenha a natureza de pessoa

jurídica de direito privado, por força das formalidades previstas em lei, seu capital é integralmente público, tendo por acionistas o Município de Porto Alegre e o Departamento Municipal de Limpeza Urbana, autarquia municipal. O cargo de Diretor-Presidente é exercido, nos termos do art. 9º da Lei 8.133/98, pelo Secretário Municipal de Transportes, e o objeto social da empresa consiste em operar, controlar, fiscalizar e criar políticas públicas para o trânsito do Município.

Ou seja: em que pese obedeça a uma forma estabelecida em lei que a caracteriza como pessoa jurídica de *direito privado*, sua finalidade e objeto social são essencialmente públicos, não devendo ser privada de atuar em benefício do interesse público em decorrência de uma formalidade do próprio Direito. A atuação da EPTC nada mais é que a própria atuação do Município através de uma ramificação por ele criada para a operação mais eficaz de uma atribuição municipal em prol do bem público. Além disso, inúmeros são os julgados em que o TJ/RS já reconheceu a possibilidade de delegação de poder de polícia do Município de Porto Alegre à EPTC, que a União já reconheceu imunidade tributária em relação ao DIRPJ da EPTC, e que já se autorizou o pagamento das condenações judiciais da empresa por precatórios.

Aliás, a indelegabilidade do poder de polícia em favor da EPTC consistiria em ofensa aos artigos 30, I e V e 37, caput, e XIX da CF/88, por violação à permissão constitucional contida no art. 175, que autoriza a prestação da atividade de controle de trânsito mediante delegação a pessoa jurídica de direito privado. Ademais, a opção por delegar a atividade de controle de trânsito e do exercício do poder de polícia à empresa pública insere-se no âmbito da discricionariedade da Administração Pública, tendo sido efetivada pela via legislativa pela Lei nº 8.133/98, que, mesmo votada em regime de urgência, foi aprovada por 24 votos “SIM” contra 4 votos “NÃO” e 3 abstenções na Câmara de Vereadores de Porto Alegre.

Portanto, tendo em vista a inexistência de pacificação jurisprudencial no ponto, atrevese a concluir que os atos sancionadores e autuações proferidas pela EPTC, no âmbito de seu exercício de Poder de Polícia, devam ser considerados de natureza pública, tendo em vista que a empresa é chefiada e intimamente vinculada ao Secretário Municipal dos Transportes.

Assim, entende-se ser o caso de, efetivamente, delegar-se o exercício do poder de polícia em matéria de fiscalização do trânsito em favor da EPTC. Assim sendo, a aplicação de multas não se vale, necessariamente, de um meio indireto de cobranças de valores devidos ao Município de qualquer outra natureza que não a sancionatória por infração de trânsito, limitando-se a extensão do exercício de seu poder de polícia se limite às vias municipais do perímetro urbano de Porto Alegre, apenas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BINENBOJM, Gustavo. **Poder de Polícia, ordenação, regulação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador**. Belo Horizonte: Fórum, 2016. 380p.
- BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura (Coord.). **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009
- BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Organização do Estado: Estado Federal. In: MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet (Org.). **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. Cap. 10. p. 847-894.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 4.^a ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000, p. 48.
- CEREIJIDO, Juliano Henrique da Cruz. O princípio constitucional da eficiência na Administração Pública. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 226, p. 231-242, out. 2001. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47243/44658>>. Acesso em: 20 Nov. 2019. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v226.2001.47243>.
- CRETELLA JÚNIOR, José. Formas jurídicas da empresa pública. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 125, p. 42-59, dez. 1976. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/41828>>. Acesso em: 20 Nov. 2019. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v125.1976.41828>.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 32. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.
- FAUSTO, Boris. **História Concisa do Brasil** / Boris Fausto. – 2.ed., 5. reimpr. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.
- FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais**. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais**. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2009
- GASPARINI, Diógenes. Novo Código de Trânsito - Os municípios e o policiamento. **Revista de Direito Administrativo**, [s.l.], v. 212, p.175-194, 1 abr. 1998. Fundação Getúlio Vargas. <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v212.1998.47175>.
- GASPARINI, Diógenes. Os Municípios e o policiamento, nº 7, p. 371. In: **Tribuna da Magistratura**, set/1998.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2018. 1016 p.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 13.ed. São Paulo: Ed. RT, 2018. p. 964. *In*: SUNDFELD, Carlos Ari. Empresa estatal pode exercer o poder de polícia. *Boletim de Direito Administrativo*. vol. 2, p. 102-103. São Paulo: NDJ, fev. 1993. *In*: KLEIN, Aline Lícia. A Delegação do Exercício do Poder de Polícia a Entidades Privadas. *In*: PIETRO, Maria Sylvia Zanella di; KLEIN, Aline Lícia; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Tratado de Direito Administrativo**: Volume 4: Funções Administrativas do Estado. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2019. Cap. 12. p. 371-400.

JUSTEN FILHO, Marçal. Empresa, Ordem Econômica e Constituição. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 212, p. 109-133, abr. 1998. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47171/45639>>. Acesso em: 20 Nov. 2019. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v212.1998.47171>.

KLEIN, Aline Lícia; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Tratado de Direito Administrativo: funções administrativas do Estado**. Vol. 4. Coordenação: Maria Sylvia Zanella Di Pietro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de Direito Administrativo**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MARCOS, Rui de Figueiredo. **História do direito brasileiro** / Rui de Figueiredo Marcos, Carlos Fernando Mathias e Ibsen Noronha. – 1 ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. Estudos e Pareceres de Direito Público, v. VI, Malheiros, 1982, p. 261-277.

MEIRELLES, Hely Lopes. O poder de polícia, o desenvolvimento e a segurança nacional. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 125, p. 1-14, dez. 1976. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/41826>>. Acesso em: 20 Nov. 2019. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v125.1976.41826>.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 12.ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2000.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 15.ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 34.ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2019.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional** / Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho, Paulo Gustavo Gonet Branco – 4. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2009.

MENDONÇA, José Vicente Santos de. Estatais com poder de polícia: por que não? *Revista de Direito Administrativo*. Vol. 252. P. 111. Rio de Janeiro: FGV, set.-dez. 2009. *In*: KLEIN, Aline Lícia. A Delegação do Exercício do Poder de Polícia a Entidades Privadas. *In*: PIETRO,

Maria Sylvia Zanella di; KLEIN, Aline Lícia; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Tratado de Direito Administrativo**: Volume 4: Funções Administrativas do Estado. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2019. Cap. 12. p. 371-400.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral, parte especial**. 11.ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 1996. 509 p.

MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE/RS. Câmara Municipal de Vereadores de Porto Alegre. **ATA DA CENTÉSIMA DÉCIMA PRIMEIRA SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA DÉCIMA SEGUNDA LEGISLATURA, EM 05.12.1997**. 1997. Disponível em: <http://camarapoa.rs.gov.br/site/anais_sesoes_plenarias_antigas/1997/12/05/111a%20SO%20-%2005dez1997.htm>. Acesso em: 14 nov. 2019.

_____. **ATA DA CENTÉSIMA DÉCIMA SEGUNDA SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA DÉCIMA SEGUNDA LEGISLATURA, EM 08.12.1997**. 1997. Disponível em: <http://camarapoa.rs.gov.br/site/anais_sesoes_plenarias_antigas/1997/12/08/112a%20SO%20-%2008dez1997.htm>. Acesso em: 14 nov. 2019.

_____. **ATA DA QUINTA SESSÃO EXTRAORDINÁRIA DA PRIMEIRA SESSÃO LEGISLATIVA EXTRAORDINÁRIA DA DÉCIMA SEGUNDA LEGISLATURA, EM 30.12.1997**. 1997. Disponível em: <http://camarapoa.rs.gov.br/site/anais_sesoes_plenarias_antigas/1997/12/30/005a%20SE%20da%201a%20SLE%20-%2030dez1997.htm>. Acesso em: 16 nov. 2019.

_____. **ATA DA SEXTA SESSÃO EXTRAORDINÁRIA DA PRIMEIRA SESSÃO LEGISLATIVA EXTRAORDINÁRIA DA DÉCIMA SEGUNDA LEGISLATURA, EM 30.12.1997**. 1997. Disponível em: <http://camarapoa.rs.gov.br/site/anais_sesoes_plenarias_antigas/1997/12/30/006a%20SE%20da%201a%20SLE%20-%2030dez1997.htm>. Acesso em: 16 nov. 2019.

PALMA, Rodrigo Freitas. **História do Direito** / Rodrigo Freitas Palma. – 4. ed. – São Paulo: Saraiva, 2011.

SCHIRATO, Vitor Rhein. Novas anotações sobre as empresas estatais. *Revista de Direito Administrativo*. Vol. 239. P. 227-228. Rio de Janeiro: Renovar, jan.-mar. 2005. In: KLEIN, Aline Lícia. A Delegação do Exercício do Poder de Polícia a Entidades Privadas. In: PIETRO, Maria Sylvia Zanella di; KLEIN, Aline Lícia; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Tratado de Direito Administrativo**: Volume 4: Funções Administrativas do Estado. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2019. Cap. 12. p. 371-400.

SILVA, José Afonso da. Poder de polícia, n.º 13. *Revista de Direito Administrativo*. V. 199. Rio de Janeiro: FGV, 1978, p. 274.

SILVA, José Afonso da. Poder de Polícia. *Revista de Direito Administrativo*, [s.l.], v. 132, p.241-255, 1978. Fundação Getúlio Vargas. <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v132.1978.42763>. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/42763/41487>>. Acesso em: 01 nov. 2019.

SOUZA, Rodrigo Pagani de. Empresas estatais constituídas para o exercício de poder de polícia. In: MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein (coord.). *Poder de polícia na atualidade – Anuário do Centro de Estudos de Direito Administrativo, Ambiental e Urbanístico – Cedau do ano de 2011*. Belo Horizonte: Fórum, 2014. P. 167. In: KLEIN, Aline Lícia. A Delegação do Exercício do Poder de Polícia a Entidades Privadas. In: PIETRO, Maria Sylvania Zanella di; KLEIN, Aline Lícia; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Tratado de Direito Administrativo**: Volume 4: Funções Administrativas do Estado. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2019. Cap. 12. p. 371-400.

SOUZA, Luciano Martins Mattos de. Da impossibilidade de delegação das atividades de trânsito a particulares. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, nº 98, p. 193.

SUNDFELD, Carlos Ari. Empresa estatal pode exercer o poder de polícia. *Boletim de Direito Administrativo*. vol. 2, p. 102-103. São Paulo: NDJ, fev. 1993. In: KLEIN, Aline Lícia. A Delegação do Exercício do Poder de Polícia a Entidades Privadas. In: PIETRO, Maria Sylvania Zanella di; KLEIN, Aline Lícia; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Tratado de Direito Administrativo**: Volume 4: Funções Administrativas do Estado. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2019. Cap. 12. p. 371-400.

TÁCITO, Caio. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 1975. 369p.

VORONOFF, Alice. Direito administrativo sancionador: um olhar pragmático a partir das contribuições da análise econômica do direito. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 278, n. 1, p. 107-140, mai. 2019. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/79029/75849>>. Acesso em: 20 Nov. 2019. doi: <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v278.2019.79029>.

JURISPRUDÊNCIA

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Segunda Turma. **REsp 249.078/MG**. Relator: Min. Franciulli Neto. Julgado em: 21/08/2000.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Primeira Turma. **AI 589583 AgR**. Relator: Min. Marco Aurélio. Julgado em: 24/05/2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Rcl 32882 MC**. Relator: Min. Marco Aurélio. Julgado em: 20/12/2018. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Rcl 32888**. Relator: Min. Luiz Fux. Julgado em 28/02/2019. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RExt 658570**. Relator: Min. Marco Aurélio. Relator p/ Acórdão: Min. Roberto Barroso. Julgado em: 06/08/2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Segunda Turma. **RExt 170204**. Relator: Min. Marco Aurélio. Julgado em 15/12/1998. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **RExt 599628**. Relator: Min. Ayres Britto. Relator p/ Acórdão: Min. Joaquim Barbosa. Julgado em 25/05/2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>

ESTADO DE MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Ação n° 1.0000.08.479114-4/000(1)**. Relator: Alvimar de Ávila. Julgado em: 13/01/2010. Disponível em: <<https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/>>

ESTADO DE MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Apelação Cível n° 1.0024.04.353035-1/001**. Relator: Edilson Fernandes. Julgado em: 17/06/2005. Disponível em: <<https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/>>

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 70006185052**. Relator: Paulo Augusto Monte Lopes. Julgado em: 22-09-2003. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br/site/buscasolr/index.html?aba=jurisprudencia>>

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 70006499776**. Relator: Vasco Della Giustina. Julgado em: 27-12-2004. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br/site/buscasolr/index.html?aba=jurisprudencia>>

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Vigésima Segunda Câmara Cível. **Agravo de Instrumento n° 70074343534**. Relator: Miguel Ângelo da Silva. Julgado em: 13-02-2019. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br/site/buscasolr/index.html?aba=jurisprudencia>>

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Segunda Câmara Cível. **Agravo de Instrumento n° 70077592749**. Relator: Laura Louzada Jaccottet. Julgado em: 25-07-2018. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br/site/buscasolr/index.html?aba=jurisprudencia>>

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Quarta Câmara Cível. **Apelação Cível n° 70017122581**. Relator: Araken de Assis. Julgado em: 22/11/2006. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br/site/buscasolr/index.html?aba=jurisprudencia>>

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Vigésima Segunda Câmara Cível. **Apelação Cível n° 70021798293**. Relatora: Maria Isabel de Azevedo Souza. Julgado em: 28/10/2007. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br/site/buscasolr/index.html?aba=jurisprudencia>>

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Vigésima Primeira Câmara Cível. **Apelação Cível n° 70026249235**. Relatora: Liselena Schifino Robles Ribeiro. Julgado em: 24/09/2008. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br/site/buscasolr/index.html?aba=jurisprudencia>>

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Vigésima Segunda Câmara Cível. **Apelação Cível n° 70030060859**. Relator: Arno Werlang. Julgado

em: 25/11/2009. Disponível em:

<<http://www.tjrs.jus.br/site/buscasolr/index.html?aba=jurisprudencia>>

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Vigésima Primeira Câmara Cível. **Apelação Cível nº 70049953821**. Relator: Marco Aurélio Heinz. Julgado em: 17/10/2012.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Tribunal Pleno. **Incidente de Inconstitucionalidade nº 70006161483**. Relator: Antônio Janyr Dall'Agnol Júnior. Julgado em: 25/08/2003.

ESTADO DE SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. Décima Segunda Câmara de Direito Público. **Apelação Cível nº 0043813-34.2011.8.26.0506**. Relator: Osvaldo de Oliveira. Julgado em: 30/04/2014. Disponível em: < <http://www.tjsp.jus.br/>>

LINKS ÚTEIS

(FGV), Fundação Getúlio Vargas. **Revista de Direito Administrativo**. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/index>>. Acesso em: 29 out. 2019.

Acesso à íntegra do Caso BHTRANS, disponível no sítio eletrônico do STF. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4005451>> Acesso em: 25 out. 2019

DAER/RS, Secretaria de Infra-estrutura e Logística Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem –. **LEGISLAÇÃO SOBRE TRANSPORTE COLETIVO INTERMUNICIPAL RODOVIÁRIO DE PASSAGEIROS**. 2010. Disponível em: <<https://www.daer.rs.gov.br/upload/arquivos/201607/22143859-coletanea-legislacao-tcip-ate-2010.pdf>>. Acesso em: 17 nov. 2019.

JORNAL DO COMÉRCIO (Porto Alegre/RS). **EPTC tem competência para multar, diz Sintran**. 21/06/2010. Disponível em: <<https://www.jornaldocomercio.com/site/noticia.php?codn=31646>>. Acesso em: 12 nov. 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL (Rio Grande do Sul). **PROCESSO Nº 70049790009**. 2012. Disponível em: <<https://www.mprs.mp.br/adins/custos-legis/2012/processos/762/>>. Acesso em: 07 nov. 2019.

Supremo Tribunal Federal. **Notícias STF**: Decisão permite empresa pública de transporte usar precatórios para pagar dívidas trabalhistas. 2018. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=399482>>. Acesso em: 22 nov. 2019.

VEREADOR pede mudança de status da EPTC de empresa para autarquia. 2019. Disponível em: <<https://guaiba.com.br/2019/05/22/vereador-pede-mudanca-de-status-da-epc-de-empresa-para-autarquia/>>. Acesso em: 20 out. 2019.