

## VOTO

**O Senhor Ministro Alexandre de Moraes:** Trata-se de Recurso Extraordinário interposto em face de acórdão proferido pelo Superior Tribunal de Justiça, em que se discute o Tema 532 da Repercussão Geral:

*Aplicação de multa de trânsito por sociedade de economia mista.*

Na origem, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais ajuizou Ação Civil Pública em face da BHTRANS – Empresa de Trânsito de Belo Horizonte, postulando que a ré se abstenha da realização de atividades de policiamento, fiscalização e autuação de infrações de trânsito.

O pedido foi julgado improcedente.

Interposta Apelação, o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais manteve a sentença, nos termos da seguinte ementa (Vol. 10, fl. 191):

“EMENTA: ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - BHTRANS - PODER DE POLÍCIA - FISCALIZAR O TRÂNSITO E IMPOR SANÇÕES - COMPETÊNCIA LEGISLATIVA SUPLEMENTAR - VALIDADE - MATÉRIA DE INTERESSE LOCAL QUE PODE SER REGULAMENTADA PELA MUNICIPALIDADE. A Empresa de Transporte e Trânsito de Belo Horizonte (BHTrans), criada com o objetivo de gerenciar o trânsito local, tem competência para aplicar multa aos infratores de trânsito, nos termos do art. 24, do Código Nacional de Trânsito. Sendo o poder de polícia inerente à Administração Pública e recebendo o agente de trânsito delegação da autoridade competente para agir dentro dos limites da jurisdição do município, extrai-se que este possui o poder-dever de aplicar as multas cabíveis ao ato infracional em concreto, sob pena de sua atuação, ao final, revelar-se inócua”.

Ato contínuo, o *Parquet* interpôs Recursos Extraordinário e Especial.

O Superior Tribunal de Justiça deu provimento ao Recurso Especial, nos termos da seguinte ementa (Vol. 11, fl. 174):

“ADMINISTRATIVO. PODER DE POLÍCIA. TRÂNSITO. SANÇÃO PECUNIÁRIA APLICADA POR SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. IMPOSSIBILIDADE.

I. Antes de adentrar o mérito da controvérsia, convém afastar a preliminar de conhecimento levantada pela parte recorrida. Embora o fundamento da origem tenha sido a lei local, não há dúvidas que a tese sustentada pelo recorrente em sede de especial (delegação de poder de polícia) é retirada, quando o assunto é trânsito, dos dispositivos do Código de Trânsito Brasileiro arrolados pelo recorrente (arts. 21 e 24), na medida em que estes artigos tratam da competência dos órgãos de trânsito. O enfrentamento da tese pela instância ordinária também tem por consequência o cumprimento do requisito do prequestionamento.

2. No que tange ao mérito, convém assinalar que, em sentido amplo, poder de polícia pode ser conceituado como o dever estatal de limitar-se o exercício da propriedade e da liberdade em favor do interesse público. A controvérsia em debate é a possibilidade de exercício do poder de polícia por particulares (no caso, aplicação de multas de trânsito por sociedade de economia mista).

3. As atividades que envolvem a consecução do poder de polícia podem ser sumariamente divididas em quatro grupo, a saber: (i) legislação, (ii) consentimento, (iii) fiscalização e (iv) sanção.

4. No âmbito da limitação do exercício da propriedade e da liberdade no trânsito, esses grupos ficam bem definidos: o CTB estabelece normas genéricas e abstratas para a obtenção da Carteira Nacional de Habilitação (legislação); a emissão da carteira corporifica a vontade do Poder Público (consentimento); a Administração instala equipamentos eletrônicos para verificar se há respeito à velocidade estabelecida em lei (fiscalização); e também a Administração sanciona aquele que não guarda observância ao CTB (sanção).

5. Somente os atos relativos ao consentimento e à fiscalização são delegáveis, pois aqueles referentes à legislação e à sanção derivam do poder de coerção do Poder Público.

6. No que tange aos atos de sanção, o bom desenvolvimento por particulares estaria, inclusive, comprometido pela busca do lucro - aplicação de multas para aumentar a arrecadação.

7. Recurso especial provido”.

Opostos Embargos de Declaração, foram parcialmente acolhidos, com efeitos infringentes, para fixar tese no sentido de que “permanece a vedação à imposição de sanções pela parte embargada, facultado, no entanto, o exercício do poder de polícia no seu aspecto fiscalizatório” (Vol. 11, fl. 227).

Irresignada, a BHTRANS interpõe o presente Recurso Extraordinário (Vol. 11, fl. 239), com amparo no artigo 102, III, “a” e “d”, da CF/1988. Alega que o acórdão recorrido violou aos artigos 5º, XXXV; 30, I; 37, *caput* e XIX; 93, IX; e 175, todos da Constituição da República.

Sustenta, em síntese, que não há restrição constitucional à atividade de controle de trânsito por Sociedade de Economia Mista.

É o relatório.

Preenchidos os pressupostos constitucionais de admissibilidade do Recurso Extraordinário, passo à análise do mérito.

Trata-se de Recurso Extraordinário interposto em face de acórdão do Superior Tribunal de Justiça, que assentou a tese segundo a qual às sociedades de economia mista é permitido o exercício do poder de polícia, no seu aspecto fiscalizatório, sendo vedada, todavia, a aplicação de sanções.

Em que pesem os argumentos do acórdão recorrido, entendo que merece reforma.

O Código Tributário Nacional, em seu artigo 18, conceitua o Poder de Polícia como:

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

A aplicação de multa de trânsito é exemplo típico do poder de polícia estatal. A Administração Pública, com o escopo de proteger o interesse público, adentra a órbita do interesse do particular, submetendo-o à autoridade estatal.

Quanto à possibilidade de delegação à entidade de direito privado do exercício do poder de polícia, o Plenário desta SUPREMA CORTE, nos autos da ADI 1717, Rel. Min. SYDNEY SANCHES, DJe de 28/3/2003, proferiu decisão no sentido de que é indelegável o exercício do poder de polícia, no que concerne ao exercício de atividades profissionais regulamentadas. Veja-se a ementa do julgado:

“EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 58 E SEUS PARÁGRAFOS DA LEI FEDERAL Nº 9.649, DE 27.05.1998, QUE TRATAM DOS SERVIÇOS DE FISCALIZAÇÃO DE PROFISSÕES REGULAMENTADAS. 1. Estando prejudicada a Ação, quanto ao § 3º do art. 58 da Lei nº 9.649, de 27.05.1998, como já decidiu o Plenário, quando apreciou o pedido de medida cautelar, a Ação Direta é julgada procedente, quanto ao mais, declarando-se a inconstitucionalidade do "caput" e dos § 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 7º e 8º do mesmo art. 58. 2. Isso porque 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. 3. Decisão unânime”.

Não obstante, no que se refere à fiscalização e aplicação de multas por particular, abalizada doutrina (JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO, *Manual de direito administrativo*, 25ª ed. p. 79) e a jurisprudência desta CORTE têm atenuado a vedação à delegação do poder de polícia, especialmente na hipótese em que o delegatário é pessoa jurídica de direito privado que integra a Administração Pública indireta.

Foi o que ocorreu, por exemplo, no RE 658570/MG, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, com relatoria para acórdão do Min. ROBERTO BARROSO, julgado sob o rito da Repercussão Geral (Tema 472), em que se fixou tese no sentido de que *é constitucional a atribuição às guardas municipais do exercício de poder de polícia de trânsito, inclusive para imposição de sanções administrativas legalmente previstas*.

A propósito, o acórdão ficou assim ementado:

“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”.

Entendo, portanto, que aqui se verificam as mesmas premissas, de modo que a BHTRANS tem competência tanto para fiscalizar, quanto para aplicar multas.

Ora, permitir que exerça apenas a fiscalização, sem lhe permitir a aplicação de penalidades pelo descumprimento da ordem, esvaziaria a própria atividade fiscalizatória.

Some-se, ainda, que, no ordenamento jurídico, há outras hipóteses em que o poder de polícia não é exercido por agentes estatais. Cito, a título de exemplo, os seguintes dispositivos:

Código Brasileiro da Aeronáutica:

“Art. 165. Toda aeronave terá a bordo um Comandante, membro da tripulação, designado pelo proprietário ou explorador e que será seu preposto durante a viagem.

Parágrafo único. O nome do Comandante e dos demais tripulantes constarão do Diário de Bordo.

**Art. 166. O Comandante é responsável pela operação e segurança da aeronave ”.**

Ora, se ao particular é possível, em hipóteses específicas, o exercício do poder de polícia, com muito mais razão pode uma sociedade de economia mista fiscalizar o trânsito e aplicar multa aos que desobedeceram à norma, desde que não haja finalidade de lucro.

Por todo o exposto, DOU PROVIMENTO ao Recurso Extraordinário da BHTRANS.

Sugiro a seguinte tese: *É constitucional a atribuição, às sociedades de economia mista, do exercício de fiscalização e aplicação de multas de trânsito .*

Plenário Virtual - minuta de voto - 19/10/2023:42