

**Infração de trânsito - Cancelamento - BHTrans -
Sociedade de economia mista - Fiscalização e
aplicação de sanções administrativas -
Impossibilidade - Município - Delegação de poder
de polícia - Limite de competência**

Ementa: Apelação cível. Ação anulatória. Cancelamento de infração de trânsito. Poder de polícia. BHTrans. Sociedade de economia mista. Fiscalização e aplicação de sanções administrativas. Impossibilidade. Sentença confirmada.

- As sociedades de economia mistas são pessoas jurídicas de direito privado, criadas por autorização legal, apenas para que o Estado exerça atividades gerais de caráter econômico com o objetivo propício de lucro.

- O Município de Belo Horizonte ao conferir à BHTrans legitimidade para aplicar multas de trânsito extrapolou seu limite de competência, porquanto o poder de polícia, no que tange à imposição de penalidades, não pode ser delegado a particular, já que se trata de atividade exclusiva do Poder Público.

**APELAÇÃO CÍVEL Nº 1.0024.10.038969-1/001 -
Comarca de Belo Horizonte - Apelante: Empresa de
Transportes e Trânsito de Belo Horizonte S.A. / BHTrans
- Apelada: Neusa de Freitas Rolla Carvalho - Relator:
DES. SILAS VIEIRA**

Acórdão

Vistos etc., acorda, em Turma, a 3ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, sob a Presidência do Desembargador Kildare Carvalho, incor-

porando neste o relatório de fls., na conformidade da ata dos julgamentos e das notas taquigráficas, à unanimidade de votos, EM NEGAR PROVIMENTO.

Belo Horizonte, 17 de março de 2011. - *Silas Vieira* - Relator.

Notas taquigráficas

DES. SILAS VIEIRA - Trata-se de apelação contra a r. sentença de f. 50/61, aclarada à f. 93, proferida nos autos da ação anulatória de multa ajuizada por Neusa de Freitas Rolla Carvalho em face da Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte S.A. - BHTrans, por via da qual o MM. Juiz da causa julgou procedente o pedido inicial para anular

as multas de trânsito aplicadas ao veículo de placa HAE-5888 em 05.12.2008, conforme AIT nº L-002885504, em 20.12.2008, conforme AIT nº L-002863650, e 15.07.2009, conforme AIT nº L-002885504, determinando que a requerida proceda à baixa das multas para todos os fins de direito (f. 61).

No mesmo ato sentencial, condenou a ré ao pagamento das custas processuais e honorários advocatícios no importe de R\$ 510,00 (quinhentos e dez reais), nos termos do art. 20, § 4º, do Código de Processo Civil.

Opostos embargos de declaração, a sentença foi aclarada à f. 93. Na ocasião, o Magistrado singular condenou a requerida “a devolver à requerente os valores arrecadados com as infrações de trânsito”.

Inconformada, a Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte S.A. - BHTrans recorre às f. 63/87, sustentando, em síntese, a sua legitimidade e competência para aplicar multa aos infratores de trânsito, em razão do poder de polícia inerente à Administração Pública, o que lhe foi conferido por lei.

Alega que

se a decisão tomou por base a decisão do STJ, ele, o julgador, não poderia dar efeito *ex tunc* a uma decisão não transitada em julgado e que não previu tal efeito (f. 65).

Verbera que

na época das autuações, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais havia confirmado o direito dos agentes da BHTrans de autuar e do presidente da BHTrans de impor a sanção de multa (f. 65).

Ao final, pugna pelo provimento do recurso. Preparo à f. 88.

Contrarrazões às f. 94/98.

Dispensado o parecer da douta Procuradoria-Geral de Justiça, ex vi da Súmula 189 do STJ e da Recomendação CSMP nº 1, de 3 de setembro de 2001. É o relatório.

Conheço do recurso, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade.

Segundo consta, Neusa de Freitas Rolla Carvalho ajuizou ação anulatória contra a Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte S.A. - BHTrans, aduzindo que foi autuada por agentes da ré nos dias 5.12.2008, 20.12.2008 e 15.07.2009, e que estes lhe imputaram a prática das seguintes infrações de trânsito, respectivamente: “dirigir o veículo utilizando-se de telefone celular” (f. 12 e f. 14) e “deixar o condutor de usar cinto de segurança” (f. 11).

Afirma que “o Superior Tribunal de Justiça decidiu que a requerida não pode multar os motoristas infratores do trânsito da cidade”, uma vez que

o poder público não pode passar a função de multar motoristas para particulares, que não possuem poder de polícia, nem são autorizados pelo Código de Trânsito Brasileiro (f. 03).

O ilustre Magistrado primevo houve por bem julgar procedente o pedido inicial, nos termos da sentença de f. 50/61, o que motivou a presente irresignação.

Cinge-se a controvérsia dos autos à legitimidade ou não da BHTrans, que se constitui em sociedade de economia mista, para fiscalizar e aplicar sanções administrativas.

Pois bem.

O art. 23, inciso XII, da Constituição da República concede aos Municípios competência concorrente para “estabelecer e implantar política de educação para a segurança de trânsito”, sendo que o inciso II do art. 145 também do texto constitucional lhe atribui poder de polícia, concorrentemente com os demais entes da Federação, a fim de

instituir taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição.

Com o advento da Lei nº 9.503, de 1998 - Código de Trânsito Brasileiro -, os órgãos e entidades executivos municipais passaram a exercer o policiamento e a fiscalização das infrações de trânsito dentro dos Municípios, procedendo a autuações de veículos e motoristas, consoante o art. 24, incisos VI e VII, *in verbis*:

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

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

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

Dos dispositivos transcritos, resta claro que a Carta Magna e a norma infraconstitucional conferiram aos entes municipais competência para exercer o poder de polícia em matéria de trânsito.

O poder de polícia consiste na atividade estatal destinada ao condicionamento do uso da propriedade ou do exercício de direitos à observância do interesse social ou coletivo, abrangendo, assim, o poder de limitar a liberdade e de aplicar sanções, restringindo direitos individuais.

Conquanto seja lícito à Administração conceder ao particular a exploração de serviço público, tal ato não pode ocorrer com relação àquelas atividades essenciais do Estado, as quais englobam o denominado poder de polícia.

O poder de polícia, como exteriorização da soberania estatal, apenas poderá ser exercido pelo Poder Público, porquanto só ele é legitimado a restringir direitos e interesses individuais em prol de um interesse público relevante por meio dos atos administrativos, em função de estes possuírem os atributos da coercibilidade, imperatividade e autoexecutoriedade.

Conclui-se, então, que o poder de polícia resulta, em princípio, em delimitações e vedações de condutas, bem como em imposição de penalidades, podendo, então, ser exercido tão somente pelo Poder Público.

A propósito, trago os ensinamentos de Álvaro Lazzarini:

O Poder de Polícia é um conjunto de atribuições da Administração Pública, indelegáveis aos particulares, tendentes ao controle dos direitos e liberdades das pessoas, naturais ou jurídicas, a ser inspirado nos ideais do bem comum, e incidentes não só sobre elas, como também em seus bens e atividades (in *Estudos de direito administrativo*. Editora RT, p. 197).

No âmbito do Município de Belo Horizonte, a BHTrans teve sua criação autorizada pelo Poder Executivo, em 31 de julho de 1991, pela Lei Municipal nº 5.953, na forma de sociedade de economia mista, com personalidade jurídica de direito privado, passando a integrar o Sistema Nacional de Trânsito em 22 de janeiro de 1998.

Conforme leciona Helly Lopes Meireles,

as sociedades de economia mista são pessoas jurídicas de Direito Privado, com participação do Poder Público e de particulares no seu capital e na sua administração, para realização de atividade econômica ou serviço público outorgado pelo Estado. Revestem a forma das empresas particulares, admitem lucro e regem-se pelas normas das sociedades mercantis, com adaptações impostas pelas leis que autorizarem sua criação e funcionamento. São entidades que integram a administração indireta do Estado, como instrumentos de descentralização de seus serviços (em sentido amplo: serviços, obras, atividades). (*Direito administrativo brasileiro*. 26. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2001, p. 350.)

Extrai-se da doutrina transcrita que as sociedades de economia mistas são pessoas jurídicas de direito privado, criadas por autorização legal, apenas para que o Estado exerça atividades gerais de caráter econômico com o objetivo propício de lucro.

Na espécie dos autos, o Município de Belo Horizonte, ao editar o Decreto Municipal nº 6.985, de 1991, concedeu à BHTrans, no inciso VII do art. 3º, competência para “aplicar, na sua área de competência, sanções aos atos ilícitos de trânsito e proceder à sua arrecadação”.

Ainda que seja dever da Administração Pública, por meio do poder de polícia, promover a fiscalização e aplicar as sanções administrativas, entendo que o Município de Belo Horizonte, ao conferir atividade exclusiva do Poder Público a particular, que visa acima de tudo a lucratividade, extrapolou seus limites de competência.

Nessa linha de raciocínio, os agentes da BHTrans são empregados públicos, celetistas, componentes dos quadros da administração indireta, sendo incompetentes para o exercício do poder de polícia, padecendo seus atos, por isso, de qualquer presunção de legitimidade.

Sobre o caso específico, já se posicionou recentemente o Superior Tribunal de Justiça:

Administrativo. Poder de polícia. Trânsito. Sanção pecuniária aplicada por sociedade de economia mista. Impossibilidade.

1. Antes de adentrar o mérito da controvérsia, convém afastar a preliminar de conhecimento levantada pela parte recorrida. Embora o fundamento da origem tenha sido a lei local, não há dúvidas de 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 o exercício da propriedade e da liberdade em favor do interesse público. A controvérsia em debate é a possibilidade de exercício do poder de polícia por particulares (no caso, aplicação de multas de trânsito por sociedade de economia mista).

3. As atividades que envolvem a consecução do poder de polícia podem ser sumariamente divididas em quatro grupos, a saber: (I) legislação, (II) consentimento, (III) fiscalização e (IV) sanção.

4. No âmbito da limitação do exercício da propriedade e da liberdade no trânsito, esses grupos ficam bem definidos: o CTB estabelece normas genéricas e abstratas para a obtenção da Carteira Nacional de Habilitação (legislação); a emissão da carteira corporifica a vontade 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 (STJ - REsp 817.534/MG, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 10.11.2009, DJe de 10.12.2009).

Na esteira do entendimento esposado pelo STJ, tenho que as multas aplicadas por agentes da BHTrans são ilegítimas, ante a ausência da boa-fé pública de seus atos, tornando-se meras afirmações, sem qualquer prevalência sobre a conduta do suposto infrator.

De resto, ante a indelegabilidade do poder de polícia ao particular, por não atender aos princípios da Administração Pública, notadamente o da moralidade, não se mostra coerente uma sociedade com fins lucrativos aplicar sanções administrativas, utilizando-se da arrecadação de suas autuações para gerar seus próprios recursos. Daí por que as autuações da BHTrans padecem de vício de competência.

Aliás, não foi outro o meu posicionamento no julgamento da Apelação Cível nº 1.0024.09.548189-1/001, cujo acórdão fora publicado em 12.11.2010.

Pelos motivos alhures expostos, infere-se que a nulidade dos autos de infrações de nº L002885504, nº L002863650 e nº AB01059644 deve ser declarada, sobretudo pela delegação irregular do poder de polícia à BHTrans - pessoa jurídica de direito privado - consubstanciado na aplicação de multas de trânsito.

Sendo assim, restando devidamente comprovado o recolhimento das multas indevidas (f. 10, f. 12 e f. 14), a devolução dos valores é mesmo medida que se impõe.

Diante do exposto, nego provimento ao recurso.

Custas recursais, *ex lege*.

É como voto.

Votaram de acordo com o Relator os DESEMBARGADORES DÍDIMO INOCÊNCIO DE PAULA e ALBERGARIA COSTA.

Súmula - NEGARAM PROVIMENTO.