

**Ação popular - BHTrans - Poder de polícia -
Competência legislativa complementar -
Municipalidade - Interesse local -
Regulamentação de normas**

Ementa: Ação popular. BHTrans. Poder de polícia. Competência legislativa suplementar. Matéria de interesse local que pode ser regulamentada pela municipalidade.

- A BHTrans, que integra o Sistema Nacional de Trânsito, tem competência para aplicar multa aos infratores de trânsito nos termos do art. 24 do Código Nacional de Trânsito, além de executar a fiscalização do trânsito local, autuar, notificar a arrecadar multas, aplicar medidas administrativas e advertências por infrações de circulação, estacionamento e parada irregulares, com base no exercício do poder de polícia.

- Desde que implementada com autorização legal, não há inconstitucionalidade ou ilegalidade na delegação à pessoa jurídica de direito privado da polícia administrativa de trânsito.

- Estando os contratos impugnados fundados nas hipóteses legais, neles explicitamente contempladas, não há, no caso, qualquer procedimento que se subsuma aos preceitos impressos na Lei 4.717/65.

Agravos retidos improvidos. Sentença parcialmente reformada.

APELAÇÃO CÍVEL / REEXAME NECESSÁRIO Nº 1.0024.01.066450-6/001 (em conexão com a de nº 1.0024.02.826662-5/001) - Comarca de Belo Horizonte - Remetente: Juiz de Direito da 3ª Vara da Fazenda Municipal da Comarca de Belo Horizonte - Apelante: Cláudio Guimarães Duval - Apelados: BHTrans Empresa de Transporte e Trânsito de Belo Horizonte S.A., Sitran Sinalização de Trânsito e Indústria Ltda. e outros - Relator: DES. CLÁUDIO COSTA

Acórdão

Vistos etc., acorda, em Turma, a 5ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, incorporando neste o relatório de fls., na conformidade da ata dos julgamentos e das notas taquigráficas, à unanimidade de votos, EM REJEITAR OS AGRAVOS RETIDOS E DAR PROVIMENTO PARCIAL.

Belo Horizonte, 10 de janeiro de 2008 - Cláudio Costa - Relator.

Notas taquigráficas

DES. CLÁUDIO COSTA - Conheço do reexame e do apelo voluntário, visto que adequados e tempestivos.

Da decisão que julgou carecedor de ação o autor em relação ao Município de Belo Horizonte, Célio de Castro, Geraldo Magela Terra e Otacílio Gonçalves Tomé e, quanto aos demais, improcedente a ação popular por ausência de ilegalidade e lesividade dos contratos impugnados e aditamentos debatidos (f. 1.075/1.083), visto que decorrentes de regular procedimento licitatório ou de hipótese legalmente contemplada como dispensa do certame, condenando o autor popular no decuplo das custas e em honorários de advogado arbitrados em R\$ 10.000,00 (dez mil reais) para cada um, integrado pela decisão declaratória (f. 1.092), ao lado do apelo, remete o Juízo os autos para reexame, nos termos do art. 19 da Lei 4.717/65.

Postula o apelante (f. 1.093/1.117), em preliminar, sejam conhecidos e apreciados os agravos retidos de f. 1.066 e 1.073, cuja matéria objetiva trazer questão de direito municipal (art. 337/CPC) com o fito de influenciar o julgamento da lide (art. 462/CPC).

Pondera, mais, que o Juízo de primeiro grau, ao determinar fosse desentranhada a peça que instruiu o agravo retido, invadiu a competência do Tribunal, motivo pelo qual requer seja decretada a nulidade do feito a partir da f. 1.065.

No mérito salienta o apelante que as atividades desempenhadas pela BHTrans - "radares, veículos particulares, multas, poder de polícia" - são manifestamente ilegais, visto que em ferimento direto ao seu próprio estatuto e em desvio de finalidade, na medida em que não são permitidas pela lei criadora daquela sociedade de economia mista - a Lei Municipal nº 5.953/91.

Indica que a Lei 6.404/76 exige o detalhamento do objeto e finalidades da sociedade de economia mista e que a BHTrans estaria a exercer atividade não autorizada no seu objeto, gerando, assim, o incontestável estigma de ilegalidade.

Argumenta que o art. 30, V, CF/88, atribuiu competência aos Municípios tão-só quanto ao serviço público de transporte coletivo de passageiros, preceito ratificado pelo art. 170, CE/89; e, nessa esteira constitucional, foi editada a Lei 5.953/91, permitindo apenas àquela empresa a organização dos serviços públicos relativos ao transporte coletivo e individual de passageiros.

Entretanto, a partir do ano de 1999 passou a BHTrans a exercer a fiscalização, autuação, expedição de multa por infração, alcançando veículos particulares, e não só os de aluguel, ferindo seus atos constitutivos, dando azo à mais patente ilegalidade (arts. 46, 166, IV, VII, c/c 104, III, 168 e 169 do CC; 2º e 237 da Lei 6.404/76), visto que a Lei Municipal 5.953/91, que criou aquela empresa, não lhe outorga o exercício de poder de polícia.

Conclui que, por natural repercussão, todos os contratos administrativos debatidos nos autos são, em sua gênese e em seu objeto, manifestamente ilegais,

pelo que passa a impugná-los individualmente, pedindo a reforma da sentença, até mesmo quanto à multa aplicada pelo Juízo de primeiro grau, ao reputar os embargos declaratórios opostos manifestamente protelatórios.

Contra-razões (f. 1.120/1.136 e 1.137/1.139)

A PGJ, ouvida, opinou pela confirmação da decisão (f. 1.145/1.147).

Com efeito.

Na forma do art. 523, CPC, passo a analisar, inicialmente, os agravos retidos interpostos às f. 1.066 e 1.073.

Quanto àquele exposto à f. 1.066/1.067, vejo que, efetivamente, tal como o acentuou o Juízo de primeiro grau, já à f. 1.015, foi encerrada a fase probatória (art. 456/CPC), dando lugar à apresentação de memoriais, conforme publicação de 17.09.2004 (f. 1.015-v.), sendo que, após fazê-lo (f. 1.026/1.043), é que o ora apelante manifestou o agravo retido, isso em 04.10.2005, ou seja, quase um ano e um mês daquela decisão de f. 1.015.

E aqui não há falar no disposto no art. 462/CPC, visto que não há, a meu viso, qualquer fato superveniente, tanto que, como é cediço, diante do aforismo *jura novit curia*, o Juízo aplica o direito ao fato, ainda que aquele (o direito) não tenha sido alegado.

Logo, não há dúvidas da correção da decisão agravada (f. 1.069); e, se intempestivos são, defeso é à parte vindicar trazê-los junto ao retido, tentando, com isso, alterar sua inércia preclusiva, com o que também não tem razão o agravo retido de f. 1.075.

Rejeito, em bloco, ambos os agravos retidos e passo ao exame do mérito.

A controvérsia inicial posta no apelo consiste em perquirir se há delegação legal à BHTrans com poderes de polícia administrativa e se podem eles validamente ser descentralizados a uma sociedade de economia mista.

Sabe-se que o art. 22 da CF/88 indica as matérias de competência legislativa da União e, dentre elas, insere a referente ao trânsito e transporte (inciso XI), o que não obsta a competência concorrente dos Estados e Municípios.

Hely Lopes Meirelles salienta que "o trânsito e o tráfego são daquelas matérias que admitem a tríplice regulamentação - federal, estadual e municipal - conforme a natureza e âmbito do assunto a prover".

E acrescenta:

De um modo geral pode-se dizer que cabe à União legislar sobre os assuntos nacionais de trânsito e transporte, ao Estado-membro compete regular e prover os aspectos regionais e a circulação intermunicipal em seu território e ao Município cabe a ordenação do trânsito urbano, que é de seu interesse local (CF, art. 30, I e V) (in *Direito municipal brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Malheiros Editores, p. 320/321).

O Código de Trânsito Brasileiro, em seu art. 7º, estatui que os órgãos e as entidades executivas de trânsito do Município compõem o Sistema Nacional de Trânsito (III), e o art. 24 atribuiu aos seus órgãos e suas entidades, no âmbito de sua circunscrição, várias medidas administrativas relativas ao tráfego, trânsito e sistema viário, dentre as quais umas se caracterizam como serviços (II, III, IV, V, X, XII, XV, XVI) e como atos de polícia administrativa (VI, VII, VIII, IX, XVII, XVIII, XX, XXI).

A Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte estabelece que:

Art. 193 - Incumbe ao Município, respeitadas as legislações federal e estadual, planejar, organizar, dirigir, coordenar, executar, delegar e controlar a prestação de serviços públicos relativos a transporte coletivo e individual de passageiros, tráfego, trânsito e sistema viário municipal.

§ 1º - Os serviços a que se refere o artigo, incluído o de transporte escolar, serão prestados diretamente ou mediante delegação, nos termos da Lei.

§ 2º - À entidade da administração indireta, que será criada pelo Poder Público, caberão as atribuições, entre as referidas no artigo, fixadas em Lei.

É inegável, assim, que compete ao Município legislar sobre os assuntos de interesse local, conforme dispõe o inciso I do art. 30 da CF/88, desde que as regras não destoem da norma geral, editada pela União ou Estado, adaptando-as somente às suas necessidades locais.

Ensina Nelson Nery Costa :

A organização e competência elencada no art. 30 da Constituição Federal constitui função fundamental do Município. A prestação de tais serviços pode ser feita sob o regime de concessão ou permissão, como também podem ser executados diretamente pela Administração local, desde que seja dentro das fronteiras municipais. Compreende o transporte coletivo os efetuados através de ônibus ou táxi, como também aqueles efetuados por veículos alternativos, como motos ou vans, destinados inclusive para o transporte especializado de crianças, de servidores públicos ou de empregados de empresas particulares de difícil acesso (in *Curso de direito municipal brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 1999).

Nos termos do Código de Trânsito Brasileiro:

Art. 7º - Compõem o Sistema Nacional de Trânsito os seguintes órgãos e entidades: I - O Conselho Nacional de Trânsito - Contran, coordenador do sistema e órgão máximo normativo e consultivo; II - os Conselhos Estaduais de Trânsito - Cetran e o Conselho de Trânsito do Distrito Federal - Contradife, órgãos normativos, consultivos e coordenadores; III - os órgãos e entidades executivos de trânsito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; IV - os órgãos e entidades executivos rodoviários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; V - a Polícia Rodoviária Federal; VI - as Polícias Militares dos Estados e do Distrito Federal; VII - as Juntas Administrativas de Recursos de Infrações - Jari.

Art. 8º - Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão os respectivos órgãos e entidades executivos de trânsito e executivos rodoviários, estabelecendo os limites circunscricionais de suas atuações.

No caso, a Lei Municipal nº 5.953/91, foi editada em consonância com o art. 30 da CF e com fundamento no Código de Trânsito Brasileiro:

Art. 1º - Fica o Executivo autorizado a constituir e organizar uma sociedade de economia mista, sob a forma de sociedade anônima, denominada Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte S.A. - BHTrans.

§ 1º - A BHTrans, com personalidade jurídica de direito privado, terá sede e foro na cidade de Belo Horizonte, prazo de duração indeterminado e jurisdição em todo o Município de Belo Horizonte.

§ 2º - A BHTrans reger-se-á por esta Lei, pelo seu Estatuto, que será aprovado por decreto e, subsidiariamente, pelas demais normas de direito aplicáveis.

§ 3º - A BHTrans disporá de patrimônio próprio e gozará de autonomia administrativa e financeira, observadas as limitações constantes desta Lei.

Art. 2º - A BHTrans terá por finalidade planejar, organizar, dirigir, coordenar, executar, delegar e controlar a prestação de serviços públicos relativos a transporte coletivo e individual de passageiros, tráfego, trânsito e sistema viário, observado o planejamento urbano municipal.

Art. 3º - Para o exercício de suas atividades, a BHTrans poderá: I - firmar convênios, acordos, contratos e constituir consórcios; II - contrair empréstimos e contratar financiamentos; III - participar do capital de outras empresas, cujas atividades sejam relacionadas com os transportes urbanos. (...)

Art. 14 - Para o exercício de suas atividades, a BHTrans poderá estabelecer normas de acordo com a legislação relativa a transporte coletivo e individual de passageiros, tráfego, trânsito e sistema viário municipal.

Assim é que, com fulcro na Lei Orgânica e no art. 37, XIX, da CF/88, a Lei nº 5.953/91 autorizou o Município de Belo Horizonte a instituir uma sociedade de economia mista - BHTrans (art. 1º), entidade local integrante do Sistema Nacional de Trânsito, cuja finalidade é planejar, organizar, dirigir, coordenar, executar, delegar e controlar a prestação de serviços públicos relativos a transporte coletivo e individual de passageiros, tráfego, trânsito e sistema viário, observado o planejamento urbano municipal (art. 2º).

Portanto, não há óbice à delegação do poder de polícia estatal para entidades que, apesar da sua forma de constituição (sociedade de economia mista), exercem atividade nitidamente pública.

José Celso de Mello Filho entende que:

Se houver regra legal expressa, será válida a atribuição do poder de polícia a quaisquer entidades privadas, inclusive pessoas físicas ou naturais, desde que estejam no exercício de uma função pública outorgada ou delegada (*Constituição Federal anotada*. São Paulo: Saraiva, 1984, p. 402).

Assim, se a CF/88 reserva ao Município a administração dos interesses locais, é lícito que a Lei Orgânica que disponha sobre o trânsito também o faça sobre as conseqüências do desrespeito às normas respectivas, inclusive sobre a aplicação de penalidades aos infratores.

Portanto, o mencionado poder de polícia de que desfruta inquestionavelmente o Município, impõe-lhe o poder-dever de fiscalizar e multar o ato infracional de trânsito apurado.

Vale destacar que a BHTrans não possui natureza arrecadatória, o que evidenciaria a sua instituição para fins econômicos, visto que, pelo contrário, sua criação possui natureza fiscalizatória de relevante interesse público, tanto que os recursos orçamentários obtidos são destinados ao Fundo de Transportes Urbanos (FTU), cuja verba será revertida para a "execução dos programas de investimento e manutenção em transporte público, tráfego e trânsito" (art. 7º da Lei Municipal nº 5.953/91).

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.

A propósito, a Apelação nº 1.0024.04.353035-1/001, de relatoria do Des. Edilson Fernandes, que concluiu pela validade da delegação legal à BHTrans das funções de fiscalização do trânsito do Município de Belo Horizonte:

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 (TJMG, 6º CC, j. em 26.04.2005).

Vencida a primeira premissa, passo a analisar os procedimentos impugnados pelo autor popular.

Impugnou aquele, em síntese, nos Autos nº 1.0024.02.826662-5/001, o Contrato Administrativo nº 958/01 e, nos Autos nº 1.0024.01.066450-6/-001, os Contratos de nº 756/99, 833/00 e 901/01.

Analisando-os pormenorizadamente, como o fez o Juízo *a quo*, reputo-os insubsumíveis à Lei 4.717/65,

visto que não identifiquei qualquer ato lesivo ao patrimônio público.

De fato, como o pondera a sentença recorrida, o Contrato nº 756/99 (f. 438) - oriundo da Carta-convite nº 006/99, encaminhada para onze empresas (f. 439/449), que teve por objeto a contratação de serviços de engenharia para detecção, registro e processamento de imagens de infrações de trânsito - foi assinado em 27.4.99 (f. 452/474), mediante regular adjudicação, e, posteriormente, na forma do art. 57, II, da Lei 8.666/93, sobrevieram os primeiro (f. 476), segundo (f. 477/478), terceiro (f. 479), quarto (f. 481), quinto (f. 482), sexto (f. 483) e sétimo aditamentos contratuais (f. 484/485).

Contando expressa previsão legal para prorrogação dos contratos de prestação de serviços, até cinco anos, e tendo sido efetivada dentro do limite estabelecido, não há qualquer eiva a tisonar o procedimento da Administração.

Quanto ao Contrato 833/00 - provindo da Concorrência Pública nº 002/99, cujo objeto foi a contratação de prestação de serviços de detecção, medição e registro de infrações de trânsito por excesso de velocidade - foi regularmente adjudicado (f. 254) com contrato (f. 256/271) prorrogado através do primeiro (f. 274/277) e segundo termos aditivos (f. 278/279).

De idêntico modo, não verifiquei qualquer ilegalidade no processo.

Já quanto ao Contrato 901/01, é de se ver que a BHTrans fez publicar o Edital de Concorrência Pública nº 003/99, para contratação de prestação de serviços de detecção, medição e registro de infrações de trânsito por excesso de velocidade; e, publicado o resultado da habilitação (f. 343), o processo licitatório foi suspenso em razão da impetração de ordem de segurança (f. 344), motivando, assim, com base em parecer de administrativa de escol que opinou pela contratação emergencial (art. 24, IV, da Lei 8.666/93) (f. 345/361), dando azo, assim, à formalização do contrato (f. 363/389).

Com a retomada do processo de concorrência em agosto/2001, foi adjudicado o objeto à empresa Sitran - Sinalização de Trânsito Industrial Ltda., contando, antes, com a escolta do MP, que reputou que o procedimento não seria nocivo ao erário.

Em relação ao Contrato Administrativo 958/01, como bem o fixou o Juízo (f. 655/660), é decorrente de procedimento licitatório regular, tendo sido alterado por termo de ajustamento de conduta firmado com o MP, ligado ao preço final fixo mensal de R\$ 6.878,75, inferior até mesmo ao montante estabelecido no art. 1º, II, do citado TAC.

Não há, pois, qualquer base factual ou legal para o ajuizamento da ação popular, tanto que ambas as sentenças devem ser confirmadas, nos termos em que proferidas.

Altero-a, tão-somente, quanto à multa do art. 538, parágrafo único, do CPC, já que, do exame das peças de embargos, não identifiquei qualquer propósito protelatório, sendo que, ademais, o fato de as apontadas eivas do art. 535 do CPC inexistirem na sentença embargada não se afigura, tão-só, a procrastinação.

Logo, com base nessas razões, rejeito os agravos retidos e, quanto ao mérito, confiro provimento parcial aos apelos, apenas para decotar a multa do art. 538, parágrafo único, do CPC, mantendo as decisões recorridas quanto ao mais.

Custas, *ex lege*.

Votaram de acordo com o Relator os Desembargadores DORIVAL GUIMARÃES PEREIRA e NEPOMUCENO SILVA.

Súmula: REJEITARAM OS AGRAVOS RETIDOS E DERAM PROVIMENTO PARCIAL.

...