

Parecer nº 15/2000

Atividades de polícia administrativa de trânsito. Concessão a particulares. Consulta. Município de Vera Cruz. Autuação, aplicação e arrecadação de multas. Poder de polícia cometido aos Municípios indelegável a pessoa jurídica de direito privado. Código Nacional de Trânsito, Lei 9503, de 24 de setembro de 1997.

O Senhor Prefeito de Vera Cruz consulta esta Corte de Contas para saber se juridicamente possível licitar concessão de Sistema de Informação, Educação e Monitoramento Foeletrônico do Trânsito à iniciativa privada.

Esclarece o digno Consulente que a concessionária haveria de custear todo o investimento inicial com a aquisição dos equipamentos eletrônicos necessários à comprovação de infrações de trânsito, recebendo, em troca, percentual sobre o valor arrecadado com as multas.

A Consulta é instruída com a Informação nº 269/99 da Consultoria Técnica conclusiva no sentido de haver óbice à aludida concessão, na medida em que através dela estar-se-ia a delegar atividades municipais inerentes ao poder de polícia, as quais são indelegáveis aos particulares.

Aduz ainda o Órgão Técnico a inviabilidade da proposta forma de compensação financeira à concessionária, uma vez que flagrantemente contrária ao “objetivo social do serviço a ser prestado”, o qual visa reprimir, ao máximo, as infrações às leis de trânsito.

Desta forma instruída, a Consulta vai à consideração do Excelentíssimo Senhor Conselheiro Sandro Dorival Marques Pires que remete a matéria à análise desta Auditoria.

É o relatório.

1. Como registrado no Relatório supra, indaga a autoridade consulente sobre a licitude da concessão, com prévio procedimento licitatório,

do que denomina “Sistema de Informação, Educação e Monitoramento Fotoeletrônico do Trânsito” para a iniciativa privada.

A resposta é negativa, assim como registra a conclusão corretamente alcançada pela Consultoria Técnica na Informação de fls. 6 e 12 dos autos.

2. Certo que a Lei Federal 9503, de 23 de setembro de 1997, a qual instituiu o Código de Trânsito Brasileiro, trouxe, dentre tantas inovações, atribuições de poder de polícia administrativa de trânsito aos Municípios, permitindo-lhes fiscalizar, vistoriar, aplicar penas de advertência, multas e medidas administrativas.

Certo também que tais atribuições se inserem no âmbito da denominada “polícia de ordem pública” ou “polícia administrativa geral”, a qual, distingue-se, desde logo, da “polícia administrativa especial”, cujo objeto não abrange a ordem pública, propriamente dita, e sim ramos de atividades de particulares, impondo restrições tais quais ao uso e gozo da propriedade e do solo.

3. Integra portanto a polícia de trânsito a polícia que atua **na preservação da ordem pública** e que, dada à relevância de seus objetivos, figura entre as **atividades denominadas típicas de Estado** e, portanto, atividades jurídicas que lhe são **exclusivas**.

Atividade indissociável do Estado, a qual só pode ser exercida por órgão da Administração Pública, enquanto poder público, afastada está a atuação, nesta área, de entidades paraestatais, tais como empresas públicas, sociedades de economia mista ou outras entidades que explorem atividade econômica (¹).

4. Por decorrência lógica, **o exercício da polícia administrativa de trânsito**, assim como **o exercício do poder de polícia em geral**, **não poderá ser jamais delegado a particulares**, em razão de seu fundamento político, na medida em que decorre exatamente da supremacia geral do Estado.

¹ Veja-se GASPARINI, Diógenes. *Polícia de Trânsito. Competência e Indelegabilidade*. Revista da PGE de São Paulo, nº 36, p. 1262 e segs.

Se antes os Municípios detinham apenas poder de polícia especial, a Lei Federal 9503/97, que instituiu o Novo Código Nacional de Trânsito, lhes cometeu parcela do poder de polícia de ordem pública, daí porque o exercício da polícia de trânsito pelos municípios, além de condicionado e supervisionado pela União², além de acompanhado e coordenado pelo Estado-membro³, restará submetido aos atributos próprios e aos parâmetros impostos ao poder de polícia de ordem pública, dentre os quais a indelegabilidade à iniciativa privada.

5. A Doutrina Brasileira, de longa data, afirma e reafirma este entendimento a começar pela clássica lição de Ruy Cirne Lima,

*“A fiscalização de trânsito que integra o conceito de policiamento de trânsito, bem por isso só pode ser exercida pela Administração Pública enquanto poder público, e não como particular”.*⁴

Registra Diogo de Figueiredo Moreira Neto que,

*“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***

² As atribuições arroladas no art. 24 do Código condicionam-se a que o Município esteja integrado ao Sistema Nacional de Trânsito, conforme § 2º do aludido dispositivo, que atenda às normas, regulamentos e padrões estabelecidos pelo CONTRAN (art. 333 e art. 91) e que exerça as competências face às exigências do CONTRAN (art. 333, § 2º).

³ As competências municipais estão também submetidas ao acompanhamento e coordenação, na área estadual, do Conselho Estadual de Trânsito-CETTRAN (art. 333, § 2º e art. 14, VIII).

⁴ *In Princípios de Direito Administrativo*, Porto Alegre : Livraria Sulina Editora, 5ª ed., p. 107.

de polícia, só há atividades próprias” (grifos do original)⁵

6. Tocante à situação versada na consulta, tem-se que o Município deseja transferir o exercício de competências próprias à iniciativa privada por meio de concessão licitada. Tais competências, do que se depreende da Consulta, dizem respeito não só à fiscalização de trânsito, como também às ações públicas objetivando informar e educar a população local para o trânsito.

A Lei 9503/97, em seu art. 24, atribui aos órgãos e entidades executivas de trânsito dos municípios, naturalmente no âmbito de sua circunscrição, “implantar, manter e operar o sistema de sinalização, os dispositivos e os equipamentos de controle viário” (preceito citado, inciso III), “executar a fiscalização de trânsito”, “autuar e aplicar as medidas administrativas cabíveis”, “aplicar as penalidades de advertência por escrito e multa por infrações de circulação”, “bem como notificar e arrecadar as multas que aplicar”. (mesmo artigo, incisos VI a VIII), cometendo-lhes igualmente a promoção e participação “de projetos e programas de educação e segurança de trânsito de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo CONTRAN” . (idem, inciso XV)

7. A competência para instalar, manter e operar aparelhos de medição de deslocamento e de velocidade de veículos automotivos, os denominados fotossensores, é, segundo previsão legal, do poder público municipal através de seus órgãos e entidades gestores da polícia de trânsito, competência esta, como reiteradamente aludido, indelegável ao particular.

A atribuição de aplicar multas por infrações às leis de trânsito por sua vez, consubstancia ato administrativo cuja legitimidade repressiva provém do poder de polícia, do qual é igualmente detentor o Município que o exerce através de seus agentes **investidos de autoridade policial de trânsito**, motivo por que juridicamente vedado o exercício de tal atribuição por particulares.
(⁶)

Caio Tácito, em registro elementar assinala:

“A primeira condição de legalidade é a competência do agente. Não há, em direito administrati-

⁵ *In Curso de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro : Forense, 1996, p. 86.

⁶ Veja-se, a propósito, LAZZARINI, Álvaro. *Trânsito - Multa de 'Amarelinhos' não cabe no Estado de Direito*. Caderno de Justiça - O Estado de São Paulo, São Paulo, 30-08-91.

*vo, competência geral ou universal: a lei preceitua, em relação a cada função pública, a forma e o momento do exercício da atribuição do cargo. Não é competente quem quer, mas quem pode, segundo a norma de direito. A competência é sempre, um elemento veiculador, objetivamente fixado pelo legislador”*⁷

8. Considerando o inquestionável desvio de competência, o Estado do Rio Grande do Sul impetrou ação mandamental objetivando fosse considerada nula a Resolução n° 84/98 do CONTRAN, no concernente aos dispositivos que suprimem a competência do órgão de trânsito estadual e delegam à iniciativa privada a inspeção técnica de veículos no território estadual através de licitação procedida por órgão federal.

Em data de 26 de janeiro do ano em curso, a segurança foi concedida pelo Juiz Federal da 21ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal, sob o fundamento de que a implementação prática dos serviços de inspeção técnica de veículo é tarefa dos órgãos estaduais de trânsito.⁸

9. Além disso, tramita no Supremo Tribunal Federal a Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 1666-2, proposta pelo Partido Democrático Trabalhista-PDT e outros em face do parágrafo 1° do art. 2° da Lei Estadual n° 10847/96, a qual cria o Departamento Estadual de Trânsito do Rio Grande do Sul e a Lei Estadual n° 10.848/96 que “*autoriza a concessão dos serviços públicos de inspeção de segurança veicular*”. Argumenta-se na peça preambular que “*vistoriar veículos para garantia das condições de segurança que devem oferecer, prevenindo riscos para terceiros, é ato estatal de polícia administrativa, não havendo como a lei gaúcha conferir ao Executivo estadual a possibilidade de concedê-la ou permitida ao particular*”.

Oportuno registrar a concessão do pedido liminar da referida ADIN pelo Órgão Plenário do STF, em data de 16/6/99, para suspender, até a decisão final, a eficácia da Lei Estadual 10.848/96 e do § 1° do art. 2° da Lei Estadual n° 10.847/96.

⁷ *In O Abuso do Poder Administrativo no Brasil - Conceito e remédios*. Revista de Justiça, p. 27, 1959.

⁸ MS 996210-4 - Impetrante, o Estado do Rio Grande do Sul; Impetrado, o Presidente do Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN); sentença 638/2000-A datada de 26-01-2000.

“*Mutatis Mutandis*”, os tribunais judiciários vêm se pautando, como a Doutrina, no posicionamento de que o poder de polícia de trânsito, seja ele traduzido nas suas mais diversas atribuições, é indelegável a particular.

10. Tocante à possibilidade de delegá-lo mediante instrumentos contratuais que prevêm a aplicação e arrecadação de penalidades pecuniárias, afastam-na preclaros doutrinadores com lúcida argumentação, como a que segue:

*“Claro está que permitir à administração indireta, às sociedades anônimas, às pessoas jurídicas de direito privado, enfim, aos particulares, ainda que parcialmente, utilizaram-se do poder de polícia de trânsito que é poder de império do Estado, cuja sanção é unilateral, externa ou interventiva, para aplicar ou 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, trata-se de autêntica aberração contra a qual a sociedade precisa ficar alerta, tendo em vista que interessados neste abuso não faltam”.*⁹

11. Por fim, devo registrar que os municípios de pequeno porte podem, no âmbito da discricionariedade com que elegem suas políticas de trânsito, priorizar competências relevantes, tais como a **promoção** e a **participação de projetos e programas de educação e segurança de trânsito**, em lugar de dispende quantias vultosas em equipamentos fotossensores eletrônicos de avançada tecnologia, nem sempre imprescindíveis à comprovação das infrações ao trânsito local.

O Código Nacional de Trânsito, aliás, dispõe no § 2º do art. 280, que a infração prevista na legislação de trânsito deverá ser comprovada por declaração da autoridade ou do agente da autoridade de trânsito, por aparelho eletrônico ou por equipamento audiovisual, reações químicas ou qualquer outro meio tecnologicamente disponível, previamente regulamentado pelo CONTRAN.

⁹ GASPARINI, Diógenes. *Novo Código de Trânsito: os Municípios e o Policiamento*. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 212, p. 175-194, 1998.

Há, conseqüentemente, formas mais econômicas de proceder a apuração de infração do trânsito que podem ser refletidas pela Administração Consulente, além do que conscientizar e educar para o trânsito uma população pequena é, com certeza, excelente investimento, que a curto prazo trará excelentes benefícios à comunidade.

Pelos fundamentos expostos, respondo negativamente à Consulta, propondo se encaminhem à ilustre autoridade consulente cópias da bem lançada Informação nº 269/99 da Consultoria Técnica e deste pronunciamento.

Porto Alegre, 20 de março de 2000.

HELOISA TRIPOLI GOULART PICCININI
Auditora Substituta de Conselheiro

Processo nº 8581-02.00/99-5
/il

DECISÃO: O Tribunal Pleno, **em sessão de 05-04-2000**, acolhendo o Voto do Senhor Conselheiro-Relator, e alertando a Parte Interessada do teor do parágrafo 2º do artigo 138 do Regimento Interno, no sentido de que a resposta à Consulta não constitui prejulgamento de fato ou de caso concreto, à unanimidade, decide encaminhar à Autoridade consulente cópia da Informação nº 269/99 da Consultoria Técnica, bem como do Parecer nº 15/2000, da lavra da Auditora Substituta de Conselheiro Heloisa Tripoli Goulart Piccinini, acolhido nesta data.