



CENTRO UNIVERSITÁRIO UNIVATES
CURSO DE DIREITO

**O PODER DE POLÍCIA DELEGADO
À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA**

Elissandro Roberto Rohrig

Lajeado, novembro de 2016

Elissandro Roberto Rohrig

**O PODER DE POLÍCIA DELEGADO
À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA**

Monografia apresentada no Curso de Direito,
do Centro Universitário UNIVATES, como
exigência parcial para a obtenção do título de
Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Me. Hélio Miguel Schauren
Junior

Lajeado, novembro de 2016

Elissandro Roberto Rohrig

O PODER DE POLÍCIA DELEGADO À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA

A Banca examinadora abaixo aprova a Monografia apresentada na disciplina Trabalho de Curso II, Monografia do Curso de Direito, do Centro Universitário UNIVATES, como parte da exigência para a obtenção do grau de Bacharelado em Direito:

Prof. Helio Schauren Junior – orientador
Centro Universitário UNIVATES

Prof. Elisabete Cristina Barreto Muller
Centro Universitário UNIVATES

Sra. Carmine Brescovit Fontoura
Brigada Militar

Lajeado, 05 de dezembro de 2016

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a quem sempre esteve
ao meu lado nos momentos mais difíceis e
que me incentivou em cada dia do curso de
Direito: *Jaíne*.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por me dar forças durante as dificuldades que surgiram na minha jornada do curso do direito.

A meus irmãos, que sempre demonstraram apoio aos meus estudos.

Aos meus pais, que sempre estiveram ao meu lado, me incentivando a sempre prosseguir nos estudos e a realizar meus sonhos.

Ao meu orientador professor Hélio Miguel Schauren Junior, pelo apoio e incentivo em cada etapa deste estudo, bem como por compartilhar seus conhecimentos em suas aulas.

Aos professores da Univates, pelos ensinamentos e experiências compartilhados.

À comandante da Brigada Militar de Teutônia Capitã Carmine por toda a ajuda e incentivo para a elaboração deste trabalho.

A todos meus colegas da Brigada Militar de Teutônia, por toda a força e o incentivo que demonstraram desde meu primeiro dia do curso de direito.

A todos que cooperaram para que este dia chegasse, meu agradecimento!

“Só se pode alcançar um grande êxito
quando nos mantemos fiéis a nós mesmos.”

(Friedrich Nietzsche)

RESUMO

O Estado Democrático de Direito trouxe uma série de direitos aos cidadãos. No entanto, para poder estabelecer a harmonia na convivência em sociedade, torna-se fundamental que a Administração Pública utilize o poder de polícia para condicionar e restringir os direitos individuais em prol da coletividade. Dessa forma, esta monografia teve como objetivo geral analisar o conceito de poder de polícia no âmbito do Direito Administrativo e à luz da Constituição Federal, de forma a esclarecer a competência e a delegação de seu exercício às entidades da Administração Pública indireta. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, realizada através de método dedutivo e procedimento técnico bibliográfico. Assim, o estudo iniciou-se com noções gerais e evolução histórica do poder de polícia, vindo a analisar seu conceito, características, competência, delegação, extensão e limites. Em seguida, prosseguiu com a análise das pessoas jurídicas da Administração Pública, diferenciando a Administração Pública direta e indireta. Finalmente, foi verificado o exercício do poder de polícia por pessoas jurídicas da Administração Pública indireta. Neste sentido, concluiu-se que algumas controvérsias com relação à delegação do exercício do poder de polícia aos particulares já foram apreciadas, reconhecendo sua impossibilidade. Quanto à delegação do poder de polícia à Guarda Municipal, o Supremo Tribunal Federal manifestou-se, em repercussão geral, entendendo ser possível o exercício do poder de polícia no que concerne aos atos de fiscalização e aplicação de multa. No entanto, a respeito da delegação do poder de polícia às sociedades de economia mista para aplicação de multa, o tema ganhou repercussão geral e ainda aguarda julgamento da Suprema Corte.

Palavras-chave: Poder de polícia. Administração Pública. Delegação do poder de polícia.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF	Constituição Federal
CTN	Código Tributário Nacional
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STF	Supremo Tribunal Federal
ADIN	Ação Direta de Inconstitucionalidade
CTB	Código de Trânsito Brasileiro
TJRS	Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul
EPTC	Empresa Pública de Transporte e circulação
RE	Recurso Extraordinário
RS	Rio Grande do Sul
S/A	Sociedade Anônima
MG	Minas Gerais
CPC	Código de processo Civil
AGRG NA RCL	Agravo Regimental na Reclamação

RESP	Recurso Especial
PR	Paraná
DF	Distrito Federal
EC	Emenda Constitucional
RISTF	Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal
ARE	Recurso Extraordinário com Agravo
RG	Repercussão Geral
EDCL NO RESP	Embargos de Declaração no Recurso Especial

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	09
2 PODER DE POLÍCIA	11
2.1 Noções gerais e evolução histórica do poder de polícia.....	14
2.2 Conceito	17
2.3 Características.....	19
2.4 Competência.....	21
2.5 Delegação	22
2.6 Extensão e limites	23
3 PESSOAS JURÍDICAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	25
3.1 Administração Pública direta	29
3.2 Administração Pública indireta.....	32
3.2.1 Autarquias.....	35
3.2.2 Empresas públicas.....	36
3.2.3 Sociedades de economia mista	38
3.2.4 Fundações públicas	39
4 EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA POR PESSOAS JURÍDICAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA	42
4.1 Posicionamento do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul referente à delegação do poder de polícia.....	50
4.2 Posicionamento do Superior Tribunal de Justiça referente à delegação do poder de polícia.....	54
4.3 Posicionamento do Supremo Tribunal Federal referente à delegação do poder de polícia.....	56
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	59
REFERÊNCIAS.....	62

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 trouxe uma série de direitos e garantias para os indivíduos. No entanto, para estabelecer a harmonia na convivência em sociedade, torna-se de fundamental importância adequar e restringir direitos individuais em prol da coletividade. Por isso, o poder de polícia é utilizado pela Administração Pública para poder restringir o uso e o gozo de direitos, com a finalidade de adequar a sociedade aos fins sociais a que propõe a Carta Magna.

O Estado Democrático de Direito assegura ao cidadão direitos consagrados pela Constituição Federal de 1988, cujo art. 5º dispõe sobre os direitos e deveres individuais e coletivos, como a igualdade entre homens e mulheres, a não obrigatoriedade de fazer ou não fazer algo senão em virtude de lei, o direito à propriedade e à liberdade de locomoção, dentre outros. Entretanto, embora constitucionais, tais direitos possuem limites e eventualmente entram em conflito, surgindo então a importância do papel do Estado, a fim de possibilitar a harmonia na convivência em sociedade.

Assim sendo, um dos instrumentos estatais que objetivam a restrição dos direitos individuais é o chamado poder de polícia, pelo qual lhe é permitido fiscalizar atividades desenvolvidas na sociedade, bem como aplicar sanções quando ocorrer o descumprimento de normas estabelecidas em lei. Cabe ressaltar que é facultado à administração pública direta a delegação dessa função, com o intuito de fazer cumprir seus fins constitucionais.

Dessa forma, o presente trabalho pretende, como objetivo geral, analisar o conceito de poder de polícia, no âmbito do direito administrativo e à luz da Constituição Federal, de forma a esclarecer a competência e a delegação de seu exercício aos órgãos da administração indireta. Como problema, questiona-se quais os limites para o exercício do poder de polícia delegado e, como hipótese, buscar-se-á verificar se a questão apreciada ultrapassa os interesses das partes. Posto isso, justifica-se relevante tal estudo pela importância econômica, política, social e jurídica dos seus efeitos na sociedade.

Quanto à abordagem, a pesquisa será qualitativa, que se caracteriza pelo aprofundamento no contexto estudado e a perspectiva interpretativa desses possíveis dados para a realidade, conforme esclarecem Mezzaroba e Monteiro (2014). Para atingir a finalidade desejada pelo trabalho, será empregado o método dedutivo, cuja operacionalização se dará através de pesquisa bibliográfica baseada em doutrina, legislação e jurisprudência.

Assim sendo, o primeiro capítulo trará uma explanação a respeito do conceito do poder de polícia, por meio de noções gerais e contextualização histórica, bem como a fundamentação legal e doutrinária. Por conseguinte, serão abordadas algumas características do poder de polícia, como a discricionariedade, autoexecutoriedade e coercibilidade. Outrossim, serão tecidas considerações quanto à competência e delegação do poder de polícia, assim como seus limites.

O segundo capítulo discorrerá sobre as pessoas jurídicas da administração pública direta (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e indireta (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas), ao passo que o capítulo seguinte explanará sobre as possibilidades de exercício de poder de polícia especificamente por pessoas jurídicas da administração pública indireta. Em sequência, serão considerados os posicionamentos do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul e dos Tribunais Superiores referente ao tema em estudo.

Em suma, o estudo se reveste de grande relevância, uma vez que o tema não é pacífico, ainda sendo objeto de divergência nos tribunais, como aspectos relativos à fiscalização e aplicação de multa, questão pendente no Supremo Tribunal Federal e que poderá provocar implicações na sociedade.

2 PODER DE POLÍCIA

Os cidadãos brasileiros conquistaram uma série de direitos ao longo da História, mas que no entanto devem estar adequados ao plano de bem estar da sociedade. Em relação a isso, Celso Antônio Bandeira de Mello (2014, p. 836, grifo do autor) esclarece em sua obra:

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.

A fim de exercer suas funções em conformidade com os preceitos constitucionais, o Estado o faz através de poderes políticos e administrativos. Dessa forma, o poder político é exercido pelos poderes Legislativo, Judiciário e Executivo; já o poder administrativo surge com a Administração Pública, para efetivar os serviços públicos e os interesses da sociedade (MEIRELLES, 2014, p. 144). O autor complementa:

[...] consoante a liberdade da Administração para prática de seus atos, em poder vinculado e poder discricionário; segundo visem ao ordenamento da Administração ou à punição dos que a ela se vinculam, em poder hierárquico e poder disciplinar; diante de sua finalidade normativa, em poder regulamentar; e, tendo em vista seus objetivos de contenção dos direitos individuais, em poder de polícia (MEIRELLES, 2014, p. 130).

Entre os poderes administrativos encontra-se o de polícia, imbuído de um papel fundamental sobre as atividades exercidas pela Administração Pública. Com relação a isso, o estudioso esclarece: “[...] há competências exclusivas e concorrentes

das três esferas estatais, dada a descentralização político-administrativa decorrente do nosso sistema constitucional” (MEIRELLES, 2014, p. 144).

Esse pensamento é corroborado por Gasparini (2012, p. 179): “[...] está centrado num vínculo geral, existente entre a Administração Pública e os administrados, que autoriza o condicionamento do uso, gozo e disposição da propriedade e do exercício da liberdade em benefício do interesse público ou social”.

Para Mello (2014, p. 841, grifo do autor), o fundamento da polícia administrativa está disposto em sua obra:

O poder, pois, que a Administração exerce ao desempenhar seus encargos de polícia administrativa *repousa nesta, assim chamada, ‘supremacia geral’*, que no fundo, não é senão a própria supremacia das leis em geral, concretizadas através de atos da Administração.

A respeito do poder de polícia, Di Pietro (2012, p. 120) leciona:

O tema relativo ao poder de polícia é um daqueles em que se colocam em confronto esses dois aspectos: de um lado, o cidadão quer exercer plenamente os seus direitos; de outro, a Administração tem por incumbência condicionar o exercício daqueles direitos ao bem-estar coletivo, e ela o faz usando de seu poder de polícia.

A autora justifica seu posicionamento pelo princípio da predominância do interesse público sobre o particular, o que permite à Administração Pública agir em relação aos particulares. Em contraponto, Justen Filho (2014) alerta que o exercício do poder de polícia pelo Estado não consiste em atender às necessidades dos indivíduos, mas sim evitar que a fruição de certos direitos individuais, como a liberdade, possa prejudicar os direitos e os interesses coletivos.

Um dos maiores argumentos utilizados para embasar o poder de polícia é a garantia da ordem pública. A expressão ordem pública é utilizada tanto no direito civil, quando se estabelece limites quanto à autonomia de vontade, como no direito administrativo, no qual, quando exercido o poder de polícia, a expressão significa criar condições para garantia da vida em sociedade (MEDAUAR, 2011).

Ainda com relação à ordem pública, ela é vista por Medauar (2011, p. 357): “[...] como fundamento do exercício do poder de polícia, na sua concepção atual, identifica-se com o interesse público e diz respeito à custódia de qualquer tipo de bem ou interesse de todos ante o indivíduo ou grupo restrito de indivíduos”.

A autora salienta que o poder de polícia tem a finalidade de proporcionar aos indivíduos uma convivência com mais harmonia, buscando reduzir ou evitar conflitos oriundos do exercício dos seus direitos (MEDAUAR, 2011).

O poder de polícia procura efetivar os direitos fundamentais consagrados pela CF no plano da coletividade. Por isso, existe a necessidade de limitar os direitos do indivíduo, fazendo com que seja possível o alcance dos direitos coletivos (JUSTEN FILHO, 2014).

Quanto ao aspecto jurídico, o poder de polícia está sujeito ao regramento do direito público, mais especificamente sobre os princípios da administração pública, previstos na CF: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficácia (MEDAUAR, 2011). Assim, não pode restringir sumariamente os direitos dos indivíduos, uma vez que estão consagrados na Carta Magna e, portanto, quando houver alguma dúvida quanto à medida da limitação a ser imposta, deve-se adotar aquela que favorecer a liberdade, afirma a estudiosa.

Nesse sentido, também as medidas que limitam o exercício dos direitos devem ser compatíveis com seus motivos e finalidade, verificando-se que diversos autores estudados nessa pesquisa utilizam a proporcionalidade ou a razoabilidade para justificá-las. Dessa forma, conclui a autora, o poder de polícia sempre deve ser motivado.

Cumprе observar que o campo de abrangência do poder de polícia é muito amplo, orbitando desde a segurança das pessoas e de seu patrimônio, saúde e tranquilidade públicas, bem como questões referentes ao meio ambiente e economia. A esse respeito, a doutora esclarece:

[...] podem ser lembrados os seguintes: direito de construir, localização e funcionamento de atividades no território de um Município; condições sanitárias de alimentos, elaborados ou não, vendidos à população; medicamentos; exercício de profissões (quando regulamentadas, às vezes o poder de polícia é delegado, por lei, às ordens profissionais); poluição sonora, visual, atmosférica, dos rios, mares, praias, lagoas, lagos, mananciais; preços; atividade bancária, atividade econômica; trânsito (MEDAUAR, 2011, p. 359).

A aplicação do poder de polícia pode advir de vários procedimentos da Administração Pública, como decretos, resoluções, deliberações, portarias, instruções e despachos, sendo que tanto a licença quanto a autorização estão associados a ele.

A licença é assim definida pela autora “[...] é ato administrativo vinculado pelo qual o poder público, verificando que o interessado atendeu a todas as exigências legais, possibilita-lhe a realização de atividade ou de fatos materiais, vedados sem tal apreciação” (MEDAUAR, 2011, p. 359). Já a autorização, segundo ela, é o ato administrativo discricionário e precário que legitima o exercício de determinada atividade.

Semelhantemente, a Administração Pública também se expressa através de atividades materiais, o que se exemplifica no processo de fiscalização realizado pela vigilância sanitária, por meio de inspeções e vistorias. Isso também pode ser verificado quando da aplicação de sanções, como o fechamento de um estabelecimento comercial, apreensão de alguma mercadoria ou demolição de alguma obra, esclarece a escritora.

A seguir será feita uma contextualização sobre noções gerais e evolução histórica do poder de polícia, com a finalidade de aprimorar o conhecimento a respeito do tema.

2.1 Noções gerais e evolução histórica do poder de polícia

A origem etimológica do vocábulo *polícia* é esclarecido por Medauar (2011, p. 353, grifo da autora):

[...] vem do latim *politia* e do grego *politea*, ligada, como o termo *política*, ao vocábulo *polis*. Na antiguidade significava o ‘o ordenamento político do Estado ou cidade’. Na Idade Média também foi usada nesse sentido amplo, mas no século XI retira-se da noção de polícia o aspecto referente às relações internacionais. Ainda na Idade Média já se detecta o exercício do poder de polícia, tal como é hoje considerado, no âmbito das comunas (municípios) européias, por seus administradores, contribuindo para fixar a raiz nascente da cidade moderna; em várias comunas havia licenças de construir, alinhamento nas construções, fiscalização das profissões como proteção dos consumidores e polícia sanitária.

Na mesma seara posiciona-se Di Pietro, para quem a origem da palavra vem “[...] do grego *politea*, sendo utilizado para designar todas as atividades da cidade-estado (*polis*), sem qualquer relação com o sentido atual da expressão” (DI PIETRO, 2012, p. 121, grifo da autora).

Esse conceito acompanhou o desenvolvimento da sociedade, o que se vislumbra pela preceituação de Medauar, referindo-se ao início no século XVIII:

[...] polícia designa o total da atividade pública interna, salvo a justiça e as finanças. Vários repertórios sobre polícia vêm a luz: o primeiro, de autoria do francês Delamare, sob o nome *Traite de La Police*, foi publicado entre 1705 e 1710. Esse momento coincide com o chamado Estado de Polícia, Estado esse que realizava intromissão opressiva na vida de particulares. A partir daí o sentido amplo de 'polícia' se restringe, principalmente sob influência das idéias da Revolução Francesa, da valorização dos direitos individuais e das concepções de estado de direito e Estado liberal. Polícia passa a ser vista como uma parte das atividades da Administração, destinada a manter a ordem, a tranquilidade, a salubridade públicas (MEDAUAR, 2011, p. 354, grifo da autora).

Na Idade Média, durante o feudalismo, o príncipe exercia um poder denominado *jus politae*, que tinha a finalidade estabelecer a ordem na sociedade. Já a autoridade eclesiástica cabia manter a ordem moral e religiosa (CRETELLA apud DI PIETRO, 2012).

No final do século XV, na Alemanha o *jus politae* volta a denominar toda atividade estatal, dessa vez na mão do monarca. Entretanto, havia uma divisão entre polícia, que abrangia as normas relativas à administração exercidas pelo príncipe, e a justiça, que era aplicada pelos juízes, fora do âmbito monarcal. Esta fase era vista como Estado de Polícia, na qual o *jus politae* abrangia uma série de normas impostas pelo príncipe, mas que estavam fora do alcance dos juízes (DI PIETRO, 2012).

Posteriormente, à fase do Estado de Polícia se inaugura uma nova fase com o Estado de Direito, no qual a população não aceita mais a existência de leis que não são cumpridas pelo monarca, configurando-se já então o princípio da legalidade, revela a autora.

Inicialmente o Estado de Direito desenvolve-se através do princípio do liberalismo, cuja preocupação era garantir direitos subjetivos ao cidadão, dentre os quais, a liberdade. Logo depois se inicia o Estado Liberal, caracterizado pelo não intervencionismo e deixando fluir a ordem econômica e social, elucida a escritora.

O conceito de poder de polícia também é analisado pelo olhar de Caio Tácito (TACITO apud MEDAUAR, 2011, p. 354):

[...] ingressou pela primeira vez na terminologia legal no julgamento da Suprema Corte norte-americana, no caso Brown X Maryland, de 1827; a

expressão aí se referia ao poder dos Estados-membros de editar leis limitadoras de direitos, em benefício do interesse público.

De acordo com Medauar (2011), a palavra polícia foi sendo utilizada como parte da atividade administrativa, sendo que o conceito de polícia administrativa é originário da França. Já no Brasil o surgimento da expressão poder de polícia teria surgido da expressão Police Power. Quanto a essa expressão (TACITO apud MEDAUAR, 2011), revela que ela surgiu no julgamento da Suprema Corte norte-americana, no caso conhecido como Brown x Maryland no ano de 1827. Sendo que, nesta época a expressão Police Power se referia a edição de leis limitadoras feitas pelos Estados-membros com o objetivo de alcançar o interesse coletivo.

A título de complementação, a escritora acrescenta:

[...] a Constituição de 1824, no art. 169, atribuiu a uma lei a disciplina das funções municipais das Câmaras e a formação de suas posturas policiais: a lei de 1.º de outubro de 1828 continha título denominado 'Posturas policias'. Em 1915 Ruy Barbosa, num parecer, utiliza a expressão *poder de polícia*. Aurelino leal publica em 1908 o livro *Polícia e poder de polícia*. A partir daí firma-se no direito pátrio o uso da locução (MEDAUAR, 2011, p. 354, grifo da autora).

No século XVIII e início do século XIX, o poder de polícia era utilizado com o intuito de garantir a ordem, a tranquilidade e a salubridade públicas. No entanto, com aumento crescente das funções atinentes ao Estado, seu campo de atuação passou a abranger também quanto questões sociais e econômicas, aponta a autora.

Ainda com relação à origem do poder de polícia, a autora preceitua:

[...] permite expressar a realidade de um poder da Administração de limitar, de modo direto, com base legal, liberdades fundamentais, em prol do bem comum. Essa realidade inquestionável é reconhecida pelos próprios autores que pregam a eliminação do conceito. Portanto, a noção de poder de polícia é a expressão teórica de um dos modos importantes de atuação administrativa, devendo ser mantida sobretudo no ordenamento pátrio, em que vem mencionada na Constituição Federal (art. 145, II), na legislação (por exemplo, Código Tributário Nacional, art.78), na doutrina e na jurisprudência (MEDAUAR, 2011, p. 355).

Apresentada a origem histórica do poder de polícia, a seguir será aprofundado o assunto pela contextualização do seu conceito.

2.2 Conceito

O conceito de poder de polícia está contemplado na Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, o Código Tributário Nacional (CTN), em seu art. 78:

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 (BRASIL, 1966).

Quanto à expressão poder de polícia, Mello (2014, p. 839, grifo do autor) compreende uma origem histórica:

[...] a expressão ‘poder de polícia’ traz consigo a evocação de uma época pretérita, a do ‘Estado de Polícia’, que precedeu ao Estado de Direito. Traz consigo a suposição de prerrogativas dantes existentes em prol do ‘príncipe’ e que se faz comunicar inadvertidamente ao Poder Executivo. Em suma: raciocina-se como se existisse uma ‘natural’ titularidade de poderes em prol da Administração e como se dela emanasse intrinsecamente, fruto de um abstrato ‘poder de polícia’.

Para Meirelles (2014), o poder de polícia é uma faculdade restrita à Administração Pública para condicionar e restringir direitos individuais em prol da coletividade ou do próprio Estado. Nesse diapasão, Justen Filho (2014, p. 585, grifo do autor) define o poder de polícia administrativo como “[...] a *competência para disciplinar o exercício da autonomia privada para a realização de direitos fundamentais e da democracia, segundo os princípios da legalidade e da proporcionalidade*”.

Cabe aqui uma observação. Se o poder de polícia é utilizado pela Administração para poder controlar os direitos individuais e estes forem exercidos de forma abusiva e virem na contramão da sociedade ou da segurança nacional, cumpre ao Estado intervir, valendo-se do seu poder de polícia, expõe Meirelles (2014).

Importante se faz distinguir a polícia administrativa das funções de polícia judiciária e de polícia de preservação da ordem pública, alega Meirelles (2014). Se por um lado a polícia administrativa está difundida por toda a Administração Pública, as outras funções estão restritas a determinados órgãos, ou seja, Polícia Civil (estadual e federal) e Polícia Militar.

Ainda com relação ao poder de polícia, o autor salienta a distinção:

Modernamente se tem distinguido a polícia administrativa geral da polícia administrativa especial, sendo aquela a que cuida genericamente da segurança, da salubridade e da moralidade públicas, e esta de setores específicos da atividade humana que afetam bens de interesse coletivo, tais como a construção, a indústria de alimentos, o comércio de medicamentos, o uso das águas, a exploração das florestas e das minas, para os quais há restrições próprias e regime jurídico peculiar (MEIRELLES, 2014, p. 146).

Outra distinção que é feita pelo escritor é o poder de polícia originário e o poder de polícia delegado. Assim, o poder de polícia originário é exercido de forma plena pela administração direta, sendo que o poder de polícia delegado é limitado, restringindo-se àquilo que lhe foi imbuído.

Para Cooley, citado por Meireles, o poder de polícia compreende:

[...] em seu sentido amplo, compreende um sistema total de regulamentação interna, pelo qual o Estado busca não só preservar a ordem pública senão também estabelecer para a vida de relações dos cidadãos aquelas regras de boa conduta e de boa vizinhança que se supõem necessárias para evitar conflito de direitos e para garantir a cada um o gozo ininterrupto de seu próprio direito, até onde for razoavelmente compatível com o direito do demais (MEIRELLES apud COOLEY, 2014, p. 146-147).

Em outros países, a expressão de poder de polícia é utilizada de outra forma. Em sua obra, Mello (2013) comenta que, com exceção da França, é praxe nos países europeus sua atribuição como um limitador administrativo da liberdade e da propriedade, desvincilhando-se do rótulo de poder de polícia.

Na França, a expressão poder de polícia é utilizada com a denominação polícia administrativa, com funções de restringir o exercício de atividades lícitas, diferentemente do que preceitua o ordenamento jurídico e a polícia judiciária, que busca a prevenção e a repressão dos delitos cometidos pelos indivíduos (MEDAUAR, 2011).

Em sentido amplo, para Mello (2013, p. 840) a expressão poder de polícia abrange tanto atos do Legislativo como do Executivo: “Refere-se, pois, ao complexo de medidas do Estado que delineia a esfera juridicamente tutelada da liberdade e da propriedade dos cidadãos”. Já seu sentido restrito tem diferente conotação para o autor:

[...] relacionando-se unicamente com as intervenções, quer gerais e abstratas, como os regulamentos, quer concretas e específicas (tais s

autorizações, as licenças, as injunções), do Poder Executivo destinadas a alcançar o mesmo fim de prevenir e obstar ao desenvolvimento de atividades particulares contrastantes com os interesses sociais. Esta acepção mais limitada responde à noção de polícia administrativa (MELLO, 2013, p. 840).

Os conceitos de poder de polícia clássico moderno são apresentados por Di Pietro (2012, p. 122-123):

Pelo conceito clássico, ligado à concepção liberal do século XVIII, o poder de polícia compreendia a atividade estatal que limitava o exercício dos direitos individuais em benefício da segurança. Pelo conceito moderno, adotado no direito brasileiro, o poder de polícia é a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público.

Tal conceito é também ampliado por Meirelles (2014, p. 147):

O que todos os publicistas assinalam uniformemente é a faculdade que tem a Administração Pública de ditar e executar medidas restritivas do direito individual em benefício do bem-estar da coletividade e da preservação do próprio Estado. Esse poder é inerente a toda Administração e se reparte entre todas as esferas administrativas da União, dos Estados e dos Municípios (MEIRELLES, 2014, p. 147).

Posto isso, pode-se afirmar que é através do exercício do poder de polícia que o Estado terá a faculdade de atuar, sempre que ocorrerem conflitos entre direitos e liberdades, conclui Medauar (2011).

Explorado o conceito do poder de polícia estabelecido no CTN, bem como a conceituação feita pela doutrina, faz-se necessário investigar suas principais características.

2.3 Características

Com relação às características do ato de polícia, Gasparini (2012, p. 180) leciona que este é formado por quatro elementos todos essenciais: “I – editado pela administração Pública ou por quem lhe faça as vezes; II – fundamento num vínculo geral; III – interesse público e social; IV – incidir sobre a propriedade ou sobre a liberdade”.

Associado a isso, Medauar (2011, p. 356) elenca uma série de características atribuídas ao poder de polícia:

a) é atividade administrativa, isto é, conjunto de atos, fatos e procedimentos realizados pela Administração. [...]

- b) [...] atividade subordinada à ordem jurídica, ou seja, não é eminente, nem superior, mas regida pelo ordenamento vigente, em especial pelos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade administrativa. [...]
- c) acarreta limitação direta a direitos reconhecidos aos particulares;
- d) pelo poder de polícia a Administração enquadra uma atividade do particular, da qual o Estado não assume a responsabilidade. Distingue-se, em tal aspecto do serviço público, pois neste o Estado é responsável pela atividade;
- e) o limite ao direito do particular significa, de regra, um obstáculo ao seu exercício pleno ou a retirada de uma faculdade pertinente ao conteúdo do direito ou uma obrigação de fazer. [...]
- f) [...] o poder de polícia situa-se precipuamente na face autoridade. [...]
- g) abrange também o controle da observância das prescrições e a imposição de sanções em caso de desatendimento.

Referente aos atributos do poder de polícia, Di Pietro (2012, p. 125) assim os define: “[...] a discricionariedade, a autoexecutoriedade e a coercibilidade, além do fato de corresponder a uma atividade negativa. Pode-se acrescentar outra característica, que é a indelegabilidade a pessoas jurídicas de direito privado”.

Na discricionariedade a Administração Pública exerce o poder de polícia através da oportunidade e conveniência em suas escolhas, podendo também aplicar sanções para que o interesse coletivo seja atingido. No entanto para que a discricionariedade seja legítima, o Estado deverá exercer o ato de polícia dentro dos limites legais e por autoridade competente, preceitua Meirelles (2014). O autor complementa:

[...] o ato de polícia é, em princípio, *discrionário*, mas passará a ser *vinculado* se a norma legal que o rege estabelecer o modo e a forma de sua realização. Neste caso, a autoridade só poderá praticá-lo validamente atendendo a todas as exigências da lei ou regulamento pertinente (MEIRELLES, 2014, p. 152, grifo do autor).

O escritor sustenta a relevância de não se confundir discricionariedade com arbitrariedade. Se a primeira dá liberdade para agir dentro dos limites impostos pela lei, a segunda é o exercício do poder de polícia fora da previsão legal, podendo eventualmente ir além desse limite. Dessa forma, o ato discricionário será legítimo e terá validade, enquanto o ato arbitrário será inválido e nulo, esclarece o autor.

A autoexecutoriedade é outro atributo do poder de polícia, pelo qual a Administração Pública pode executar seus atos através dela mesma, sem a necessidade de intervenção do Poder Judiciário. Assim sendo, exercerá o poder de polícia aplicando medidas e sanções com o objetivo de conter toda atividade contrária

ao bem estar social, afirma o escritor. Inserido na amplitude do tema, Meirelles (2014, p. 152-153, grifo do autor) afirma:

Mas não se confunde a *autoexecutoriedade* das sanções de polícia com *punição sumária e sem defesa*. A Administração só pode aplicar sanção sumariamente e sem defesa (principalmente as de interdição de atividade, apreensão ou destruição de coisas) nos casos urgentes que ponham em risco a segurança, a saúde pública, em suma, quando se tratar de infração instantânea surpreendida na sua flagrância, aquela ou esta comprovada pelo respectivo *auto de infração*, lavrado regularmente; nos demais casos exige-se o processo administrativo correspondente, com plenitude de defesa ao acusado para validade da sanção imposta [...].

O autor acosta assim a coercibilidade, o terceiro atributo do poder de polícia, que se caracteriza por permitir que o Estado implante suas medidas através da coação. Dessa forma, o ato de polícia será imperativo, podendo inclusive a Administração Pública utilizar-se da força para exigir o cumprimento das medidas estabelecidas, sem que seja necessário autorização judiciária:

O atributo da coercibilidade do ato de polícia justifica o emprego da força física quando houver oposição do infrator, mas não legaliza a violência desnecessária ou desproporcional à resistência, que em tal caso pode caracterizar o excesso de poder e o abuso de autoridade nulificadores do ato praticado e ensejadores das ações civis e criminais para reparação do dano e punição dos culpados (MEIRELLES, 2014, p. 153).

Conhecidas as características do poder de polícia, a seguir serão feitas algumas considerações sobre a competência para o seu exercício.

2.4 Competência

Com relação à competência para o exercício do poder de polícia, tal possibilidade está disposta na Carta Magna. Conforme Gasparini (2012, p. 181) cabe à União:

[...] o exercício dessa atribuição no que concerne à naturalização, ao exercício das profissões e à entrada, extradição e expulsão de estrangeiros (CF, art. 22). Cabe ao Município o exercício da polícia administrativa em tudo o que for de interesse local (construção, transporte coletivo, loteamento), dado que sobre essas matérias, entre outras, se lhe atribui a correspondente atuação legislativa (CF, art. 30, I). ao Estado – Membro cabe o desempenho dessa atividade em relação às matérias remanescentes, em face do fato de que sobre elas pode legislar (CF, art. 25, §1º). Assim, se o exercício da atribuição de polícia não for do Município nem da União, é do Estado – Membro, salvo se couber ao Distrito Federal. Ao Distrito Federal cabe exercer as atribuições de polícia que tocam aos Estados Membros e ao Município, visto que em seu território exerce as competências estaduais e municipais, consoante estatui o art. 32, §1º, da Constituição Federal.

Associado a isso, verifica-se que a competência quanto ao exercício do poder de polícia vincula-se ao interesse. Caso esse interesse seja nacional, a competência do policiamento é da União; quando for regional caberá aos Estados e ao Distrito Federal; e, quando interesse local, caberá aos Municípios. No entanto, existem algumas atividades como, por exemplo, a saúde pública, trânsito de competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios, uma vez que tais atividades abrangem todo o território nacional (MEIRELLES, 2014).

Tecidas algumas considerações a respeito da competência do exercício do poder de polícia e apurado o papel da Constituição Federal no que concerne à competência em relação à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, daqui em diante serão examinadas algumas considerações com relação à delegação do seu exercício.

2.5 Delegação

A delegação do poder de polícia, a título introdutório, é apresentada por Gasparini (2012, p. 187):

A regra é a indelegabilidade da atribuição de polícia administrativa. Seu exercício sobre uma matéria, serviço de taxi, por exemplo, cabe ao Município que o realiza com seus recursos pessoais e materiais, pois é a pessoa competente para legislar. Embora essa seja a regra, admite-se a delegação desde que outorgada a uma pessoa pública administrativa, como é a pessoa pública.

O autor também se manifesta em relação aos equipamentos utilizados para o exercício da fiscalização de trânsito:

Não se imagina violada a indelegabilidade da atribuição de polícia com a execução de atividades materiais prévias e indispensáveis à formalização do ato de polícia por empresas particulares, que alugam e operam certos equipamentos destinados, por exemplo, à fiscalização de trânsito (GASPARINI, 2012, p. 187).

Apresentado a delegação do exercício do poder de polícia e constatado que em regra este é exercido pelos órgãos que compõem a administração pública direta, passar-se-á ao estudo da extensão e dos limites do exercício do poder de polícia.

2.6 Extensão e limites

Sob a luz da Constituição Federal, verifica-se que o exercício do poder de polícia não é pleno, encontrando limitadores nos próprios direitos fundamentais e restringindo-os em prol do interesse da coletividade (MEDAUAR, 2011). Dessa forma, deve haver uma consonância e um equilíbrio entre os direitos individuais e os coletivos, a fim de resguardar princípios como a liberdade e solidariedade, implícitos no Estado Democrático de Direito (MEIRELLES, 2014).

Na peculiaridade dos direitos fundamentais, Medauar (2011, p. 360) cogita a hipótese de existir um conflito entre uma lei que os discipline e a inexistência da mesma:

- a) Existe lei disciplinadora do direito fundamental. Neste caso, o poder de polícia é limitado pelos preceitos da lei, não se admitindo prescrição mais rigorosa que a lei: as restrições da lei devem ser interpretadas de modo restrito, isto é, no sentido mais favorável ao exercício do direito. Por vezes a lei confere à autoridade administrativa a faculdade de agravar disposições da lei, em casos especiais, mas sempre de modo temporário.
- b) Inexiste lei disciplinadora do direito fundamental. Neste caso, observadas as regras de competência, a medida de polícia, sempre fundamentada no interesse público, deve ser: b1) necessária, isto é, exigida ante as circunstâncias, para evitar conflitos, desordens, perigo à integridade de pessoas e bens; b2) eficaz, isto é, adequada para evitar perturbações; b3) proporcional à gravidade da possível perturbação; [...].

De forma correlacionada encontra-se outro fator limitador, representado pelo princípio da legalidade, no que se refere aos meios e modos como é exercido. Ou seja, o exercício do poder de polícia deve estar amparado em dispositivos legais. Caso não exista uma norma disciplinadora, a autora entende que caberá à autoridade escolher o meio, dentro dos limites e princípios existentes. A escritora comenta que existem ainda outros limites ao poder de polícia, como:

[...] regras de competência, forma, motivo (sobretudo, existência dos fatos invocados e base legal) e o fim de interesse público; caso o poder de polícia seja exercido para fins pessoais, subjetivos ou político-partidários, poderá ser caracterizado o desvio de poder ou finalidade (MEDAUAR, 2011, p. 361).

Quanto à extensão do exercício do poder de polícia, este poderá ser realizado de maneira excepcional: com a finalidade de defesa do Estado, a CF prevê a possibilidade de decretação do estado de defesa e do estado de sítio. O primeiro está exposto no art. 136 e prevê a medida de se restringir alguns direitos, como de reunião, sigilo de correspondência e de comunicações telegráficas e telefônicas. O estado de

sítio tem previsão legal nos artigos 137, 138 e 139 da CF e também prevê algumas restrições quanto ao direito de liberdade dos indivíduos, como a liberdade de imprensa, radiodifusão e televisão e também referente à inviolabilidade do domicílio (MEDAUAR, 2011).

A autora preleciona que o texto constitucional estabelece ainda, em seu art. 140, uma comissão para acompanhar e fiscalizar as medidas referentes ao estado de defesa e o estado de sítio, bem como a responsabilização dos executores ou agentes por ilícitos cometidos durante o período, previsto no art. 141, caput.

Meirelles (2014, p. 149, grifo do autor) parte da premissa de que a abrangência do poder de polícia é muito ampla, atingindo desde a proteção à moral e aos costumes, até à saúde pública, construções, transporte e segurança pública, fazendo com que se constituam diferentes grupos com poder de polícia, conforme a área de atuação:

[...] se iniciou com a necessidade de proteger os habitantes das cidades romanas – *polis*, gerando o termo *politia*, que nos deu o vernáculo *polícia* -, chegamos, hoje, a utilizar esse poder até para a preservação da *segurança nacional*, que é, em última análise, a *situação de tranquilidade e garantia que o Estado oferece ao indivíduo e à coletividade, para a consecução dos objetivos do cidadão e da Nação em geral*.

Realizado estudo pormenorizado do poder de polícia, verificando-se suas noções gerais e evolução histórica, conceito, características, competência, delegação, extensão e limites, no próximo capítulo adentrar-se-á na descrição das pessoas jurídicas da Administração Pública.

3 PESSOAS JURÍDICAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Na estrutura da Administração Pública existe uma divisão vertical, decorrente da forma federativa adotada pelo Brasil, classificando-a em Federal, Estadual, do Distrito Federal e Municipal. Também há uma divisão horizontal, dividindo a Administração em Administração Direta e Administração Indireta (MEDAUAR, 2011).

Quanto à terminologia Administração direta e Administração indireta, a autora ressalta:

[...] Administração direta e Administração indireta ficaram consolidadas no ordenamento brasileiro, embora tivessem suscitado críticas em doutrinadores, pois tecnicamente pareceria mais adequado o uso dos termos, respectivamente, Administração centralizada e Administração descentralizada, por indicarem, de modo mais preciso e imediato, o que abrangem (MEDAUAR, 2011, p. 57).

Com relação à Administração Pública, há de se fazer algumas considerações, com o intuito de entender melhor seu significado. Para tanto, importante lição é trazida por Meirelles (2014, p. 66):

[...] Em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando a satisfação das necessidades coletivas.

Segundo o autor, administrar tem o significado de gerir interesses, conforme estabelece a lei, a moral e a finalidade com relação aos bens comuns. A partir do momento em que os interesses administrados são individuais, saem da esfera coletiva e passam a se subordinar à administração particular.

A palavra administração engloba atividade de planejamento, direção, comando e execução, sendo vista por isso, por alguns autores, num sentido amplo, capaz de abranger a legislação e a execução. Em contrapartida, outros autores preferem incluir a função administrativa e a função de governo no contexto. De qualquer forma, tanto no direito público como no privado, os atos atinentes à administração possuem limitações como a guarda, a conservação e fruição dos bens administrados (DI PIETRO, 2012).

Quanto ao conceito de Administração Pública, Gasparini (2012, p. 96, grifo do autor) menciona em sua obra:

Dada a etimologia do vocábulo 'administração' (*manus, mandare*, cuja raiz é *man*), é-lhe natural a idéia de comando, orientação, direção e chefia, ao lado da noção de subordinação, obediência e servidão, se se entender sua origem ligada a *minor, minus*, cuja raiz é *min*. De qualquer modo, a palavra encerra a idéia geral de redação hierárquica e de um comportamento eminentemente dinâmico.

Maffini (2013) esclarece que a expressão Administração Pública pode ter dois significados. Assim, quando escrita com letras minúsculas, refere-se a uma espécie de atividade do Estado que, por sua vez, está ao lado da função legislativa e jurisdicional. No entanto, ao descrever a expressão em maiúsculo, está se referindo a um conjunto de órgãos e entidades que compõem o Poder Público.

A Administração Pública, em seu aspecto funcional, representa um conjunto de atividades exercidas pelo Estado e que ajudam as instituições políticas para exercerem as funções atinentes ao Governo, com a finalidade de atender ao interesse coletivo, como a coleta de lixo, sintetiza Medauar (2011).

Já no aspecto organizacional, a Administração Pública possui um conjunto de órgãos e entes estatais, munidos do objetivo de satisfazer as necessidades da sociedade através dos serviços, bens e utilidades públicas. Como exemplos do aspecto organizacional podem ser citados os ministérios e as secretarias, esclarece a autora.

Atribui-se ainda uma exposição de sentidos em relação ao conceito. Assim, no sentido subjetivo, a Administração Pública é vista como um conjunto de pessoas públicas ou privadas que integram os respectivos órgãos, com a finalidade de exercerem os atos atinentes à Administração. Já no sentido objetivo, verifica-se que a Administração Pública é composta por bens e direitos necessários para o exercício de sua função (JUSTEN FILHO, 2014).

Em sentido amplo, a Administração Pública em seu aspecto subjetivo, abrange os órgãos governamentais, que possuem a finalidade de planejar ações e comandar, assim como os órgãos administrativos com função de executar os planos do governo. Já num aspecto objetivo, a Administração Pública inclui a função política, que traça os rumos do governo, e a função administrativa, incumbida da sua execução. No entanto, em sentido estrito, a Administração Pública, vista por seu aspecto subjetivo, compreende os órgãos da administração e, do ponto de vista objetivo, somente a função de administrar (DI PIETRO, 2012).

Com a ampliação das funções de competência do Estado, houve crescente aumento das atividades administrativas. Por isso, tornou-se necessário o papel da Administração Pública a fim de interferir nas atividades econômicas e sociais dos indivíduos, porém sempre com o cuidado para que os direitos assegurados pela CF sejam garantidos a todos. Em decorrência deste cenário, surgiu uma variedade de atribuições que devem ser exercidos pela Administração Pública (MEDAUAR, 2011). A autora adentra na necessidade de se modernizar a Administração Pública, com a finalidade de torná-la mais eficiente e tornando mais eficaz a utilização de seus recursos, tornando imprescindível a promoção de uma reforma administrativa.

Nesse ínterim, alega que a Administração Pública deve ser destinada ao serviço do coletivo, de forma eficiente, ágil e de modo a atender às necessidades da população de forma adequada, destacando-se ainda os princípios da economicidade e da transparência, dando publicidade aos seus atos e oportunizando à sociedade o conhecimento dos serviços prestados.

Importa destacar que a Administração Pública é constituída por órgãos e não serviços, com a finalidade de gerir os interesses e os bens coletivos. Assim, tem-se na esfera federal a administração pública direta, composta por um conjunto de órgãos

que integram a União. A administração pública indireta, por sua vez, reveste-se de um conjunto de entes que estão vinculados a algum Ministério (MEIRELLES, 2014).

Partindo dessa definição, verifica-se que, para poder bem exercer suas atividades, o Estado o faz de forma centralizada ou descentralizada:

Ocorre a chamada centralização administrativa quando o Estado executa suas tarefas diretamente, por meio dos órgãos e agentes integrantes da denominada administração direta. Neste caso, os serviços são prestados diretamente pelos órgãos do Estado, despersonalizados, integrantes de uma mesma pessoa política (União, Distrito Federal, estados ou municípios) (ALEXANDRINO; PAULO, 2013, p. 23).

Com relação à descentralização, os autores afirmam:

Ocorre a chamada descentralização administrativa quando o Estado desempenha algumas de suas atribuições por meio de outras pessoas, e não pela sua administração direta. A descentralização pressupõe duas pessoas distintas: o Estado (União, o Distrito Federal, um estado ou município) e a pessoa que executará o serviço, por ter recebido do Estado essa atribuição (ALEXANDRINO; PAULO, 2013, p. 23).

Segue orientação semelhante Medauar (2011, p. 65):

[...] a transferência de poderes de decisão em matérias específicas a entes dotados de personalidade jurídica própria. Tais entes realizam, em nome próprio, atividade que, em princípio, têm as mesmas características e os mesmos efeitos das atividades administrativas estatais. A descentralização administrativa implica, assim, a transferência de atividade decisória e não meramente administrativa.

A autora ainda contribui afirmando que a descentralização é realizada pelos entes que compõem a administração indireta, ou seja, as empresas públicas, autarquias, fundações públicas e sociedades de economia mista.

Quanto à existência de hierarquia entre os entes da administração direta e os descentralizados, a escritora informa que, mesmo que de fato possa existir o vínculo hierárquico, do ponto de vista jurídico isso não ocorre, havendo tão somente um controle por parte dos entes centralizados para com os descentralizados:

[...] existem vínculos de hierarquia característicos da desconcentração; entre as entidades centrais – União, Estados, Distrito Federal, Municípios – e suas autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações públicas não ocorrem juridicamente vínculos de hierarquia, mas controle denominado tutela, típico da descentralização administrativa (MEDAUAR, 2011, p. 66).

Quanto à organização administrativa do Brasil, Meirelles (2014) ressalta que ela está intimamente ligada com a estrutura do Estado e a forma de governo adotada.

Assim sendo, o País constitui-se em um Estado Democrático de Direito, assegurando em seu texto constitucional a autonomia político-administrativa dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

O autor estabelece que as atribuições concernentes a esses entes encontram-se segmentadas pela descentralização territorial, resultando nas esferas federal, estadual e municipal. No entanto, verifica-se de que o Brasil possui um grande território e um imenso quadro populacional, o que acaba por trazer muitos problemas para serem resolvidos. Por isso, além da descentralização territorial, também existe a descentralização institucional na área administrativa, com o objetivo de poder redistribuir as funções públicas e assim atender aos interesses da sociedade:

Até o advento do Dec.-lei 200, de 25.2.67, a organização administrativa federal pecava pela excessiva concentração de atribuições nos órgãos de cúpula, agravada pela falta de racionalização dos trabalhos de coordenação dos serviços, ineficientes e morosos, em decorrência de uma burocracia inútil e custosa, que alongava a tramitação dos processos e retardava as decisões governamentais, pela subordinação das *atividades-fins* às *atividades-meios* (MEIRELLES, 2014, p. 838, grifo do autor).

A classificação da Administração Pública em direta ou indireta encontra-se no Decreto-lei 200/67. Dessa forma, a primeira está ligada à Presidência da República e seus Ministérios e a segunda é composta por entes que possuem personalidade jurídica própria e autonomia administrativa e financeira, porém vinculados a algum Ministério, preceitua o autor.

Consolidada a contextualização sobre o tema, a seguir será apresentado um aprofundamento no assunto.

3.1 Administração Pública direta

O Brasil possui sua organização político-administrativa dividida em vários níveis, existindo em cada um uma organização administrativa independente, chefiada por um cargo detentor de autoridade política e administrativa. Em razão disso, em um dos níveis encontra-se a União, equivalente à Administração Pública Federal e presidindo sua estrutura o chefe do Poder Executivo, o Presidente da República (MEDAUAR, 2011).

Já os Estados possuem sua própria organização administrativa, tendo como chefe do Poder Executivo o Governador do Estado. O Distrito Federal é chefiado pelo seu Governador e também possui sua própria organização na administração. Por fim encontram-se os Municípios, tendo como chefe do Poder Executivo o Prefeito Municipal, que por sua vez tem a incumbência de chefiar a administração municipal, bem como a fixação de diretrizes políticas, diferencia a autora.

Sobre a Administração Pública direta, destaca Justen Filho (2014, p. 274, grifo do autor:

A Constituição atribui a um conjunto de sujeitos políticos a titularidade de competências administrativas. Utiliza-se a expressão 'Administração direta' para indicar o ente político que, por determinação constitucional, é o titular da função administrativa. A Administração direta compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Medauar (2011) ressalta que os entes que compõem a Administração Pública direta dispõem de estrutura administrativa própria e autonomia política. A Constituição Federal rege, em seu art. 37, que deverão ser observados pela Administração Pública direta os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Assim, as pessoas jurídicas que a compõem confundem-se com os próprios entes da federação e, por terem ainda competência política, também possuem a denominação de pessoas políticas. Para cada ente federativo existe uma Administração Pública direta, conforme previsão legal do art. 41, I, II, III, do Código Civil (MAFFINI, 2013).

Quanto aos entes integrantes da Administração Pública direta, Alexandrino e Paulo (2013, p. 23) preceituam: "Administração direta é o conjunto de órgãos que integram as pessoas políticas do Estado (União, estados distrito Federal e municípios), aos quais foi atribuída a competência para o exercício, de forma centralizada, de atividades administrativas".

Conforme visto, pode-se dizer que a Administração Pública direta representa um conjunto de órgãos vinculados à estrutura do chefe do Poder Executivo e aos seus órgãos auxiliares. Entre suas características está o vínculo de subordinação-supremacia, ou seja, a hierarquia que interliga os respectivos órgãos. Outra

singularidade é a generalidade das tarefas e atribuições desses órgãos, visto que, a fim de poder cumprir suas atribuições, faz-se necessária sua divisão, no chamado processo de desconcentração, fazendo com que cada órgão desempenhe sua parcela no exercício das tarefas (MEDAUAR, 2011).

A estrutura da Administração direta federal é composta pela Presidência da República e dos Ministérios, com função de exercer o Poder Executivo Federal, conforme estabelece o art. 76 da CF. Já o art. 84, inciso II da Carta Magna estabelece que é de competência do Presidente da República, com auxílio dos ministros, a direção superior da administração federal, explica a autora. Ressalta-se que a Presidência da República é o órgão com maior grau hierárquico na estrutura administrativa, estando suas atribuições previstas no art. 84 da CF.

Já a estrutura básica da Administração direta estadual é composta pelo chefe do Poder Executivo, o Governador do Estado, auxiliado pelos Secretários do Estado. Em conformidade com o art. 25 da CF, os Estados irão se organizar através da Constituição e Leis que adotarem, respeitando os princípios constitucionais. O gabinete do Governador possui vários órgãos destinados a seu assessoramento direto. As Secretarias por sua vez, exercem as atividades atinentes à competência estadual e possuem cada uma possui um conjunto de órgãos, com finalidade de realizar as respectivas atribuições, formula a escritora.

A estrutura da Administração direta do Distrito Federal tem como chefe do Poder Executivo o Governador. Conforme dispõe o art. 32 da CF, o Distrito Federal será regido por lei orgânica e observará os princípios constitucionais, sendo ainda vedada sua divisão em municípios (MEDAUAR, 2011).

Conforme dispõe o art. 29 da CF, o Município será regido através de lei orgânica e observará os princípios estabelecidos pela Constituição Federal e Estadual. A estrutura básica da Administração direta municipal é composta pelo Prefeito Municipal, cujo objetivo é chefiar a Administração municipal, auxiliado pelas Secretarias para administrar atividades de sua competência. Dependendo do tamanho do município, as Secretarias poderão ainda possuir divisões, como departamentos e setores, versa a autora.

Concluída a exposição da Administração Pública direta, passar-se-á ao estudo da Administração Pública indireta, com o objetivo de compreender sua estrutura.

3.2 Administração Pública indireta

A Administração Pública indireta é composta pelas autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas: “[...] conjunto de pessoas jurídicas (desprovidas de autonomia política) que, vinculadas à administração direta, têm a competência para o exercício, de forma descentralizada, de atividades administrativas (ALEXANDRINO; PAULO, 2013, p. 23)”.

Quanto à organização da Administração Pública federal, dispõe o Decreto-Lei 200/1967:

Art. 4º. A Administração Federal compreende:
 I – A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na sua estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.
 II – A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:
 a) Autarquias;
 b) Empresas Públicas;
 c) Sociedades de Economia Mista;
 d) Fundações Públicas (ALEXANDRINO; PAULO, 2013, p. 28).

Uma classificação diferente é apresentada por Justen Filho (2014), referente à Administração Pública indireta. Segundo ele, a Administração Pública indireta é dividida em entes que possuem personalidade jurídica de direito público, compostos pelas autarquias, fundações de direito público e consórcios públicos, e entes que possuem personalidade jurídica de direito privado, compostos por empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações públicas, consórcios públicos privados e sociedades controladas.

O autor menciona expressamente seu inconformismo ante às demais classificações:

[...] não é cabível considerar que o elenco previsto no Dec.-lei 200/1967 apresente cunho exaustivo, final e definitivo. O processo histórico de configuração do Estado é contínuo. Não é possível interpretar o atual estágio da evolução jurídica como o momento final. A evolução das necessidades sociais e individuais demandará novas formas de organização do poder político (JUSTEN FILHO, 2014, p. 277).

Já para Di Pietro (2012), a Administração Pública indireta deveria ser composta pelas autarquias, fundações criadas pelo Poder Público, sociedades de economia mista, empresas públicas e consórcios públicos, além de incluir nesse rol as empresas concessionárias e as permissionárias de serviços públicos.

A Administração Pública indireta da União possui, dentre seus entes, as autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista, com algumas características em comum. Por exemplo, a criação do ente é feita através de uma lei específica, além de possuir personalidade jurídica e integrar patrimônio próprio. Conforme a conceituação feita pelo art. 5º do Decreto-lei 200/67, a autarquia é uma pessoa jurídica de Direito Público que exerce atividades típicas da Administração Pública. A fundação também é pessoa jurídica de Direito Público e tem por objetivo exercer atividade de interesse coletivo. Já a empresa pública é pessoa jurídica de direito privado, com capital constituído pela União e objetivo de explorar atividade econômica, assim como a sociedade de economia mista, caracterizada por ser pessoa jurídica de direito privado (MEIRELLES, 2014).

Quanto à conceituação realizada pelo decreto supracitado, o autor tece uma crítica, alegando que não coincide totalmente com aquela defendida pela doutrina. Para ele, a autarquia é diferente dos demais entes da Administração Pública indireta, tendo em vista ser pessoa jurídica de direito público e ter por objetivo o exercício de atividades típicas da Administração Pública. Já a empresa pública se diferencia da sociedade de economia mista, pois poderá constituir qualquer modalidade de sociedade comercial e o capital, de regra, é exclusivo da União.

O Decreto-lei nº 200/67 dispõe em seu artigo 10, § 1º que as atividades da Administração Pública deverão ser descentralizadas sob três planos:

- a) dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução;
- b) da Administração Federal para as unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio;
- c) da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões (DI PIETRO, 2012, p. 473).

Em relação à descentralização prevista na alínea “a”, a autora destaca que se trata efetivamente de desconcentração. Já na alínea “b”, constata haver apenas uma cooperação entre os governos federal, estadual e municipal para executar atividades

de interesse comum. Por fim, a alínea “c” se refere à execução indireta das obras e serviços através de terceiros.

De forma análoga, a escritora estende seu inconformismo pelo fato de o decreto não abranger todas as entidades da Administração Pública indireta. Ao mencionar a expressão Administração indireta no decreto, acredita que o legislador quis se referir às entidades que prestam serviço público de forma descentralizada; no entanto, falhou ao não mencionar as concessionárias e permissionárias de serviços públicos, que são entes descentralizados por colaboração. Também considerou apenas as sociedades de economia mista e empresas públicas que exercem atividade econômica.

A autora também traz à tona o consórcio público, que pode assumir personalidade de direito público e passar a ter a denominação associação pública, bem como ter personalidade de direito privado. No entanto, a legislação determina que somente o consórcio público com personalidade de direito público integra a Administração Pública indireta, esclarece ela.

Algumas características são comuns entre todos os entes que compõem a Administração Pública indireta, como a necessidade de uma lei específica para sua criação. Assim, as autarquias serão na realidade criadas por lei específica; já para as fundações públicas, sociedades de economia mista e empresas públicas a lei específica é necessária para autorizar sua criação, porém sua efetividade dar-se-á conforme disposição de legislação infraconstitucional (MAFFINI, 2013).

Outra característica comum é o fato de serem pessoas jurídicas e não órgãos públicos e, portanto, titulares de seus próprios direitos e deveres. Também é comum é a autonomia administrativa e de gerência e ao mesmo tempo, sendo submetidos a um controle exercido pela Administração Pública Direta, esclarece o autor.

Equivalente é a submissão ao dever de licitar, previsto no art. 37, XXI, da CF, determinando que as contratações deverão ser antecedidas por licitação, ressalvadas algumas exceções. Outro traço comum é o de que as entidades da Administração Pública indireta são controladas pelos Tribunais de Contas, conforme estabelecem os arts. 70 a 75 da CF, comenta o estudioso.

Quanto aos profissionais das entidades da Administração Pública indireta existem algumas regras em comum, como a obrigatoriedade de concurso público para seu ingresso, estabelecido no art. 37, II da CF. De modo similar, o art.37, XI, da CF limita a remuneração do profissional. Outra regra está prevista no inciso XVI do mesmo artigo, destacando a proibição de acumulação remunerada de cargos, empregos ou funções públicas. Por fim, existe a condição de o profissional integrante da Administração Pública indireta submeter-se às responsabilidades civil, administrativa e penal (MAFFINI, 2013).

Esclarecido esse ponto, a partir deste momento serão estudadas as entidades que compõem a Administração Pública indireta, conforme rege o Decreto-lei 200/1967, a começar pelas autarquias.

3.2.1 Autarquias

Autarquias são pessoas jurídicas integrantes da Administração Pública indireta. Quanto ao conceito, Gasparini (2012, p. 373, grifo do autor) revela que: “etimologicamente, o vocábulo ‘autarquia’, de origem helênica, significa comando próprio, direção própria, autogoverno”.

Justen Filho (2014, p. 278, grifo do autor) traz a seguinte definição para autarquia: “[...] *pessoa jurídica de direito público, instituída para desempenhar atividades administrativas sob regime de direito público, criado por lei que determina o grau de sua autonomia em face da Administração direta*”.

Quanto às autarquias federais, estas possuem definição estabelecida pelo Decreto-Lei nº 200/67, em seu art. 5º, I: “O serviço autônomo, criado por Lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada” (GASPARINI, 2012, p. 373).

Já para Di Pietro (2012), existem algumas características inerentes às autarquias que são de consenso entre os autores estudados, como a criação através de lei, dotação de personalidade jurídica própria, capacidade de se autoadministrar,

especificação dos fins e das atividades e, por último, a sujeição ao controle estabelecido.

A autonomia da autarquia sob o aspecto jurídico apresenta-se de quatro formas: verifica-se que tem personalidade jurídica e patrimônio próprios; sua estrutura administrativa difere da Administração Pública direta, possuindo seus próprios órgãos e servidores; sua competência está prevista em lei; e por fim, seus recursos financeiros são disciplinados em lei (JUSTEN FILHO, 2014).

A autarquia, sendo pessoa jurídica, possui direitos e obrigações próprios. Também se submete ao regime de direito público no que concerne à sua criação, extinção e poderes. Da mesma forma, difere das pessoas jurídicas públicas políticas quanto ao aspecto de autoadministração, tendo em vista que a União, Estados e Municípios podem criar seu próprio direito (DI PIETRO, 2012).

Sua classificação pelo tipo de atividade pode ser assim definida:

1. **econômicas**, destinadas ao controle e incentivo à produção, circulação e consumo de certas mercadorias, como o Instituto do Açúcar e do Alcool;
2. **de crédito**, como as Caixas Econômicas (hoje também transformada em empresas públicas);
3. **industriais**, como a Imprensa Oficial do Estado (hoje também transformada em empresa);
4. **de previdência e assistência**, como o INSS e o IPESP;
5. **profissionais ou corporativas**, que fiscalizam o exercício das profissões, como o CREA, o CRM e tantas outras;
6. as **culturais** ou de **ensino**, em que se incluem as Universidades (DI PIETRO, 2012, p. 487, grifo da autora).

Diante do exposto verifica-se que a autarquia está prevista no Decreto-lei 2000/1967. Sua criação se dará por lei específica, tendo como exercício atividades típicas na Administração Pública. Ainda mais, há de se destacar que, quanto a natureza jurídica, submete-se ao regime de direito público. Dando sequência, será feita a contextualização das empresas públicas.

3.2.2 Empresas públicas

O Decreto-lei 200/1967, em seu artigo 4º, II, “b” dispõe de que as empresas públicas fazem parte da Administração Pública indireta. Para Gasparini (2012, p. 493), a empresa pública pode ser assim conceituada:

A sociedade mercantil, industrial ou de serviço, constituída mediante autorização de lei e essencialmente da Administração Pública ou composto, em sua maior parte, de recursos dela advindos e de entidades governamentais, destinada a realizar imperativos da segurança nacional ou de relevante interesse coletivo, ou, ainda à execução de serviços públicos.

O conceito também é trazido pela visão de Alexandrino e Paulo (2013, p. 73):

[...] pessoas jurídicas de direito privado, integrantes da administração indireta, instituídas pelo Poder Público, mediante autorização de lei específica, sob qualquer forma jurídica e com capital exclusivamente público, para a exploração de atividades econômicas ou para a prestação de serviços públicos.

Quanto à natureza Gasparini (2012) diz que as empresas públicas são pessoas jurídicas de Direito Privado e as suas regras impostas pela Constituição Federal. A definição encontra-se no Decreto-lei 200 em seu art. 5º, II:

[...] a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criado por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito (BRASIL, 1967, texto digital).

Para Justen Filho (2014, p. 305, grifo do autor), a melhor definição para empresa pública seria: “[...] *uma empresa jurídica de direito privado, assim qualificada por lei e sujeita a regime jurídico diferenciado, cujo capital é de titularidade de uma ou mais pessoas de direito público*”.

Via de regra, as empresas públicas formam-se através do capital do ente público em que é vinculada, como a União, Estado, Distrito Federal ou Município. Existem algumas divergências na doutrina quanto à criação de empresa pública no âmbito estadual e municipal, porém a corrente predominante rege sobre a possibilidade de criação de empresa pública tanto estadual como municipal (MEDAUAR, 2011).

Há algumas diferenças entre as empresas públicas e as sociedades de economia mista quanto à composição patrimonial, sendo que para as empresas públicas não é possível o ingresso de capital privado. No entanto, no que diz respeito à sociedade de economia mista, isso é possível, desde que a participação do Poder Público seja majoritária. Caso isso não se proceda, a sociedade não será de economia

mista e sim pessoa jurídica particular na qual o Poder Público é acionista ou sócio (MAFFINI, 2013).

Outra distinção entre as empresas públicas e as sociedades de economia mista refere-se à forma societária. As empresas públicas poderão ser formadas por qualquer modelo societário, desde que compatível com sua natureza. Quanto às sociedades de economia mista, estas deverão ser formadas sob a forma de sociedade anônima, conforme disposição do art. 235 da Lei 6.404/1976, esclarece o autor.

Do exposto se extrai de que as empresas públicas são integrantes da estrutura da Administração Pública. Também se verifica que, para autorizar sua criação, é necessário lei específica, sendo que para dar efetividade dependerá de legislação infraconstitucional. A partir de agora o estudo prossegue com a definição das sociedades de economia mista.

3.2.3 Sociedades de economia mista

As sociedades de economia mista fazem parte da Administração Pública indireta, sendo seu conceito apresentado por Gasparini (2012, p. 373):

A sociedade mercantil, industrial ou de serviço cuja instituição, autorizada por lei, faz-se, essencialmente, sob a égide do Direito Privado, com recursos públicos e particulares, para a realização de imperativos necessários à segurança nacional ou de relevante interesse da coletividade, cujo capital social ou o votante pertence em sua maioria à Administração Pública sua criadora.

Já para Alexandrino e Paulo (2013, p. 73) as sociedades de economia mista trazem uma definição semelhante:

[...] pessoas jurídicas de direito privado, integrantes da administração indireta, instituídas pelo Poder Público, mediante autorização de lei específica, sob a forma de sociedade anônima, com participação obrigatória de capital privado e público, sendo da pessoa política instituidora ou de entidade da respectiva administração indireta o controle acionário, para a exploração de atividades econômicas ou para a prestação de serviços públicos.

A definição legal encontra-se no art. 5º, III, do Decreto-lei 200/67:

[...] a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta (BRASIL, 1967, texto digital).

Aufere-se do exposto que a sociedade de economia mista é uma pessoa jurídica de direito privado. Tanto o artigo anterior como o art. 245 da Lei nº 6.404/1976 classificam-na sob a forma de sociedade anônima, que por sua vez tem capital dividido em ações e seus sócios responsabilidade limitada (JUSTEN FILHO, 2014).

Existem algumas semelhanças entre as sociedades de economia mista e as empresas públicas. Ambas são pessoas jurídicas de direito privado e exercem atividade econômica, sendo seus bens particulares, conforme art. 98 do Código Civil. Os profissionais que nelas atuam são agentes públicos celetistas e, quanto às regras de prescrição previstas no Decreto-lei 200/1967, a medida não se aplica, conforme entendimento da Súmula 39 do STJ. Por fim, não é possível decretação de falência, recuperação judicial ou extrajudicial para as sociedades de economia mista e empresas públicas (MAFFINI, 2013).

Contudo, diante do que se verifica sobre a sociedade de economia mista, destaca-se que sua criação deva também ser feita através de lei específica. Quanto à personalidade jurídica, trata-se de pessoa jurídica de direito privado e, quanto à forma, deverá necessariamente ser uma sociedade anônima.

Dando prosseguimento, será composto o conceito de fundação pública.

3.2.4 Fundações públicas

As fundações públicas também estão contempladas no rol trazido pelo Decreto-lei 200/1967, em seu art. 4º, II, “d”, fazendo parte da estrutura da Administração Pública indireta. O art. 5º, IV do documento preceitua:

[...] a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes (BRASIL, 1967, texto digital).

O conceito de fundação pública é citado por Gasparini (2012, p. 384, grifo do autor): “O conceito de fundação, gênero do qual a *fundação privada* e a *fundação pública* são espécies, é encontrado na doutrina. Segundo esta, é um patrimônio,

substrato econômico da fundação, é o complexo de relações jurídicas pertencentes a determinado sujeito”.

As fundações públicas também possuem a seguinte definição:

[...] personificação de um patrimônio ao qual é atribuída uma finalidade específica não lucrativa, de cunho social. A pessoa física ou jurídica, que destaca de seu patrimônio determinados bens, os quais adquirem personalidade jurídica para a atuação na persecução dos fins sociais definidos no respectivo estatuto (ALEXANDRINO; PAULO, 2013, p. 55).

Existe a possibilidade jurídica de as fundações serem em regime de direito público ou privado e, em razão disso, faz-se necessário distingui-las. Há também divergências doutrinárias entre as fundações com personalidade jurídica de direito público e as autarquias. Assim, as autarquias teriam a competência para exercer funções de autoridade, enquanto que as fundações de direito público seriam instrumentos para o desenvolvimento de atividades, como por exemplo a pesquisa (JUSTEN FILHO, 2014).

Existem algumas diferenças em relação às fundações públicas e as autarquias. Assim, quanto à forma de criação, apesar de ambas serem criadas por lei, as fundações públicas serão realmente efetivadas mediante legislação infraconstitucional (MAFFINI, 2013).

Outra diferença que há entre as fundações públicas e as autarquias diz respeito à sua atividade. Por isso, quanto às fundações públicas há de se destacar que o art. 37, XIX, da CF estabelece que lei complementar definirá sua área de atuação. Já as autarquias, conforme dispõe o art. 5º, I, do Decreto-lei 200/1967, irão executar atividades típicas da Administração Pública, esclarece o autor.

Quanto à natureza jurídica, o estudioso constata outra distinção entre as fundações públicas e as autarquias, resultado de correntes doutrinárias conflitantes. Ao passo que alguns autores entendem ser a fundação pública pessoa jurídica de direito público, outros a definem como de direito privado. Contudo, o entendimento majoritário é de que as fundações públicas possam ser tanto pessoas jurídicas de direito público como de direito privado.

Do estudo referente às fundações públicas, destaca-se de que não possuem fins lucrativos e são consideradas entidades com personalidade jurídica de direito privado por alguns autores e de direito público por outros.

O próximo capítulo propõe-se a mostrar a relação da delegação do poder de polícia em relação à Administração Pública indireta, sendo ainda verificado posicionamento do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul e dos Tribunais Superiores.

4 EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA POR PESSOAS JURÍDICAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA

O esforço do presente capítulo enseja a compreensão da delegação do exercício do poder de polícia para pessoas jurídicas da Administração Pública indireta, por meio da ampliação de sua contextualização. Ressalta-se que este tema acabou ganhando repercussão geral e atualmente aguarda julgamento pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Ato subsequente, a título de contribuição para o estudo, será verificada a possibilidade do exercício do poder de polícia pelos particulares e pela Guarda Municipal.

Primeiramente há de ser feitas algumas considerações com relação ao poder de polícia. Como já foi elucidado anteriormente, a fim de poder desempenhar suas funções, o Estado vale-se do poder de polícia, limitando o exercício dos direitos e garantias dos cidadãos em prol da coletividade e interferindo na sua vida em nome do interesse público. Dessa maneira, a supremacia do interesse público se sobrepõe ao interesse particular (PINHEIRO, 2015, texto digital).

O exercício do poder de polícia tem seu embasamento no interesse social e nas normas legais referente à ordem pública. Assim o Estado, através do poder de polícia exercido pela Administração Pública direta, visa proteger os direitos de toda a coletividade. Por via reflexa, o questionamento é sobre a possibilidade ou impossibilidade da delegação do poder de polícia para a Administração Pública indireta, reflete o autor.

Scatolino (2016) estrutura em quatro os meios de manifestação do poder de polícia: leis e atos normativos, atos individuais, atos de fiscalização e atos de sanção. No que concerne às leis e atos normativos, não há que se falar em poder de polícia que não seja por eles fundamentado. Os atos individuais, por sua vez, possuem destinatário certo e incidem sobre bens ou atividades, como na apreensão de mercadorias, devendo igualmente ser revestidos de consentimento do Estado, por meio de autorização ou licença. Já os atos de fiscalização consistem no exercício do poder de polícia com a finalidade de fiscalizar determinações expedidas pela Administração Pública. Por fim, os atos de sanção são aqueles pelos quais o Estado aplica penalizações administrativas àqueles que descumprirem as determinações impostas.

Para Alexandrino e Paulo (2013), o ciclo de polícia se desenvolve através de quatro fases: a ordem de polícia, vinculada à legislação; o consentimento de polícia, dependente de assentimento prévio da Administração Pública; a fiscalização de polícia, que verifica o cumprimento de ordens; e a sanção de polícia, meio pelo qual a Administração Pública atua de modo coercitivo quando as ordens de polícia são violadas, sendo aplicada uma penalização.

Necessário se faz distinguir o poder de polícia originário e o delegado. Assim, o primeiro considera-se originário quando exercido pelo Estado através das entidades que integram a Administração Pública direta. Já o segundo é exercido pelas pessoas jurídicas que integram a Administração Pública indireta. Contudo, é a Administração Pública direta que transfere o exercício do poder de polícia através da delegação (PINHEIRO, 2015, texto digital).

Carvalho Filho (2010, p. 86, grifo do autor) expõe seu entendimento sobre o poder de polícia originário:

Ante o princípio de que quem pode o mais pode o menos, não é difícil atribuir às pessoas políticas da federação o exercício do poder de polícia. Afinal, se lhes incumbe editar as próprias leis limitativas, de todo coerente que se lhes confira, em decorrência, o poder de minudenciar as restrições. Trata-se aqui do poder de polícia *originário*, que alcança, em sentido amplo, as leis e os atos administrativos provenientes de tais pessoas.

O Estado não atua somente por meio de seus órgãos e agentes, quando da execução de suas atividades administrativas ou serviços públicos. Parcela dessas

atividades é exercida por pessoas administrativas ligadas ao Estado, correspondendo ao seu prolongamento tendo suas funções públicas exercidas de forma delegada. No entanto, para que seus atos delegados sejam válidos, devem estar previstos em lei (CARVALHO FILHO, 2010).

Conforme se extrai de Alexandrino e Paulo (2013), a expressão *poder de polícia delegado*, tornou-se consagrada pela doutrina. No entanto, os mesmos autores destacam que a palavra, *delegado*, possa causar alguma confusão, por se tratar de descentralização mediante outorga da lei e não colaboração, que implicaria na execução de determinado serviço público mediante contrato administrativo, não se configurando como exercício do poder de polícia.

Quanto à possibilidade do exercício do poder de polícia por particulares, há de se destacar que esta questão já foi discutida pelo STF na ação direta de inconstitucionalidade número 1.717, na qual a Corte entendeu não ser possível esta delegação. Ou seja, não é permitido transferir o exercício do poder de polícia para pessoas jurídicas que não integram a Administração Pública (MAFFINI, 2013).

O julgado acima justifica-se pelo fato de o Estado deter o monopólio da violência, de modo que não pode ser transferido a particulares. Legalmente, somente o Estado pode fazer uso de força para fazer cumprir os preceitos legais; no entanto, aos particulares não há vedação total sobre o exercício do poder de polícia, o que resulta em algumas atividades acessórias que podem ser delegadas (JUSTEN FILHO, 2014). A esse respeito, Scatolino (2016, p. 367, grifo do autor) afirma:

Haveria possibilidade de se transferir aos particulares a imposição de medidas que visam a limitar ou condicionar o exercício de bens, direitos e atividades? A resposta é **negativa**. Inclusive, o art. 4^a, III, da Lei das Parcerias Público Privadas, Lei nº 11.079/05, estabelece que não pode ser objeto de contrato de PPP o exercício do poder de polícia, por consistir em transferir para particulares essa atividade estatal.

Nesse estado de afirmação, é enfática a postura adotada pelo STF em relação ao assunto, ao julgar em 07 de novembro de 2002 a ação direta de inconstitucionalidade número 1717. O relator Ministro Sydney Sanches votou pela impossibilidade da delegação do poder de polícia a particulares e, dessa forma, declarou ser inconstitucional o art. 58 e seus parágrafos da Lei 9.649 de 27 de maio de 1998, sendo que o § 3º não foi atingido pela ADIN (JUSTEN FILHO, 2014).

Na particularidade desse caso e numa visão diametralmente oposta, para Maffini (2013, p. 76) existe a possibilidade de transferência do poder de polícia a particulares:

[...] é possível a transferência a particulares, desde que se o faça com regularidade licitatória e contratual, de atos materiais de preparação do poder de polícia propriamente dito (ex.: expedição de tíquetes de parquímetros, o ato de fotografar veículos em controladores eletrônicos de velocidade, o ato material de vistoriar um veículo para fins de licenciamento etc.), bem como de atos materiais de execução do poder de polícia (ex.: ato material de apreender veículos em situação irregular, demolição de obra irregular etc.).

Assim, o autor argumenta que a transferência do exercício do poder de polícia a particulares não é admitida naqueles atos dotados de cunho decisório:

O que não é possível é a transferência a particulares da prática de atos administrativos – dotados de cunho decisório, portanto – de polícia administrativa (ex.: o licenciamento de veículos automotores, a decisão quanto à autuação de trânsito, a decisão quanto à apreensão de veículo, a decisão quanto à demolição de obra irregular etc.). Trata-se, pois, de atividade estatal indelegável a particulares (MAFFINI, 2013, p. 76).

Adota postura equivalente Scatolino (2016), para quem os atos materiais poderão ser praticados por particulares, isto é, poderão ser delegados aqueles que precedam os atos de polícia. Assim sendo, é lícito ao Estado fiscalizar as normas estabelecidas pelo Código de Trânsito Brasileiro (CTB) através de equipamentos eletrônicos de controle de velocidade, delegando a tarefa a empresas privadas controladas pelo Poder Público. Por outro lado, não seria possível o contrato de uma empresa para exercer atos decisórios de polícia administrativa.

A delegação acima justifica-se pelo princípio da impessoalidade, uma vez que há uma igualdade no tratamento dos indivíduos. Num primeiro momento, o ato realizado pela empresa será o de registrar uma violação ao CTB e, posteriormente, caberá ao Estado exercer seu poder de polícia por meio de uma sanção, afirma o autor.

Submete-se a essa possibilidade ainda o particular que pratique ato material sucessivo ou posterior ao ato de polícia. Um exemplo oportuno é a contratação de um serviço, por parte da Administração Pública, para demolir uma obra que foi construída ilegalmente e que esteja desocupada. Assim também ocorreria com a contratação de uma empresa particular para destruir bens apreendidos pela Administração Pública, falsificados ou que não possam ser consumidos, elucida o escritor.

Existem situações em que há necessidade de o Poder Público exercer o poder de polícia na sua modalidade fiscalizatória. Assim, atribui a particulares, através de contratos, a fiscalização realizada através de máquinas, a exemplo dos aeroportos, onde é feita triagem para detectar se está sendo transportado algum proibido. No entanto, nessa situação não há delegação do poder de polícia, pois a tarefa executada pelo particular é apenas operacional (CARVALHO FILHO, 2010).

Em respeito ao que foi analisado, verifica-se haver divergências entre a doutrina e a jurisprudência, no que tange a delegação do poder de polícia às entidades integrantes da Administração Pública indireta, especificamente as pessoas jurídicas de direito privado, afetando as empresas públicas, sociedades de economia mista e as fundações públicas com personalidade jurídica de direito privado (ALEXANDRINO; PAULO, 2013).

À luz de outro cenário, é pacífico o entendimento que abarca a delegação do poder de polícia às pessoas jurídicas de direito público da Administração Pública indireta, ou seja, as autarquias e fundações públicas com personalidade jurídica de direito público. Não é possível lhes atribuir, entretanto, a tarefa de editar leis, por exemplo, mas são permitidas as outras fases do ciclo de polícia, inclusive a aplicação de sanção de polícia, elucidam os autores.

Outro fato contraditório surgiu quando da instituição da Guarda Municipal, sob a forma de empresa pública, pelo Município do Rio de Janeiro. A contratada era pessoa jurídica de direito privado e o quadro de servidores subordinados ao regime celetista. A discussão permeou a validade da aplicação de multas pela Guarda Municipal, uma vez que, por ser empresa pública, estaria impossibilitada de exercer o poder de polícia, restando nulas as multas efetivadas. No entanto, houve extinção da empresa pública através da lei Complementar nº 100 do Município do Rio de Janeiro em 15 de outubro de 2009, e foi criada a Guarda Municipal sob a forma de autarquia (CARVALHO FILHO, 2010).

Conforme entendimento do autor, não há na CF dispositivo que vede o exercício do poder de polícia por pessoas jurídicas de direito privado, desde que sob a forma de fiscalização. O art. 280, § 4º do CTB permite que a lavratura do auto de

infração seja feita por policial militar ou servidor civil, seja estatutário ou celetista, tornando portanto válidos seus atos fiscalizatórios.

No mesmo sentido, Scatolino (2016) esclarece que atos de consentimento, sanção e regulação não podem ser delegados para pessoas jurídicas de direito privado. No que concerne a atos de fiscalização, estes poderão ser exercidos desde que o particular esteja habilitado para o exercício do poder de polícia na forma fiscalizatória. No entanto, os atos de consentimento do Estado, como licenças, deverão ser executados por pessoas jurídicas de direito público.

Posto isso, Carvalho Filho (2010) ressalta que, para o exercício do poder de polícia por empresas públicas de direito privado, existem alguns requisitos que devem estar presentes: a pessoa jurídica deverá fazer parte da Administração Pública indireta; a delegação do exercício do poder de polícia deverá estar prevista em lei; por último o poder de polícia deverá ficar restrito a atos de fiscalização.

Ocorrem divergências também no que se refere à delegação do poder de polícia para as sociedades de economia mista e empresas públicas. Ambas as entidades possuem personalidade jurídica de direito privado e compõem a estrutura da Administração Pública indireta, bem como as prestadoras de serviços públicos. Entretanto, embora sejam pessoas jurídicas de direito privado, não são consideradas particulares (MAFFINI, 2013).

Com relação à delegação do exercício do poder de polícia, o STJ já havia se manifestado através do Recurso Especial número 817.534, entendendo não ser possível a aplicação de multa por sociedade de economia mista. A questão discutida restringiu-se quanto à finalidade dessas entidades, uma vez que seu objeto social visa a obtenção de lucro, relata o autor.

Quanto à aplicação de multa pela sociedade de economia mista, o autor esclarece que o STJ adota o entendimento da impossibilidade. No entanto, existem alguns atos decorrentes do exercício do poder de polícia relativos ao consentimento e à fiscalização poderão ser delegados.

Na aplicação dos ditames jurídicos, o STF manifestou-se através da ADIn 2.310, que deu entrada em 29 de agosto de 2000 e posteriormente extinta sem

apreciação de mérito. Naquela oportunidade, entendeu-se que não seria possível o exercício do poder de polícia por parte dos profissionais que detinham vínculo celetista. Cabe ressaltar que o tema ganhou repercussão geral e atualmente está aguardando o julgamento da Suprema Corte (MAFFINI, 2013).

Conforme já se viu, as discussões sobre o tema segmentam os doutrinadores. Ao passo que alguns autores entendem que a transferência do exercício do poder de polícia para empresas estatais não é viável em função dos fins lucrativos, outros defendem o argumento de que o fato de o poder de polícia poder ser delegado às entidades que compõem a Administração Pública indireta, isso não retira por parte do Estado a gerência sobre o poder de polícia, contrapõe o autor.

Na sua visão, a existência das empresas, em tese, não buscaria o resultado econômico-financeiro, mas estaria amparada em decorrência da atuação do Estado na economia. No entanto, adverte o autor, caso passem a utilizar o poder de polícia de forma inadequada objetivando aumentar sua arrecadação, os atos decorrentes da atividade deverão ser anulados, por constituírem desvio de finalidade.

Outro argumento relevante apresentado pelo estudioso refere-se à impossibilidade das empresas estatais de exercerem o poder de polícia, fundamentado no fato do Estado ter atuação na economia, inclusive no que concerne à criação de empresas. Diante disso, necessária se faz a observância do art. 173 da CF, segundo o qual a exploração de atividade econômica por parte do Estado deve ser decorrente de segurança nacional ou ter relevância para o interesse da coletividade. Logo, conclui-se não ser possível que as empresas criadas pelo Estado possam exercer o poder de polícia em sentido próprio, tendo em vista que isso tiraria a legitimidade do para atuar na economia (MAFFINI, 2013).

Gasparini (2012) adentra na temática, ao comentar que o STJ foi favorável à possibilidade de a sociedade de economia mista exercer atos relativos ao consentimento e à fiscalização do trânsito. A Corte, contudo, vedou a delegação dos atos relativos à aplicação de multas.

Pinheiro (2015) corrobora esse entendimento, rotulando a referida delegação como ilegal e descabida. Para ele, incontestavelmente as sociedades de economia mista possuem seu capital proveniente do Poder Público e de particulares e, como se

não bastasse, têm sua natureza jurídica configurada como de direito privado, não possuindo prerrogativas de direito público.

A fim de pacificar a temática, o STJ analisou os dispositivos referentes ao CTB e à Lei 6.404/76, que se reporta às sociedades por ações. Dos atos possíveis de serem praticados, segmentados em legislação, consentimento, fiscalização e sanção, houve entendimento de que somente o consentimento e a fiscalização poderiam ser delegados para as entidades privadas que compõem a Administração Pública indireta. Em resumo, os atos decorrentes de legislação e aplicação de sanção não poderão ser praticados pelas sociedades de economia mista e empresas públicas (MEZZOMO, 2014).

Ressalvados os fatos, Pinheiro (2015), traz como exemplo a cidade de Belo Horizonte, do Estado de Minas Gerais, que delegou poder de polícia a sociedade de economia mista. O fato fundamentou-se no argumento de que, para poder estabelecer a harmonia entre os usuários das vias públicas, pedestres e veículos, existe a necessidade da realização de fiscalização de trânsito. Neste ínterim, o CTB estabelece regras de conduta e de circulação nas vias públicas, no entanto, para que isso ocorra, é necessária a fiscalização por parte da Administração Pública. Dessa forma, o controle e a fiscalização objetivam proporcionar segurança a todos aqueles abrangidos pelo trânsito.

Mello (2014) reitera essa postura, ao enfatizar que a fiscalização é um meio de manifestação do poder de polícia e, em razão disso, a Administração Pública poderá utilizar atos de fiscalização com a finalidade de assegurar o interesse público, coibindo atos provenientes de particulares. Assim, é relevante que o Poder Público possa realizar seu papel de fiscalização como, por exemplo, em veículos automotores, a fim de assegurar que estejam em condições de trafegar com segurança e evitar acidentes.

A indústria da multa é repudiada por Carvalho Filho (2010), que vê nas entidades que realizam a fiscalização de trânsito a aplicação de multas de forma abusiva, com a finalidade de arrecadação. O autor caracteriza o feito como abuso de poder, passível de repressão. Ainda, atesta que esse tipo de abuso pode ocorrer tanto

com entidades dotadas de personalidade de direito privado, como as pessoas jurídicas de direito público, sendo vital a fiscalização por parte do Poder Público.

Alexandrino e Paulo (2013) discorrem sobre a possibilidade do exercício do poder de polícia pelas pessoas jurídicas da Administração Pública indireta, resultando em controvérsias no que se refere às entidades com personalidade de direito privado. Entretanto, a corrente doutrinária majoritária posiciona-se de modo a ver como inválida a delegação, fundamentado no *poder de império*, que não poderia ser exercido por pessoa jurídica de direito privado, sob pena de inconstitucionalidade.

Concluído o estudo da possibilidade de delegação do exercício do poder de polícia a particulares, verifica-se que isso não é lícito, ao passo que existe divergência no que se refere às entidades dotadas de natureza jurídica de direito privado, como as sociedades de economia mista e as empresas públicas. A seguir, para ampliar o estudo referente à delegação do exercício do poder de polícia, será analisado o posicionamento do Tribunal de Justiça do Rio grande do Sul (TJRS) referente ao tema.

4.1 Posicionamento do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul referente à delegação do poder de polícia

Como visto anteriormente, a delegação do poder de polícia para particulares não é possível, uma vez que não integram a Administração Pública. No entanto, é possível que atos materiais, como a instalação de controladores de velocidade, possam ser praticados. Com o fim de delimitar esse entendimento, o TJRS analisou a Apelação Cível número 70062842075, em cuja ocasião a relatora Isabel de Azevedo Souza entendeu ser possível, através de contrato administrativo, que particulares possam instalar equipamentos para monitoramento de velocidade, não configurando delegação do poder de polícia:

ACÇÃO POPULAR. LICITAÇÃO. CONTRATO ADMINISTRATIVO. EQUIPAMENTOS ELETRÔNICOS. TRÂNSITO. 1. Não configura cerceamento de defesa o indeferimento de prova testemunhal que se mostra desnecessária ao desate da lide. 2. O contrato administrativo de fornecimento, instalação, gerenciamento e manutenção de equipamentos de medição de velocidade dos veículos no trânsito que estabelece remuneração em valor fixo sobre as infrações geradas e recebidas pelo ente público não gera despesa pública. O processamento da despesa em desacordo com os requisitos da Lei da Responsabilidade Fiscal somente caracteriza lesividade quando houver prova do prejuízo. 3. Não configura delegação do poder de

polícia a contratação de particular para o serviço de instalação de equipamentos, geração de imagens e monitoramento de velocidade no trânsito, porquanto tais atividades não englobam a participação da contratada na aplicação da sanção, à qual é imprescindível o poder de coerção do ente público. 4. Afigura-se legal a aplicação da receita decorrente do pagamento das multas por infrações de trânsito na fiscalização e na educação do trânsito, das quais faz parte a etapa de aferição por equipamentos eletrônicos e audiovisuais. Inteligência do art. 320 do CTB. 5. Não há ilegalidade no aditamento que eleva o preço do contrato, em razão do aumento na quantidade de equipamentos instalados pela contratada e da assunção de atividade de operação dos sistema, coleta das imagens, processamento e geração de relatórios, antes a cargo do ente público. Agravo retido desprovido. Recurso de apelação desprovido. Sentença confirmada em reexame necessário. (Apelação Cível Nº 70062842075, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Maria Isabel de Azevedo Souza, Julgado em 26/03/2015). (RIO GRANDE DO SUL, 2015, texto digital).

A discussão alastra-se no que tange a delegação do poder de polícia para as empresas públicas, às quais é vedada a prática dos atos de polícia, com exceção daqueles imbuídos de caráter fiscalizatório. Entretanto, para que se habilite, a empresa deverá contemplar determinados requisitos, como fazer parte da estrutura da Administração Pública indireta e ter previsão legal. Objeto de debate pelo TJRS foi o julgado do Agravo nº 70059002618, no qual se reconheceu a constitucionalidade da delegação do poder de polícia à Empresa Pública de Transporte e Circulação (EPTC). No que concerne a criação da empresa pública, verifica-se que ela deverá ser feita por lei específica, conforme dispõe o art. 37, XIX, da CF:

AGRAVO EM APELAÇÃO. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. EMPRESA PÚBLICA DE TRANSPORTE E CIRCULAÇÃO - EPTC.DELEGAÇÃO DO PODER DE POLÍCIA. CONSTITUCIONALIDADE. AUTORIZAÇÃO DE CRIAÇÃO POR LEI ESPECÍFICA. - Constitucionalidade da delegação do poder de polícia à EPTC, conforme decisão do Tribunal Pleno no incidente de inconstitucionalidade nº 70049790009. - Criação da empresa pública autorizada por lei específica, e não de forma genérica e indeterminada. Atendimento dos requisitos constitucionais previstos no art. 37, inciso XIX, da Constituição da República. - PREQUESTIONAMENTO. Há muito que este Tribunal vem decidindo que não se faz necessária a análise expressa de todos os dispositivos e argumentos trazidos pelos recorrentes. Mister é que o acórdão traga, de forma fundamentada, a resposta à controvérsia típica da lide. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO. (Agravo Nº 70059002618, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marilene Bonzanini, Julgado em 10/04/2014). (RIO GRANDE DO SUL, 2014, texto digital).

Com mesmo sentido e alcance teve a Apelação Cível nº 70051362085, do mesmo Tribunal, posicionado favorável à legalidade da fiscalização de trânsito pela EPTC:

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. LEI Nº 8.133/80. EPTC. PODER DE POLÍCIA DE FISCALIZAÇÃO DO TRÂNSITO E AUTUAÇÃO POR INFRAÇÕES. DELEGAÇÃO CONFERIDA PELA

LEGISLAÇÃO. O CTB em seu artigo 24 estabelece a competência dos municípios e de seus órgãos executivos de trânsito para fiscalizar, autuar e arrecadar o valor das multas aplicadas. A Lei Municipal nº 8.133/98 outorga à EPTC a fiscalização do trânsito em Porto Alegre, em toda a sua plenitude, restando isso patente em seu art. 8º. A interpretação restritiva que pretende o autor dar à Lei não se coaduna com a finalidade da delegação das atribuições à empresa pública, que inclui poderes de autuação e cobrança de multas. APELAÇÃO DESPROVIDA. (Apelação Cível Nº 70051362085, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Almir Porto da Rocha Filho, Julgado em 27/03/2013). (RIO GRANDE DO SUL, 2013, texto digital).

Objeto de pauta por diversas vezes, a delegação do poder de polícia à Guarda Municipal também foi abarcada pelo TJRS, cuja prevalência favorável evidenciou-se na Apelação Cível nº 70054805098, fundamentada no exercício da fiscalização de trânsito pelos agentes, tendo em vista o interesse local, previsto no art. 30, I, da CF. Em adição, quanto à fiscalização por parte do Município, dispõe o art. 24, VI, da Lei nº 9.503/97, competir aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios a sua fiscalização, bem como autuar e aplicar medidas administrativas concernentes às infrações de trânsito decorrentes de circulação e estacionamento:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. MUNICÍPIO DE VACARIA. FISCALIZAÇÃO DE TRÂNSITO. LEI MUNICIPAL E COMPETÊNCIA DA GUARDA MUNICIPAL. ARTIGOS 30, I, E 144, § 8º, CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ARTIGO 24, VI, CTB. PRESUNÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE. Há de se reconhecer como integrando conceito constitucional de interesse local – artigo 30, I, CF/88 – a disciplina quanto ao trânsito, o que justifica dispor lei municipal sobre a respectiva atividade fiscalizatória e seus agentes, como decorre, por sinal, do artigo 24, VI, CTB. Não fosse isso, enquanto não definida a questão pelo Supremo Tribunal Federal, que já reconheceu a repercussão geral da matéria, ou não impugnada a Lei n.º 1.440, alterada pela Lei n.º 2.088/2002, do Município de Vacaria, por meio de ação direta de inconstitucionalidade, prevalece a presunção de constitucionalidade de que são dotadas todas as leis que passaram pelo devido processo legislativo. (Apelação Cível Nº 70054805098, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em 14/08/2013). (RIO GRANDE DO SUL, 2013, texto digital).

Inegável é o entendimento do TJRS no que versa sobre o tema, o que transparece na Apelação Cível nº 70066632902, com propositura de anulação das infrações de trânsito aplicadas por agentes da Guarda Municipal. No entanto, a Corte reafirmou a legalidade do ato, encontrando guarida no STF:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO ANULATÓRIA DE INFRAÇÃO DE TRÂNSITO CUMULADA COM INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. COMPETÊNCIA DA GUARDA MUNICIPAL PARA FISCALIZAÇÃO DE TRÂNSITO. ENTENDIMENTO FIRMADO PELO STF, NO RE 658570. ABUSO DE AUTORIDADE NÃO COMPROVADO. DANO MORAL NÃO CARACTERIZADO. PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS. A abordagem policial na fiscalização do trânsito não gera direito à indenização, tratando-se

de exercício do poder-dever do Estado concernente à atividade de policiamento ostensivo voltada à manutenção da ordem pública. NEGARAM PROVIMENTO AO APELO. UNÂNIME. (Apelação Cível Nº 70066632902, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alexandre Mussoi Moreira, Julgado em 31/08/2016). (RIO GRANDE DO SUL, 2016, texto digital).

Em outra oportunidade, a decisão foi amplamente reconhecida pelo Tribunal gaúcho, ocasião em que os julgadores debateram a Apelação Cível nº 70047792171 e reconheceram que tanto as empresas públicas como as sociedades de economia mista só poderiam exercer suas atividades no tocante à prestação de serviços de exploração de atividade econômica. Considerando-se a fiscalização de trânsito, autuação e aplicação de multa como atividades típicas do exercício do poder de polícia, não poderiam estas ser delegadas a particulares ou para empresas com natureza jurídica de direito privado:

APELAÇÃO CIVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. TRÂNSITO. MULTA. INCOMPETÊNCIA DA EPTC PARA REALIZAR AUTUAÇÕES POR INFRAÇÕES DE TRÂNSITO E APLICAÇÃO DE MULTA. PODER DE POLÍCIA INDELEGÁVEL. Nos termos do artigo 173, § 1º, II e § 2º da Constituição Federal, as empresas públicas equiparam-se às empresas privadas. Dispõe, ainda, o citado dispositivo constitucional que as empresas públicas e sociedades de economia mista só podem exercer atividades no âmbito da prestação de serviços e exploração da atividade econômica, sendo-lhes vedada a ingerência em quaisquer outras áreas típicas de atuação estatal. O serviço de fiscalização, autuação e aplicação de multa de trânsito é atividade típica do exercício do poder de polícia administrativa, não podendo ser delegado a particulares ou empresas que possuem natureza jurídica de direito privado. O poder de polícia como ato limitador dos exercícios individuais em benefício do interesse público é ato indelegável às pessoas jurídicas de direito privado. No caso, a EPTC é uma empresa pública constituída como Sociedade Anônima (S/A), com personalidade jurídica de Direito Privado, e seu ato de autuação por infração de trânsito e aplicação de multa é ato típico do poder de polícia que somente pode ser praticado por agentes públicos da Administração Pública Direta. O exercício de atos de poder de polícia por pessoa jurídica de direito privado poderia, inclusive, aumentar a busca pelo lucro, através das multas aplicadas decorrentes de autos de infração, o que vai de encontro ao princípio da moralidade. Precedentes do Colendo STJ. POR MAIORIA, VENCIDO O REVISOR, APELO PROVIDO. (Apelação Cível Nº 70047792171, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Maraschin dos Santos, Julgado em 09/05/2012). (RIO GRANDE DO SUL, 2012, texto digital).

Verificado o posicionamento do TJRS, conclui-se não ser possível a delegação do poder de polícia aos particulares. Por sua vez, no que tange as empresas públicas, existem divergências sobre o assunto. O mesmo ocorre nos atos praticados pela Guarda Municipal, cuja legalidade ainda não é um assunto pacífico. A partir de agora, o estudo dará espaço ao entendimento do STJ sobre a possibilidade da delegação do exercício do poder de polícia.

4.2 Posicionamento do Superior Tribunal de Justiça referente à delegação do poder de polícia

A competência do STJ está disposta no art. 105, III, da CF, determinando que caberá à Corte julgar em recurso especial as causas decididas tanto pelos Tribunais Regionais Federais, como também os Tribunais dos Estados, do Distrito Federal e Territórios.

Das decisões conhecidas, verifica-se que o Tribunal já se manifestou sobre algumas controvérsias. Assim, quanto à aplicação de sanção por sociedade de economia mista, no Recurso Especial 817534/MG, julgado em 10/11/2009, o STJ entendeu que somente os atos de polícia de consentimento e fiscalização são passíveis de delegação. Restou claro o posicionamento dos julgadores em relação à impossibilidade de serem delegados os atos de polícia, legislação e sanção, tendo em vista que derivam do poder coercitivo do Poder Público. Acrescenta, no mesmo julgado, o ato de aplicação de sanção estaria comprometido, já que os particulares visam à obtenção de lucro, dessa maneira servindo a aplicação de como gerador de arrecadação:

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 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 o 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. (BRASIL, 2009, texto digital).

No mesmo entendimento, o STJ julgou, em 25/11/2014, o Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial nº 539558/MG, ocasião em que manteve sua posição quanto à impossibilidade das sociedades de economia mista aplicarem multas:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. INEXISTÊNCIA. PODER DE POLÍCIA. TRÂNSITO. SANÇÃO PECUNIÁRIA APLICADA POR SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES. DISPOSITIVOS DE LEI FEDERAL. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA N. 211 DO STJ.

1. Constatado que a Corte de origem empregou fundamentação adequada e suficiente para dirimir a controvérsia, é de se afastar a alegada violação do art. 535 do CPC.

2. A jurisprudência do STJ é no sentido de impossibilidade de aplicação de sanções pecuniárias por sociedade de economia mista. Precedentes: AgRg na Rcl 9.850/PR, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, DJe 20/11/2012; REsp 817.534/MG, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 10/12/2009.

3. Os artigos 5º e 7º, inciso IV, da Lei n. 9.503/1997 e 480 a 482 do CPC, a despeito da oposição de embargos de declaração, não foram apreciados pela Corte local, carecendo o recurso especial do requisito do prequestionamento (Súmula 211/STJ).

4. Agravo regimental não provido. (BRASIL, 2014, texto digital).

Em 16/08/2016 foi julgado o Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 541.532, em que novamente se percebe a posição do STJ diante da impossibilidade de a sociedade de economia mista aplicar multas. Todavia, quanto aos atos de polícia concernentes à fiscalização, os julgadores adotam a postura favorável à sua delegação:

ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM **RECURSO ESPECIAL**. PODER DE POLÍCIA. TRÂNSITO. SANÇÃO PECUNIÁRIA APLICADA POR SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES.

1. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça consolidou o entendimento de que não é possível a aplicação de sanções pecuniárias por sociedade de economia mista, facultado o exercício do poder de polícia fiscalizatório. Precedentes: EDcl no REsp **817.534/MG**, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 25/5/2010, DJe 16/6/2010, AgRg no AREsp 539.558/MG, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 25/11/2014, DJe 3/12/2014, AgRg na Rcl

9.850/PR, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, julgado em 14/11/2012, DJe 20/11/2012.

2. Agravo interno a que se nega provimento. (BRASIL, 2016, texto digital).

Diante da análise da jurisprudência do STJ, verifica-se seu posicionamento quanto à impossibilidade de as sociedades de economia mista aplicarem multas, restando-lhes tão somente a delegação do exercício do poder de polícia concernente à fiscalização. Doravante será considerado o posicionamento do STF quanto à delegação do poder de polícia às entidades que integram a Administração Pública indireta.

4.3 Posicionamento do Supremo Tribunal Federal referente à delegação do poder de polícia

A competência do STF está disposta no art. 102 da CF, destacando-se o processamento e julgamento das ações diretas de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e ação declaratória de constitucionalidade ou ato normativo. Também é de competência da Suprema Corte o julgamento de recurso extraordinário, em única ou última instância, quando a decisão contrariar dispositivo constitucional, declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal e julgar a validade de lei ou ato em face da CF e lei local em face de lei federal.

No âmbito do exercício do poder de polícia, o STF já se manifestou a respeito de frequentes controvérsias. Em 07/11/2002, houve o julgamento da ADIN 1717 – DF, cuja discussão versava sobre a inconstitucionalidade do art. 58 e seus parágrafos, da Lei nº 9.649/98, que trata da fiscalização de profissões regulamentadas. Os desembargadores entenderam não ser delegável o poder de polícia concernente a atividade de tributar e punir, no que tange as profissões regulamentadas para uma entidade privada. Dessa forma decidiram pela inconstitucionalidade do referido artigo, em seus parágrafos 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 7º e 8º:

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. (BRASIL, 2002, texto digital).

Com relação à possibilidade de a Guarda Municipal fiscalizar e aplicar sanções, foi julgado pelo STF o Recurso Extraordinário 658570 – Minas Gerais, em 06/08/2015, em cuja oportunidade houve o entendimento de que tanto a fiscalização de trânsito como a aplicação de multa poderiam ser aplicadas por uma entidade que não seja policial.

Tem-se por incontroverso o art. 144, § 8º da CF, que estabelece a competência da Guarda Municipal na proteção do patrimônio do Município, mas nada impede que exerça outras funções. No caso em questão, o Tribunal determinou repercussão geral ao tema, posicionando-se pela constitucionalidade do exercício do poder de polícia à Guarda Municipal, no que concerne às atividades de fiscalização de trânsito e aplicação de sanções:

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. (BRASIL, 2015, texto digital).

Quanto à delegação do poder de polícia às sociedades de economia mista, o STF analisou o Recurso Extraordinário 633782 – Minas Gerais, julgado em 20/03/2013, reconhecendo novamente a repercussão geral sobre o tema:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. APLICAÇÃO DE MULTA DE TRÂNSITO POR SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. PODER DE POLÍCIA. DELEGAÇÃO DOS ATOS DE FISCALIZAÇÃO E SANÇÃO A PESSOA JURÍDICA DE DIREITO

PRIVADO. DEVOLUÇÃO DO PROCESSO AO TRIBUNAL DE ORIGEM (ART. 328, PARÁGRAFO ÚNICO, DO RISTF).

Decisão: O Supremo Tribunal Federal reconheceu a repercussão geral da controvérsia objeto dos presentes autos, que será submetida à apreciação do Pleno desta Corte, nos autos do ARE n. 662186-RG, tema 532, de minha relatoria.

Destarte, com fundamento no artigo 328, parágrafo único, do RISTF (na redação da Emenda Regimental 21/2007), determino a devolução dos presentes autos ao Tribunal de origem, para que seja observado o disposto no artigo 543-B do Código de Processo Civil. (BRASIL, 2013, texto digital).

Ao analisar jurisprudência do STF, constata-se que diversas divergências já foram julgadas, como a ADIN 1717, em que se determinou a impossibilidade de delegar o poder de polícia aos particulares. Já a controvérsia em relação à Guarda Municipal recebeu parecer favorável dos desembargadores, sendo possível o exercício do poder de polícia quanto aos atos de fiscalização e aplicação de sanção. No entanto, quanto à possibilidade do exercício do poder de polícia pelas sociedades de economia mista, quanto à fiscalização e aplicação de multa, verifica-se que o tema ganhou repercussão geral, porém a matéria ainda não foi julgada pela Suprema Corte.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Carta Magna de 1988 instituiu Estado Democrático de Direito Brasileiro, reservando em seu diploma legal uma série de direitos individuais e sociais. Para que prevaleça a harmonia dentro da sociedade, torna-se relevante o papel do Estado, que necessariamente necessita valer-se de seu poder de polícia, restringindo assim o uso e o gozo dos direitos individuais em prol da coletividade.

Em decorrência desse cenário, o exercício do poder de polícia é de suma importância nas atividades realizadas pelas entidades que integram a Administração Pública direta, ou seja, a União, Estados, Distrito Federal e Municípios. No entanto, tendo em vista a extensão territorial do País e para atingir os fins declarados pela Constituição Federal, tornou-se necessário que o poder de polícia fosse delegado a esses entes.

O poder de polícia delegado à Administração Pública indireta é tema de interesse coletivo, caracterizando-se pela repercussão geral e necessitando do posicionamento das Cortes Superiores, a fim de que se pronunciem quanto aos seus limites e pacifiquem questões divergentes sobre o assunto.

Por revestir-se de tamanha relevância, o tema desta monografia teve por objeto, em seu primeiro capítulo, analisar o conceito do poder de polícia. Primeiramente foram apresentadas noções gerais e sua evolução histórica, seguido

pela previsão legal, ante o disposto no art. 78 da Lei nº 5.172, além do conceito utilizado pela doutrina.

Ato contínuo, foram expostas as características do poder de polícia, especificamente a discricionariedade, autoexecutoriedade e coercibilidade, percebendo-se, no que concerne à competência do exercício do poder de polícia estabelecido na Constituição, haver divisão quanto ao interesse nacional, regional e local. Por fim, foi feita uma contextualização a respeito da delegação do exercício do poder de polícia, bem como sua extensão e limites.

No segundo capítulo, foram elencadas as pessoas jurídicas que compõem a Administração Pública e sua respectiva função, objetivando atender aos interesses da coletividade. Logo depois, passou-se a apresentar os entes que integram a estrutura da Administração Pública direta, demonstrando-se que as pessoas jurídicas da Administração Pública possuem autonomia política e estrutura própria, devendo guiar-se pelos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Na sequência, foram analisadas as pessoas jurídicas que integram a Administração Pública indireta, composta pelas autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas. Compreendeu-se serem as autarquias pessoas jurídicas de direito público que exercem atividades típicas da Administração Pública. Quanto às empresas públicas, são pessoas jurídicas de direito privado e possuem como finalidade a exploração de atividade econômica. Já as sociedades de economia mista possuem natureza jurídica de direito privado, criadas sob a forma de sociedades anônimas e constituídas por capital privado e público. Por fim, as fundações públicas podem ter natureza jurídica de direito privado ou público, não possuindo fins lucrativos.

Como o objetivo geral do estudo propunha-se a analisar o conceito do poder de polícia, bem como a competência e a delegação do poder de polícia às entidades que integram a Administração Pública indireta, o terceiro capítulo destinou-se a isso, verificando os meios de manifestação através da ordem de polícia, consentimento de polícia, fiscalização e sanção. Também foi fundamental fazer a distinção quanto ao poder originário exercido pelas pessoas jurídicas que compõem a estrutura da

Administração Pública direta e o poder de polícia delegado, exercido pelas entidades que integram a Administração Pública indireta.

Em seguida, analisou-se a possibilidade da delegação do poder de polícia aos particulares, verificando-se que a doutrina não é favorável ao feito. Similarmente, também a jurisprudência vem entendendo não ser possível essa tarefa.

Outra questão abordada nesta pesquisa refere-se à delegação do poder de polícia à Guarda Municipal, quando instituída sob a forma de empresa pública com natureza de direito privado. Apesar das inúmeras divergências quanto à possibilidade de a Guarda Municipal fiscalizar normas do trânsito e aplicar sanções, o Supremo Tribunal Federal fixou repercussão geral ao tema, manifestando-se favorável e pacificando a discussão.

Por fim, foi abordada a possibilidade da delegação do exercício do poder de polícia às sociedades de economia mista. No que concerne aos atos de fiscalização estes poderiam ser delegados. No entanto, a controvérsia orbitava em torno da possibilidade de uma sociedade de economia mista de aplicar multa. A partir disso, da análise feita pela jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul constatou-se não haver entendimento unânime sobre o assunto, ao passo que de modo favorável à permissão dos atos de consentimento e fiscalização, ficando vedados os atos de aplicação de sanções. O Supremo Tribunal Federal, entretanto, apesar de haver fixado repercussão geral com relação ao tema, ainda não se pronunciou.

Em relação ao problema proposto neste estudo, questionando-se quais os limites para o exercício do poder de polícia delegado às entidades que compõem a estrutura da Administração Pública indireta, pode-se concluir que a hipótese levantada foi procedente. Resta claro que a temática ultrapassa os interesses das partes, caracterizando relevante importância do ponto de vista econômico, político, social e jurídico, aguardando-se o pronunciamento da Suprema Corte, que acabará por limitar a competência da delegação do poder de polícia.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 21. ed. rev. atual. São Paulo: Método, 2013.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 19 ago. 2016.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 19 ago. 2016.

BRASIL. Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966. **Código Tributário Nacional**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm>. Acesso em: 18 ago. 2016.

BRASIL. Lei 6.404, de 15 de dezembro de 1976. **Sociedades por Ações**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6404consol.htm>. Acesso em: 8 ago. 2016.

BRASIL. Lei 9.503, de 23 de setembro de 1997. **Código de Trânsito Brasileiro**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9503.htm>. Acesso em: 8 ago. 2016.

BRASIL. Lei 9.649, de 27 de maio de 1998. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9649cons.htm>. Acesso em: 8 de ago. 2016.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 817.534 – MG. Recorrente: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Recorrido: Empresa de Transporte e Trânsito de Belo Horizonte – BHTrans. Relator: Ministro Mauro

Campbell Marques. **STJ**. Brasília, 10 dez. 2009. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=%28%22MAURO+CAMPBELL+MARQUES%22%29.min.&data=%40DTDE+%3E%3D+20091109+e+%40DTE+%3C%3D+20091111&b=ACOR&p=true&t=JURIDICO&l=10&i=19>>. Acesso em: 12 out. 2016.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial nº 539.558 – MG. Agravante: Município de Belo Horizonte. Agravado: Alípio Ferreira de Mello Neto. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. **STJ**. Brasília, 25 nov. 2014. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=Recurso+Especial+817.534%2FMG&b=ACOR&p=true&l=10&i=2>>. Acesso em: 12 out. 2016.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 541.532 – MG. Agravante: Município de Belo Horizonte. Agravado: Willian Lima Rosa. Relator: Ministra Diva Malerbi. **STJ**. Brasília, 16 ago. 2016. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=Recurso+Especial+817.534%2FMG&b=ACOR&p=true&l=10&i=1>>. Acesso em: 12 out. 2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 23. ed. rev. ampl. atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 658.570. Recorrente: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Recorrido: Município de Belo Horizonte. Relator: Ministro Marco Aurélio. **STF**. Brasília, 6 out. 2015. Disponível em: <file:///C:/Users/Seven/Downloads/texto_307830605.pdf>. Acesso em: 12 out. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 633.782. Recorrente: Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte AS – BHTrans. Recorrido: Os mesmos. Relator: Ministro Luiz Fux. **STF**. Brasília, 20 mar. 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28RE%24%2ESCLA%2E+E+633782%2ENUME%2E%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/ap8twtm>>. Acesso em: 12 out. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1717. Requerentes: Partido Comunista do Brasil – PC do B, Partido dos Trabalhadores – PT e Partido Democrático Trabalhista – PDT. Requerido: Presidente da República. Relator: Ministro Sydney Sanches. **STF**. Brasília, 26 nov. 1997. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=fiscaliza%E7%E3o&processo=1717>>. Acesso em: 12 out. 2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 23. ed. rev. ampl. atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

CHEMIN, Beatris F. **Manual da Univates para trabalhos acadêmicos**: planejamento, elaboração e apresentação. 2. ed. Lajeado: Univates, 2012. E-book. Disponível em: <www.univates.br/biblioteca>. Acesso em: 3 ago. 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. 17. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10. ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

MAFFINI, Rafael. **Direito administrativo**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 15. ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 40ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 30. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2013.

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

MEZZAROBBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no direito**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MEZZOMO, Renato Ismael Ferreira. Transferência do poder de polícia às entidades privadas da Administração Pública segundo os Tribunais Superiores . **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 19, n. 4053, 6 ago. 2014. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/29130>>. Acesso em: 19 set. 2016.

PINHEIRO, Thiago Costa. **A (in)delegabilidade do poder de polícia a particulares à luz dos princípios da legalidade e impessoalidade**. Conteudo Juridico, Brasília-DF: 01 set. 2015. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.54328&seo=1>>. Acesso em: 18 set. 2016.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Agravo nº 70059002618, da 22ª Câmara Cível. Agravante: BNDT Transportes Ltda. Agravado: Empresa Pública de Transportes e Circulação SA EPTC. Relator: Marilene Bonzanini. **TJRS**. Porto Alegre, 10 abr. 2014. Disponível em: <http://www.tjrs.jus.br/busca/search?q=eptc+poder+de+policia&proxystylesheet=tjrs_index&client=tjrs_index&filter=0&getfields=*&aba=juris&entsp=a__politica-site&wc=200&wc_mc=1&oe=UTF-8&ie=UTF-8&ud=1&lr=lang_pt&sort=date%3AD%3AS%3Ad1&as_qj=eptc&site=ementario&as_epq=&as_oq=&as_eq=&as_q=++main_res_juris>. Acesso em: 19 set. 2016.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Apelação Cível nº 70062842075, da 22ª Câmara Cível. Apelante: Marcelo Roberto Zeni. Apelado: Município de Passo Fundo. Relator: Maria Isabel de Azevedo Souza. **TJRS**. Porto Alegre, 26, mar. 2015. Disponível em:

<http://www.tjrs.jus.br/busca/search?q=delega%C3%A7%C3%A3o+do+poder+de+policia&proxystylesheet=tjrs_index&getfields=*&entsp=a__politicassite&wc=200&wc_mc=1&oe=UTF-8&ie=UTF-8&ud=1&lr=lang_pt&sort=date:D:R:d1&as_qj=&as_epq=&as_oq=&as_eq=&as_q=+&ulang=pt-8&ip=187.16.231.3&access=p&entqr=3&entqrm=0&client=tjrs_index&filter=0&start=0&aba=juris&site=ementario#main_res_juris>. Acesso em: 12 out. 2016.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Apelação Cível nº 70051362085, da 2ª Câmara Cível. Apelante: Sindicato dos Taxistas de Porto Alegre – SINTAXI. Apelado: Empresa Pública de Transporte e Circulação SA EPTC. Relator: Almir Porto da Rocha Filho. **TJRS**. Porto Alegre, 27, mar. 2013. Disponível em: <http://www.tjrs.jus.br/busca/search?q=delega%C3%A7%C3%A3o+do+poder+de+policia&proxystylesheet=tjrs_index&getfields=*&entsp=a__politica-site&wc=200&wc_mc=1&oe=UTF-8&ie=UTF-8&ud=1&lr=lang_pt&sort=date:D:R:d1&as_qj=&as_epq=&as_oq=&as_eq=&as_q=+&ulang=pt-8&ip=187.16.231.3&access=p&entqr=3&entqrm=0&client=tjrs_index&filter=0&start=10&aba=juris&site=ementario#main_res_juris>. Acesso em: 12 out. 2016.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Apelação Cível nº 70054805098, da 21ª Câmara Cível. Apelante: Maria Elisete Soares Valim. Apelado: Município de Vacaria. Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa. **TJRS**. Porto Alegre, 14, ago. 2013. Disponível em: <http://www.tjrs.jus.br/busca/search?q=fiscaliza%C3%A7%C3%A3o+de+tr%C3%A2nsito+por+guarda+municipal&proxystylesheet=tjrs_index&getfields=*&entsp=a__politica-site&wc=200&wc_mc=1&oe=UTF-8&ie=UTF-8&ud=1&lr=lang_pt&client=tjrs_index&filter=0&aba=juris&sort=date%3AD%3AR%3Ad1&as_qj=aplica%C3%A7%C3%A3o+de+multa+por+guarda+municipal&site=ementario&as_epq=&as_oq=&as_eq=&as_q=+#main_res_juris>. Acesso em: 12 out. 2016.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Apelação Cível nº 70066632902, da 4ª Câmara Cível. Apelante: Tailson Grassi Albino. Apelado: Município de Novo Hamburgo. **TJRS**. Porto Alegre, 31, ago. 2016. Disponível em: <http://www.tjrs.jus.br/busca/search?q=fiscaliza%C3%A7%C3%A3o+de+tr%C3%A2nsito+por+guarda+municipal&proxystylesheet=tjrs_index&getfields=*&entsp=a__politica-site&wc=200&wc_mc=1&oe=UTF-8&ie=UTF-8&ud=1&lr=lang_pt&client=tjrs_index&filter=0&aba=juris&sort=date%3AD%3AR%3Ad1&as_qj=aplica%C3%A7%C3%A3o+de+multa+por+guarda+municipal&site=ementario&as_epq=&as_oq=&as_eq=&as_q=+#main_res_juris>. Acesso em: 12 out. 2016.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Apelação Cível nº 70047792171, da 1ª Câmara Cível. Apelante: Paulo Ricardo da Silva Roza. Apelado: Empresa Pública de Transporte e Circulação SA EPTC. **TJRS**. Porto Alegre, 9, mai. 2012. Disponível em: <http://www.tjrs.jus.br/busca/search?q=sociedade+de+economia+mista+e+poder+de+pol%C3%ADcia&proxystylesheet=tjrs_index&client=tjrs_index&filter=0&getfields=*&aba=juris&entsp=a__politica-site&wc=200&wc_mc=1&oe=UTF-8&ie=UTF-8&ud=1&lr=lang_pt&sort=date%3AD%3AR%3Ad1&as_qj=&site=ementario&as_epq=&as_oq=&as_eq=&as_q=+#main_res_juris>. Acesso em: 12 out. 2016.

SCATOLINO, Gustavo; TRINDADE, João. **Manual de direito administrativo**. 4. ed. Salvador: Juspodivm, 2016.