



UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
CAMPUS DE PALMAS
CURSO DE DIREITO

DOUGLAS ROCHA LEMOS

**ANÁLISE DOS ESTACIONAMENTOS ROTATIVOS: UM ESTUDO DE
CASO ACERCA DA DELEGAÇÃO DO PODER DE POLÍCIA NO
MUNICÍPIO DE PALMAS-TO**

Palmas/TO
2021

DOUGLAS ROCHA LEMOS

**ANÁLISE DOS ESTACIONAMENTOS ROTATIVOS: UM ESTUDO DE
CASO ACERCA DA DELEGAÇÃO DO PODER DE POLÍCIA NO
MUNICÍPIO DE PALMAS-TO**

Artigo foi avaliada(o) e apresentada (o) à UFT – Universidade Federal do Tocantins – Campus Universitário de Palmas, Curso de Direito, para obtenção do título de Bacharel e aprovada (o) em sua forma final pelo Orientador e pela Banca Examinadora.

Orientador: Doutor em Direito, Aloisio Alencar Bolwerk

Palmas/TO

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins**

- L557a Lemos , Douglas rocha .
ANÁLISE DOS ESTACIONAMENTOS ROTATIVOS: UM ESTUDO DE CASO ACERCA DA DELEGAÇÃO DO PODER DE POLÍCIA NO MUNICÍPIO DE PALMAS-TO. / Douglas rocha Lemos . – Palmas, TO, 2021.
29 f.
Monografia Graduação - Universidade Federal do Tocantins – Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Direito, 2021.
Orientador: Aloisio Alencar Bolwerk
1. Estacionamentos Rotativos. 2. Poder de polícia. 3. Delegação.
4. Poderes. I. Título

CDD 340

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

FOLHA DE APROVAÇÃO

Esta página é reservada para inclusão da folha de aprovação, a ser disponibilizada pela Secretaria do Curso para coleta da assinatura no ato da defesa.

DOUGLAS ROCHA LEMOS

ANÁLISE DOS ESTACIONAMENTOS ROTATIVOS: UM ESTUDO DE CASO ACERCA DA DELEGAÇÃO DO PODER DE POLÍCIA NO MUNICÍPIO DE PALMAS-TO

Artigo foi avaliada(o) e apresentada (o) à UFT – Universidade Federal do Tocantins – Campus Universitário de Palmas, Curso de Direito para obtenção do título de Bacharel e aprovada (o) em sua forma final pelo Orientador e pela Banca Examinadora.

Data de aprovação: ____ / ____ / ____

Banca Examinadora

Prof. Dra Aline Salles, UFT

Prof. Dr. Joao Bazzolli, UFT

Prof. Dr. Aloisio Alencar, UFT

Palmas, 2021

*Ao meu irmão, Felipe, que desde bem cedo
apresentou-se como exemplo para mim,
desbravando horizontes tortuosos, abrindo
novos caminhos para que eu pudesse os
seguir, que sempre acreditou nos meus sonhos
e me incentivou a alcançá-los.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu mestre e amigo, professor doutor orientador Aloisio Alencar Bolwerk, que desde o início da graduação me despertou grande apreço, admiração e estima. Agracio por, mesmo em tempos de pandemia, ter abraçado meu tema, dedicando a ele toda atenção que foi necessária.

RESUMO

Este artigo realiza estudo de um dos temas mais controversos do Direito Administrativo atual: a delegação do poder de polícia a particulares, com base no estudo de caso dos Estacionamentos Rotativos em Palmas/TO. Para tanto, parte de uma análise geral dos poderes administrativos, conceituando-os com base na doutrina nacional. Após, parte para a conceituação do poder de polícia, seus atributos, características e ciclos em que é dividido: ordem, consentimento, fiscalização e sanção. Em seguida, examina o posicionamento da doutrina acerca da delegação do poder de polícia, apresentado em dois momentos: doutrina clássica e novas perspectivas da delegação do poder de polícia. Examina a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal, com enfoque no caso da BHTRANS. Corrobora ser possível a delegação do poder de polícia a particulares, desde que observados alguns requisitos. Passa à análise da aplicação do poder de polícia nos estacionamentos rotativos de modo geral. Em arremate, realiza estudo de caso da aplicação do poder de polícia nos estacionamentos rotativos em Palmas, no estado do Tocantins. Ao final, conclui que houve delegação do poder de polícia e que essa delegação está em desacordo com as determinações doutrinárias e jurisprudenciais dominantes.

Palavras-chaves: Estacionamentos Rotativos. Poder de polícia. Delegação.

ABSTRACT

This article studies one of the most controversial topics in current Administrative Law: the delegation of police power to individuals, based on the case study of Rotating Parking in Palmas/TO. Therefore, it starts from a general analysis of administrative powers, conceptualizing them based on national doctrine. Afterwards, it starts with the conception of police power, its attributes, characteristics and cycles in which it is divided: order, consent, inspection and sanction. Then, it examines the position of the doctrine regarding the delegation of police power, presented in two moments: classic doctrine and new perspectives of delegation of police power. Afterwards, an examination of the jurisprudence of the Superior Court of Justice and the Supreme Federal Court, focusing on the BHTRANS case. It demonstrates that it is possible to delegate police power to individuals, provided that certain requirements are observed. Then, it goes on to analyze the application of the police force in rotating car parks in general. In conclusion, it carries out the case study of the police application in the rotating parking lots in Palmas, in the state of Tocantins. In the end, it concludes that there was delegation of police power and that this delegation is at variance with the prevailing doctrinal and jurisprudential determinations.

Key-words: Rotating parking lots. Police power. Delegation.

LISTA DE SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
BHTRANS	Empresa de Transporte de Trânsito de Belo Horizonte
CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CONTRAN	Conselho Nacional de Trânsito
CTN	Código Tributário Nacional
LTDA	Sociedade Empresarial Limitada
PT	Partido dos Trabalhadores
RE	Recurso Extraordinário
REsp	Recurso Especial
SERP	Sistema de Estacionamentos Rotativos Pagos
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TO	Estado do Tocantins
TPU	Tarifa de Pós-Utilização

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	CONSIDERAÇÕES SOBRE OS PODERES ADMINISTRATIVOS E O PODER DE POLÍCIA	12
2.1	A delegação do Poder de Polícia	12
3	ANÁLISE DOS ESTACIONAMENTOS ROTATIVOS NO MUNICÍPIO DE PALMAS E A DELEGAÇÃO DO PODER DE POLÍCIA: UM ESTUDO DE CASO	15
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS	27
	REFERÊNCIAS.....	28

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo se debruça no estudo de um dos temas mais sensíveis do Direito Administrativo moderno: a delegação do poder de polícia a particulares. O trabalho trata de um estudo de caso, a saber, a delegação do poder de polícia nos estacionamentos rotativos em Palmas, no estado do Tocantins.

O Sistema de Estacionamento Rotativo Pago (SERP) tem sido implementado e aplicado em vários municípios brasileiros. Em Palmas, no estado do Tocantins, se deu através da lei nº 1861/2012, regulamentada por meio do Decreto nº 704/2014.

Há grande controvérsia acerca da possibilidade ou não da delegação do poder de polícia a particulares. Nesse sentido, o estudo apresenta a visão de uma parte da doutrina sobre a temática. Essa visão é dívida entre aqueles doutrinadores que se manifestam pela indelegabilidade total do poder polícia e aqueles que acreditam que é possível a delegação, desde que observados alguns requisitos.

Essa controvérsia, como era de se esperar, chega aos Tribunais Superiores. Desse modo, também é objeto de estudo o posicionamento desses Tribunais. Para tanto, realiza análise do REsp 817.534/MG, com intuito de verificar a visão do Superior Tribunal de Justiça (STJ) acerca do tema. O posicionamento do Supremo Tribunal Federal (STF) também é objeto de estudo, que ocorre através da análise do RE 633782/MG, Rel. Min. Luiz Fux.

Realizado esse exame, passa-se ao estudo de caso da aplicação do poder de polícia nos estacionamentos rotativos em Palmas. A saber, se o usuário do estacionamento não realiza o pagamento pela utilização, emite-se uma Tarifa de Pós Utilização (TPU), em virtude do enquadramento da infração administrativa. Não paga essa TPU, estará o usuário suscetível a aplicação da penalidade prevista no art. 181, inciso XVII, do Código de Trânsito Brasileiro.

No município de Palmas/TO, a concessionária responsável pelo estacionamento rotativo é a Infosolo Informática Ltda, realizado pelo Contrato de Concessão nº 211/2014, conforme publicação no diário oficial (DO) do município de Palmas nº 1.080 - quarta-feira, 27 de agosto de 2014. Desse modo, os funcionários da concessionária fazem a notificação e lavratura de auto definido como infração administrativa.

O método de pesquisa aplicado é o estudo de caso, usando também de uma metodologia comparativa e experimental com situações semelhantes ocorridas em outras cidades. Acerca do procedimento metodológico escolhido, ressalta-se que de acordo com Schramm (apud YIN, 2001) “a essência do estudo de caso é tentar esclarecer uma decisão, ou um conjunto de decisões, seus motivos, implementações e resultados. O objetivo desse trabalho é, portanto, discutir a possibilidade de delegação do poder polícia a particulares em

análise do caso concreto dos Estacionamentos Rotativos em Palmas-TO. Avalia, no caso em apreço, se se trata de delegação de poder de polícia e se é possível essa delegação.

2 CONSIDERAÇÕES SOBRE OS PODERES ADMINISTRATIVOS E O PODER DE POLÍCIA

Antes de passarmos ao cerne do problema, faz-se necessário uma análise geral acerca dos poderes administrativos. Tais poderes são inerentes à administração Pública, pois, sem eles, a administração não conseguiria fazer sobrepor-se o interesse coletivo ao interesse privado.

Nos dizeres de Di Pietro (2018), embora o vocábulo poder dê a impressão de que se trata de faculdade da administração, na verdade trata-se de poder-dever. É assim, uma vez que reconhecido ao poder público que o exerça em benefício da coletividade, os poderes são, pois, irrenunciáveis.

De maneira sucinta, poder Normativo é o poder que a administração pública possui de editar atos normativos para complementar as leis. Ou seja, envolve o poder de detalhar a lei, de explicar, para sua correta e fiel execução ou de expedir decretos autônomos, nos termos do art. 84, VI, da CF/88.

O poder Normativo envolve a edição de regulamentos, instruções, portarias, resoluções, regimentos etc. Dependem de lei anterior para serem editados. Logo, o poder normativo é derivado da lei, do ato normativo originário.

É preferível chamá-lo de Poder Normativo e não Poder Regulamentar, uma vez que regulamento é apenas uma das formas de emanar o Poder Normativo. Nesse sentido, assevera Di Pietro “Normalmente, fala-se em poder regulamentar; preferimos falar em poder normativo, já que aquele não esgota toda a competência normativa da Administração Pública; é apenas uma de suas formas de expressão [...]” (PIETRO, 2018, p. 91)

É o poder que cabe à administração pública para apurar infrações e aplicar penalidades aos servidores públicos e demais pessoas sujeitas à disciplina administrativa. Não abrange as sanções impostas a particulares não sujeitos à disciplina interna da administração.

Nesse sentido, Marcelo Caetano: “ O poder disciplinar tem sua origem e razão de ser no interesse e na necessidade de aperfeiçoamento progressivo do serviço público”. (CAETANO, 1932, p. 25)

Poder hierárquico é o de que dispõe a administração pública para organizar e distribuir as funções de seus órgãos, estabelecendo a relação de subordinação entre os servidores do seu quadro de pessoal.

Do poder hierárquico são decorrentes certas faculdades implícitas ao superior, tais como dar ordens e fiscalizar o seu cumprimento, delegar e avocar atribuições e rever atos dos inferiores.

MEIRELLES (1999) destaca a diferença entre subordinação e vinculação administrativa. A subordinação é decorrente do poder hierárquico e admite todos os meios de controle do superior sobre o inferior. A vinculação é resultante do poder de supervisão ministerial sobre a entidade vinculada e é exercida nos limites que a lei estabelece, sem retirar a autonomia do ente supervisionado.

A palavra polícia vem do latim “politia” e do grego “politea”, ligada como o termo política, ao vocábulo “polis”. Di Pietro (2002) define o poder de polícia como a atividade do estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público.

No mesmo sentido, caminha o conceito de outros doutrinadores. Para Meirelles “Poder de Polícia é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado” (MEIRELLES, 2002, p. 127). Temos também, no conceito de Tácito que “O Poder de Polícia é, em suma, o conjunto de atribuições concedidas a Administração para disciplinar e restringir, em favor do interesse público adequando, direitos e liberdades individuais” (TÁCITO, 1975, apud MEIRELLES, 2002, p. 128).

O que os doutrinadores analisam é o poder/dever que tem a Administração Pública de ditar e executar medidas restritivas do direito do indivíduo em benefício do bem-estar da coletividade e da preservação do próprio Estado. Aliás, esse poder é inerente a toda a administração e se reparte entre todas as esferas administrativas da União, dos Estados e dos Municípios.

Essa conceituação doutrinária já passou para nossa legislação, valendo citar o Código Tributário Nacional, que dispõe:

Art. 78. Considera-se poder de polícia a 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, a 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 os direitos individuais ou coletivos.

A aplicação do poder de polícia envolve condicionar os interesses de particulares à supremacia do interesse público. Visando a tutela dos interesses coletivos, faz-se necessário que a administração disponha de alguns atributos ou prerrogativas, tais como serão apresentados a seguir.

De maneira resumida, Di Pietro (2018) define a auto-executoriedade como sendo a faculdade que possui a administração de, com os próprios meios, pôr em execução as suas decisões sem precisar recorrer ao judiciário. Esse atributo envolve o uso, caso seja necessário, da força pública para obrigar o administrado cumprimento da decisão.

Alguns doutrinadores desdobram esse atributo em dois: a exigibilidade e a executividade. Desse modo, a executoriedade consiste no poder que tem a administração de realizar diretamente a execução forçada, usando, se for o caso, da força pública para obrigar o administrado a cumprir a decisão. Enquanto pela exigibilidade, a administração se vale de meios indiretos de coação, como, por exemplo, multas.

A discricionariedade ocorre quando a lei deixa certa margem para a administração de livre apreciação para agir. Casos em que a administração poderá, por exemplo, decidir qual o meio de ação, qual sanção cabível, enfim. Em tais circunstâncias o poder será discricionário.

No entendimento de Bandeira de Mello (2009, p. 829 e 830) “há atos em a Administração Pública pode manifestar competência discricionária e atos a respeito dos quais a atuação da Administração é totalmente vinculada”

Nesse sentir, apesar de entendimento da doutrina no que se refere à conveniência e oportunidade como regra, há também o consenso de que determinados atos emanados da Administração Pública, possuem caráter vinculativo.

Essa característica torna o ato obrigatório, independente da vontade do administrado. Logo, não há necessidade de o infrator concordar com a medida. Se ele convive naquela sociedade, precisa obedecer às regras.

Conforme Duarte (2016), a coercibilidade ou imperatividade é demonstrada por uma força do Estado potencial por trás dos atos do administrador, traduzida em império, em obrigatoriedade e em possibilidade do uso da força nos casos que não haja aceitação do particular. Trata-se de uma potencialidade também limitada, devendo ser utilizada somente nos casos necessários e no estrito limite legal.

O poder de polícia é dividido pela doutrina em fases, chamado comumente de Ciclos do Poder de Polícia. São fases relacionadas ao tipo de atuação que é frequente a este Poder.

Diogo de Figueiredo Neto (2014) é referência no assunto, tendo difundido a ideia no ordenamento jurídico, citando as fases e explicando cada uma delas. A primeira é a Ordem polícia, e em seguida temos o Consentimento de Polícia, a Fiscalização e Sanção.

Considerando o desdobramento das quatro fases do exercício do poder de polícia, Diogo de Figueiredo Neto (2014) ainda nos informa que a ordem de polícia é reserva da lei, o consentimento e a fiscalização, segundo ele, são atividades administrativas e por consequência, delegáveis. Apenas a quarta etapa, a sanção, é que se constitui em uma atividade administrativa indelegável, por ser atuação coercitiva do Estado.

Matheus Carvalho explica cada ciclo de polícia da seguinte forma:

A ordem de polícia decorre do atributo da imperatividade, impondo restrições aos particulares, dentro dos limites da lei, independentemente de sua concordância, como ocorre, por exemplo, nos casos em que se veda a aquisição de armas de fogo, se proíbe o estacionamento de veículos em determinada avenida, entre outros. Desse modo, é verificada quando o Estado na sua função de Poder de Polícia e amparado pela Supremacia, limita condutas preventivamente com o intuito de evitar o acontecimento de futuro dano ou prejuízo, através de atos legais.

O consentimento de polícia está presente nas hipóteses em que a lei autoriza o exercício de determinada atividade condicionada à aceitabilidade estatal. Pode se manifestar por meio de autorizações e licenças. Sendo assim, na fase do consentimento de Polícia, há habilitação para a utilização de propriedade particular ou para a execução de atividade considerada privada, fazendo também este consentimento prévio, como supramencionado, em casos onde houver a necessidade de garantia do Interesse público de forma coletiva.

O terceiro ciclo decorre da possibilidade conferida ao ente estatal de controlar as atividades submetidas ao poder de polícia, com o intuito de verificar seu cumprimento, podendo, para tanto, se valer de inspeções, análise de documentos, entre outras formas. Nesse sentir, a fiscalização de Polícia, que consubstancia não somente a fiscalização da execução das ordens de polícia, como também atua observando a possível existência de abusos nos atos dos administrados. Percebe-se então, que seu caráter pode ser tanto preventivo quanto repressivo.

Por fim, a atividade de polícia administrativa pode ensejar a aplicação de penalidades, notadamente, nas situações em que se verifica o descumprimento das normas impostas pelo poder público, justificando a culminação de sanções, como multas e embargos de obras, por exemplo. (CARVALHO, 2019, p. 138).

Importante ressaltar que apenas as fases de ordem de polícia e de fiscalização de polícia é que estarão obrigatoriamente em todos os atos de polícia, visto que o consentimento é apenas para alguns casos, e a sanção será aplicada apenas quando do descumprimento ou irregularidade em relação às normas.

2.1 A DELEGAÇÃO DO PODER DE POLÍCIA

Conforme assevera Alexandrino (2018), não existem maiores discussões quanto à possibilidade de uma determinada lei específica delegar atribuições do poder de polícia a pessoas jurídicas de direito público. É pacífica a doutrina e jurisprudência no sentido de que

essas entidades podem exercer o poder de polícia, aplicando, inclusive sanções das mais variadas formas, desde que a competência seja atribuída por lei.

A divergência surge quando tratamos da delegação do poder de polícia a entidades de direito privado, integrantes ou não da administração pública, como é o caso das empresas públicas e sociedades de economia mista.

Em artigo publicado no *Conjur*, Octávio Lavocat Galvão e Gabriel Campos Soares da Fonseca (2019) denominam como clássica a visão doutrinária que se manifesta pela indelegabilidade do poder de polícia. Na visão dos autores, a doutrina clássica representa a parcela da doutrina que costuma realçar que “não se admite, no nosso sistema constitucional, [...] delegação de atos de natureza de polícia, como a do poder de tributar [e] a sanção”. Desse modo, a palavra clássica possui o significado de consolidada e não “ultrapassada” ou “obsoleta. (GALVÃO; FONSECA, 2019, p. 1)

Como primeiro argumento, essa visão doutrinária sustenta que o poder de polícia é atividade relacionada ao poder coercitivo estatal. Nesse sentido, esse poder não pode ser delegado a particulares uma vez que é incompatível com a paridade que deve nortear as relações entre os particulares.

Cite-se, por exemplo, Celso Antônio Bandeira de Mello ao ressaltar que:

Restrição à atribuição de atos de polícia a particulares” estaria alicerçada no “corretíssimo entendimento de que não se lhes pode, ao menos em princípio, cometer o encargo de praticar atos que envolvem o exercício de misteres tipicamente públicos quando em causa liberdade e propriedade”. Isso porque, caso contrário, haveria um desequilíbrio entre os particulares, ao passo que o ordenamento definiria que certos entes privados teriam supremacia sobre outros. Conclui, portanto, que “não há delegação de ato jurídico de polícia a particular e nem a possibilidade de que este o exerça a título contratual” (MELLO, 2015, p.863).

No mais, essa linha doutrinária defende também que o exercício do poder de polícia é a base do próprio estado democrático de direito. Marçal Justen Filho defende que “não por alguma qualidade essencial ou peculiar à figura”, mas sim porque, em um Estado Democrático de Direito, o exercício da violência é necessariamente monopolizado pelo Estado. Com base nessa premissa, é que “não se admite que o exercício da violência seja transferido a terceiros, que não agentes públicos” (JUSTEN FILHO, 2015, p.585).

Ainda outro ponto, é a aplicação do princípio da isonomia. Na visão desses doutrinadores, o art. 5º, caput, da CRFB veda tal delegação, pois, ao se atribuir o exercício de poder de polícia a particulares, estar-se-ia reconhecendo a existência de relações jurídicas desiguais entre particulares. Essa corrente sustenta também que somente servidores públicos estáveis poderiam exercer tamanho *múnus* público. A estabilidade conferida aos servidores

lhes confere maior blindagem e autonomia frente as pressões de pessoas com alto poder econômico e influência política.

Observa-se então, que renomados doutrinadores no cenário nacional advogam a tese da indelegabilidade total do poder de polícia a particulares.

Há uma gama de autores que defendem a possibilidade de delegação do poder de polícia a particulares, desde que observado algumas condições.

Um dos autores que tem exercício grande influência no pensamento moderno acerca da delegação do poder de polícia, embasando, inclusive, decisões dos Tribunais Superiores, é Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2009). O autor divide o poder de polícia em quatro fases/ou ciclos do poder de polícia conforme apresentado anteriormente.

Com base nessa diferenciação funcional, Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2009) sustenta que não seria possível delegar a ordem de polícia, tampouco a sanção de polícia, pois existiria uma reserva estatal quanto à elaboração de leis e regulamentos, bem como quanto ao uso coercitivo da força. No entanto, o consentimento de polícia e a atividade fiscalizatória poderiam ser delegados, sem vícios de inconstitucionalidade.

Cite-se também Celso Antônio Bandeira de Mello (2015, p. 863 -864). O doutrinador advoga que os particulares podem exercer atos materiais que precedem e/ou que sucedem os atos jurídicos do poder de polícia. O primeiro se dá, por exemplo, no uso de equipamentos eletrônicos a fim de fiscalizar o cumprimento das normas de trânsito, pertencentes a empresas privadas contratadas pelo estado. A segunda dar-se-á, por exemplo, quando o Poder Público contrata uma empresa privada para demolir obras efetuadas irregularmente, na qual a administração tenha como função demoli-la como uso do poder de polícia. Ou seja, mesmo que a entidade privada execute determinadas atribuições, a titularidade ainda reside com o Poder Público.

Na visão de Carvalho Filho, a delegação não pode ser outorgada a pessoas da iniciativa privada, desprovidas de vinculação oficial de entes públicos, visto que, por maior que seja a parceria que tenham com estes, jamais serão dotadas da potestade (*ius imperii*) necessária ao desempenho da atividade política. Afirma:

Veda-se a delegação do poder de polícia a particulares não por alguma qualidade essencial ou peculiar à figura, mas porque o Estado Democrático de Direito importa o monopólio estatal da violência. Não se admite que o Estado transfira, ainda que temporariamente, o poder de coerção jurídica ou física para a iniciativa privada. Isso não significa vedação a que algumas atividades materiais acessórias ou conexas ao exercício do poder de polícia sejam transferidas ao exercício de particulares. O que não se admite é que a imposição coercitiva de deveres seja exercitada por terceiros, que não os agentes públicos. (CARVALHO FILHO, 2018, p. 84).

Caminhando no mesmo sentido dessa orientação, Diógenes Gasparini (2012) manifesta-se pela possibilidade de execução, por particulares, de atividades materiais prévias ou decorrentes do exercício do poder de polícia, entendendo que tal transferência não importa violação à indelegabilidade desse poder, cuja titularidade pertence sendo da Administração Pública. Vejamos:

Não se imagine 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. Nesse caso, nem sequer se trata de delegação da atribuição de polícia, na medida em que a empresa é apenas, por contrato, prestadora de serviço à Administração Pública, fornecendo-lhe todos os dados e muitas vezes até o auto de infração, obtidos por meio de máquinas de modo preciso e impessoal, para o exercício do poder de polícia. Não há nessa atividade qualquer vontade do representante da empresa contratada, pois tudo é feito por máquina aferida pelos órgãos públicos de controle. Nada mudaria se essas atividades fossem feitas por agentes da Administração Pública. A execução do ato de polícia, que determina a destruição de armas, pode ser atribuída a particulares, mas não vai nessa medida qualquer delegação do poder de polícia. A destruição é apenas a atividade material, decorrente do ato de polícia, nada mais. Não implica delegação de atribuição própria do Estado. Assim, essas atividades materiais, executadas tanto antes como depois do ato de polícia, não levam à violação da indelegabilidade. (GASPARINI, 2012, p. 187-188)

Sendo assim, temos também uma parcela significativa da doutrina que admite a atribuição de certas atividades materiais a entes privados no bojo desse poder, desde que meramente instrumentais ou acessórias ao seu exercício e mediante a observância de determinadas condições específicas.

Na capital mineira, a atividade de policiamento de trânsito é feita pela Empresa de Transporte e Trânsito de Belo Horizonte – BHTrans. Vale ressaltar que a BHTrans é responsável, inclusive, pela aplicação das multas de trânsito. O ponto controverso dessa situação está no fato de que a BHTrans é uma sociedade de economia mista (pessoa jurídica de direito privado).

Analisando o caso em apreço, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça parece ter encampado a visão de Moreira Neto, a qual já foi explanada, vejamos:

(...) 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 grupos, a saber: (i) legislação, (ii) consentimento, (iii) fiscalização e (iv) sanção. 4. No âmbito da limitação do exercício da propriedade e da liberdade no trânsito, esses grupos ficam bem definidos: o CTB estabelece normas genéricas e abstratas para a obtenção da Carteira Nacional de Habilitação (legislação); a emissão da carteira corporifica a vontade do Poder Público (consentimento); a Administração instala equipamentos eletrônicos para verificar se há respeito à velocidade estabelecida em lei (fiscalização); e também a Administração sanciona aquele que não guarda observância ao CTB (sanção). 5. Somente os atos relativos ao

consentimento e à fiscalização são delegáveis, pois aqueles referentes à legislação e à sanção derivam do poder de coerção do Poder Público. (Grifo nosso) (...) STJ. 2ª Turma. REsp 817.534/MG, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, julgado em 10/11/2009.

Desse modo, na visão do tribunal, Sociedades de economia mista têm fins empresariais e servem para desempenhar atividade de natureza econômica. Por esse motivo, a 2ª Turma do Superior Tribunal de Justiça decidiu, por unanimidade, que a Empresa de Transporte de Trânsito de Belo Horizonte (BHTrans) não tem poder para aplicar multas de trânsito na capital mineira. Assim, decidiu-se o seguinte: a BHTRANS, por ser uma sociedade de economia mista, não pode aplicar diretamente multas aos infratores de trânsito. Isto é, por se tratar de pessoa jurídica de direito privado, a BHTRANS não pode exercer a função sancionadora do poder de polícia.

Em síntese, na visão do STJ as atividades que envolvem a consecução do poder de polícia podem ser sumariamente divididas em quatro grupos, a saber: (i) legislação, (ii) consentimento, (iii) fiscalização e (iv) sanção (visão de Diogo, ciclos do poder de polícia, tópico 3.2). A partir de tal distinção, fixou o entendimento de que 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. 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.

No âmbito do STF tivemos uma grande reviravolta jurisprudencial. Até bem pouco tempo, tivemos julgados no sentido da indelegabilidade total do poder de polícia.

Como exemplo, temos a ADI nº 2.310. O caso foi ajuizado pelo Partido dos Trabalhadores tratava da seguinte questão: a inconstitucionalidade da criação de empregos públicos – regidos pela CLT – no âmbito das agências reguladoras. Na linha da doutrina clássica, o PT defendia que, por exercer funções inerentes à atividade do Estado, como a de fiscalização, os membros das agências não poderiam ser regidos por contratos de trabalho. Em sede monocrática, o relator original, Min. Marco Aurélio, chegou a defender que “prescindir, no caso, da ocupação de cargos públicos, com os direitos e garantias a eles inerentes, é adotar flexibilidade incompatível com a natureza dos serviços a serem prestados, igualizando os servidores das agências a prestadores de serviços subalternos”. Ao fim, no entanto, a ação perdeu objeto.

Um outro caso discutido pelo Supremo foi a ADI nº 1.717. Ajuizada pelo PC do B, PT e PDT, a ação questionava a constitucionalidade de dispositivo legal que permitia que a fiscalização de profissões regulamentadas fosse exercida em caráter privado, a partir de

delegação do Poder Público e mediante autorização legislativa. Em 2002, o plenário da Corte, ao interpretar sistematicamente a Constituição, concluiu pela indelegabilidade, a uma entidade privada, de atividade típica de Estado, que abrange até poder de polícia.

Acontece que recentemente, no julgamento do mesmo caso apreciado pelo STJ, caso BHTrans, o Supremo alterou seu posicionamento. Constante informativo 966, publicado pelo tribunal, é constitucional a delegação do poder de polícia, por meio de lei, a pessoas jurídicas de direito privado integrantes da Administração Pública indireta de capital social majoritariamente público que prestem exclusivamente serviço público de atuação própria do Estado e em regime não concorrencial. Conforme trecho da ata:

O Tribunal, por maioria, apreciando o tema 532 da repercussão geral, (i) conheceu e deu provimento ao recurso extraordinário interposto pela Empresa de Transporte e Trânsito de Belo Horizonte – BHTRANS e (ii) conheceu e negou provimento ao recurso extraordinário interposto pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais, para reconhecer a compatibilidade constitucional da delegação da atividade de policiamento de trânsito à Empresa de Transporte e Trânsito de Belo Horizonte – BHTRANS, nos limites da tese jurídica objetivamente fixada pelo Pleno do Supremo Tribunal Federal, nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros Edson Fachin e Marco Aurélio. Foi fixada a seguinte tese: "É constitucional a delegação do poder de polícia, por meio de lei, a pessoas jurídicas de direito privado integrantes da Administração Pública indireta de capital social majoritariamente público que prestem exclusivamente serviço público de atuação própria do Estado e em regime não concorrencial. (Grifo nosso) STF. Plenário. RE 633782/MG, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 23/10/2020 (Repercussão Geral – Tema 532) (Info 996).

Portanto, para o STF, a Empresa de Transporte e Trânsito de Belo Horizonte – BHTRANS pode ser delegatária do poder de polícia de trânsito, inclusive quanto à aplicação de multas, uma vez que se trata de estatal municipal de capital majoritariamente público, que presta exclusivamente serviço público de atuação própria do Estado e em regime não concorrencial, consistente no policiamento do trânsito da cidade de Belo Horizonte.

Nesse sentido, conforme o STF, é constitucional a delegação do poder de polícia, por meio de lei, a pessoas jurídicas de direito privado integrantes da Administração Pública indireta de capital social majoritariamente público que prestem exclusivamente serviço público de atuação própria do Estado e em regime não concorrencial.

3. ANÁLISE DOS ESTACIONAMENTOS ROTATIVOS NO MUNICÍPIO DE PALMAS E A DELEGAÇÃO DO PODER DE POLÍCIA

O Sistema de Estacionamento Rotativo Pago (SERP) tem sido implementado e aplicado em vários municípios brasileiros. Os estacionamentos rotativos, também conhecidos

como áreas de Zona Azul, foram regulamentados no Brasil em 30/12/1974, com a publicação do Decreto do poder Executivo nº 11.661/73 de São Paulo.

O Conselho Nacional de Trânsito (Contran) determina na Resolução Nº 302/2008 que:

VI – Área de estacionamento rotativo é a parte da via sinalizada para o estacionamento de veículos, gratuito ou pago, regulamentado para um período determinado pelo órgão ou entidade com circunscrição sobre a via.

Esse modelo impõe regras e limites para estacionamento na via pública, alinhado ao meio-fio da calçada. Como é rotativo, o objetivo é que as pessoas parem por um período preestabelecido de tempo e permaneçam pequenos períodos nas vagas, de forma a liberá-la para que outras pessoas possam estacionar e tenha-se assim um fluxo contínuo.

Nesse sentido, o Estacionamento Rotativo trata-se de nítida aplicação do poder de polícia. Conforme analisado, Para Meirelles, “Poder de Polícia é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado” (MEIRELLES, 2002, p. 127).

Veja-se que o Sistema de Estacionamento Rotativos trata de uma restrição à particulares. Através dele, uma série de regras são impostas, tais como locais para se estacionar, horários, distanciamento do meio fio, tempo limite de estacionamento, aplicação de cobranças pelo uso do estacionamento dentre outras. Busca assim, melhorar o tráfego de veículos nesses locais e a disponibilidade de vagas, permitindo que as pessoas possam estacionar e realizar seus afazeres nas áreas próximas.

Desse modo, a criação e implementação dos estacionamentos Rotativos trata-se de uma evidente manifestação do poder de polícia, uma vez que se restringe direito individuais em nome da supremacia do interesse público.

Outro ponto que caracteriza a aplicação do poder de polícia, é que há a cobrança de um valor (discute-se na doutrina qual a natureza jurídica, se se trata de taxa ou tarifa), variável a depender do tempo de estacionamento. Esse valor é fixado por decreto pelo próprio município, conforme tem-se aí o atributo da discricionariedade.

Há ainda uma coercibilidade na aplicação, uma vez que o usuário está obrigado ao pagamento desse valor fixado. A saber, se o usuário do estacionamento não realiza o pagamento pela utilização, emite-se uma Tarifa de Pós Utilização (TPU), em virtude do enquadramento da infração administrativa. Não paga essa TPU, estará o usuário suscetível a aplicação da penalidade prevista no art. 181, inciso XVII, do Código de Trânsito Brasileiro. Novamente, a aplicação de penalidade é característica típica da aplicação do poder de polícia.

Além disso, para que haja cumprimento das regras dos Estacionamentos Rotativos, faz-se necessário que haja uma fiscalização. Essa fiscalização é exercida por agentes que realizam as cobranças dos valores nos estacionamentos e, até mesmo, aplicam penalidades pelo seu não pagamento. Mais uma vez, marcadamente aplicação do poder de polícia, pelo atributo da auto-executoriedade.

Caminha nesse rumo Paulsen (2009), considerando que o Estacionamento Rotativo é um bem de uso comum do povo, sendo cobrado, para tanto, um tributo, pois revestiria as características do art. 3º do CTN, caracterizando verdadeira taxa de polícia, compulsoriamente exigida daqueles que ensejam a fiscalização específica dos agentes públicos para a verificação da regularidade de seus estacionamentos.

Julgando também a natureza da cobrança em área de Zona Azul originada como contraprestação da manifestação do poder de polícia municipal, uma vez que limitaria a liberdade do particular de estacionar em prol da rotatividade dos veículos em locais de maior circulação, e, portanto, beneficiaria toda a população, Ataliba (1984) conclui igualmente que a natureza jurídica da retribuição paga pelo usuário pela utilização da Zona Azul é taxa de polícia. Em suas palavras:

Quanto às zonas azuis, é lícita a taxa cobrada, p. ex., a cada duas horas de estacionamento em via pública, a título de taxa de polícia. É que se todos são iguais perante a lei, todos tem o direito de estacionar seus veículos nas vias públicas. Para que isto seja possível, é mister que, no uso do poder de polícia, o Município regulamente tal estacionamento e o limite, de modo a permitir o exercício de igual direito, por todos os cidadãos, e para assegurar sua disciplina, deverá fiscalizar sua observância. Essa atividade de fiscalização configura exercício do poder de polícia". (ATALIBA, 1984, p. 288).

Desse modo, não resta dúvida que os Estacionamentos Rotativos tratam de nítida aplicação do Poder de Polícia.

Em Palmas, no estado do Tocantins, a criação do sistema de Estacionamentos Rotativos se deu através da lei nº 1861/2012, regulamentada por meio do Decreto nº 704/2014. No município, a concessionária responsável pelo estacionamento rotativo é a Infosolo Informática Ltda, realizado pelo Contrato de Concessão nº 211/2014.

O sistema tem sido alvo de várias discussões e controvérsias. Ademais, o Tribunal de Contas do Tocantins (TCE/TO), julgou ilegal e irregular o procedimento licitatório consubstanciado no Edital de Concorrência nº 014/2014 e também o Contrato de Concessão nº 211/2014. Posteriormente, em razão de Notificação Recomendatória 03/2019, emitida pelo conselheiro do Tribunal de Contas do Estado, nos autos do processo administrativo n.2014022440, determinou-se a suspensão do contrato de prestação n. 211/2014

Logo após, a 1ª Vara da Fazenda e Reg. Públicos de Palmas, em sede de decisão liminar, suspendeu o ato administrativo que determinou a suspensão do contrato. Na decisão, determinou-se o retorno do contrato e prestação do serviço de Estacionamento Rotativo. Em sede de agravo, ao Tribunal de Justiça do Tocantins, a decisão interlocutória do magistrado foi mantida. Todavia, em sentença proferida em 19 de fevereiro de 2020 o magistrado cassou sua própria decisão e determinou, novamente, a suspensão do contrato.

Os usuários dos Estacionamentos Rotativos sujeitam-se ao regime jurídico administrativo. No sistema de estacionamentos Rotativos em Palmas-TO, se o usuário do estacionamento não realiza o pagamento pela utilização, o funcionário da empresa o notifica pela irregularidade de não recolhimento dos valores devidos e emite uma Tarifa de Pós Utilização (TPU), em virtude do enquadramento da infração administrativa. Não paga essa TPU, estará o usuário suscetível à aplicação da penalidade prevista no art. 181, inciso XVII, do Código de Trânsito Brasileiro.

Atualmente, a aplicação dessa TPU está regulamentada pelos §§8º a 12 do art. 15 do Decreto nº 704/2014, acrescidos pelo Decreto nº 1.328/2017. É a redação:

§ 8º A notificação de irregularidade pelo não recolhimento dos valores devidos pela utilização do SERP, dar-se-á por meio da emissão da Tarifa de Pós Utilização (TPU), emitida em equipamento eletrônico, pelos Agentes de Estacionamentos da Concessionária, com a especificação do enquadramento da infração administrativa, as características de identificação do veículo, tais como caracteres da placa e local, data e hora da emissão.

§ 9º A TPU será colocada no para-brisa do veículo, juntamente com eventual material de apoio e instruções de procedimentos para o pagamento, para que o usuário possa efetuar a anulação da notificação.

§10. A TPU terá valor correspondente a 10 (dez) vezes o valor da tarifa de 30 (trinta) minutos, e terá 50% (cinquenta por cento) do valor revertido em créditos de estacionamento rotativo para os usuários devidamente cadastrados no sistema da Concessionária, devendo a quitação ser efetivada em até 3 (três) dias úteis.

§ 11. O descumprimento do disposto no § 10 implicará na aplicação das penalidades previstas no art. 181, inciso XVII, do Código de Trânsito Brasileiro, mediante autuação pela autoridade municipal de Trânsito, investido do poder de polícia para lavrar o competente auto de infração (grifo nosso).

§ 12. Após a aplicação da primeira TPU, caso não haja a regularização do estacionamento rotativo, haverá incidência de nova TPU a cada intervalo de 60 (sessenta) minutos.

Desse modo, há uma evidente delegação do poder de polícia à concessionária responsável pelos Estacionamentos Rotativos. Como dito, há um poder delegado pelo decreto aos Agentes de Estacionamentos da Concessionária para notificação, pela prática de uma irregularidade, enquadrada como infração administrativa dos usuários.

Vejamos que, no caso em apreço, não se trata de uma mera operacionalização ou execução do sistema – como corre com equipamentos eletrônicos (radares). Na verdade, os funcionários da empresa concessionária fiscalizam e sancionam os usuários como se fossem agentes de trânsito, exercendo efetivamente poder de polícia.

Baseando-se na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), como exposto, é possível sim a delegação do poder de polícia a pessoas de direito privado, desde que: primeiro, haja lei específica; segundo, a delegatária do poder de polícia deve ser integrante da administração pública, de capital majoritariamente público; terceiro, a delegataria do poder de polícia deve prestar serviço público de atuação própria do estado e em regime não concorrencial. É assim:

Repercussão geral constitucional que assenta a seguinte tese objetiva: “É constitucional a delegação do poder de polícia, por meio de lei, a pessoas jurídicas de direito privado integrantes da Administração Pública indireta de capital social majoritariamente público que prestem exclusivamente serviço público de atuação própria do Estado e em regime não concorrencial.” (RE 633782, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 26/10/2020, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-279 DIVULG 24-11-2020 PUBLIC 25-11-2020)

Conforme assentado pelo Supremo, o primeiro requisito para que haja delegação do poder de polícia a particulares é que isso ocorra através lei. Perfeitamente plausível, visto que estamos tratando de uma restrição a interesse individuais, com possibilidade de até mesmo aplicação de sanções.

Acontece que, a delegação do poder de polícia a empresa gestora dos Estacionamentos Rotativos em Palmas-TO, não obedeceu a esse requisito. Essa delegação do poder de polícia, ocorreu tão somente através de um contrato, qual seja o Contrato de Concessão nº 211/2014, celebrado com a empresa Infosolo Informática S.A (aviso de resultado concorrência pública nº 014/2014/dou nº 1.080 - quarta-feira, 27 de agosto de 2014)

No município, o sistema de Estacionamentos Rotativos foi instituído pela lei nº 1861/2012. No entanto, essa lei não autoriza em momento algum a delegação do poder de polícia à concessionária Infosolo Informática S.A. Assim dispõe a lei municipal:

Art. 6º - A exploração do Estacionamento Rotativo Pago em vias e logradouros públicos deverá ser feita através de controle automatizado e informatizado, por meio de equipamentos que permitam a aferição da receita e auditoria permanente por parte do Poder Concedente.

Art. 15 - A empresa concessionária deverá incumbir-se, sem ônus para o Município, de fornecer, instalar, conservar e gerenciar os equipamentos empregados no sistema, como também realizar e manter toda sinalização viária que se fizer necessária à operação da concessão.

Houve, na verdade, uma preocupação do legislador municipal em estar de acordo com a Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Como exposto no tópico 4.3, na visão esboçada pelo tribunal, no REsp 817.534/MG, 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. A lei municipal previa então que o sistema de Estacionamento Rotativo Pago, seria feita por controle informatizado – tal qual ocorre, por

exemplo, com os radares de trânsito. Desse modo, a concessionária realizaria apenas uma mera operacionalização do sistema (ciclo de fiscalização do poder polícia).

Contrário à lei municipal e ao STJ, houve efetivamente delegação do poder de poder de sanção (ciclo do poder de polícia de sanção) aos empregados da concessionária. A saber, os próprios funcionários da empresa notificam os usuários dos Estacionamentos pelas irregularidades e emitem Tarifa de Pós Utilização (TPU), ocorrendo aplicação da penalidade prevista no art. 181, inciso XVII, do Código de Trânsito Brasileiro.

Outro requisito delimitador na delegação do poder de polícia a particulares, apontado pelo Supremo, é que a concessionária faça parte da administração pública. As empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público, embora sejam figuras jurídicas classificadas como pessoas de direito privado, possuem características que identificam traços de natureza jurídica híbrida, que ora se aproximam do regime de direito público, ora se afastam.

Aliás, a Suprema Corte tem vasta jurisprudência no sentido de reconhecer a incidência de traços do regime de direito público às estatais que desempenham determinadas funções públicas, reafirmando a natureza híbrida de tais entidades. Consolidou-se a compreensão de que sociedades de economia mista e empresas públicas prestadoras de serviços públicos em regime não concorrencial possuem algumas prerrogativas, originalmente, destinadas apenas a pessoas jurídicas de direito público. Essa tendência do Tribunal, conforme observa GUSTAVO BINENBOJM (2016), vem sendo denominada pela doutrina de “autarquização das empresas estatais prestadoras de serviço públicos” ou “feições autárquicas” dessas entidades da Administração indireta.

Desse modo, para a corte, a extensão da aplicação de regras do regime de direito público àquelas pessoas jurídicas se restringe a entidades integrantes da Administração Pública indireta destinadas à prestação de serviço público de atuação própria do Estado, em regime não concorrencial e cujo capital social seja majoritariamente público.

Nesse ponto, a delegação do poder de polícia nos Estacionamentos Rotativos em Palmas-TO, também está em desacordo com a visão encapada do STF. Acontece que a concessionária, empresa Infosolo Informática LTDA, não integra a administração pública indireta.

Na verdade, a empresa Infosolo Informática LTDA possui natureza jurídica de Sociedade Empresarial Limitada (LTDA). A sociedade empresária limitada está prevista entre os artigos 1.052 a 1.087 do Código Civil, podendo se enquadrar como microempresa ou

empresa de pequeno porte. Fábio Ulhoa (2009) define a sociedade empresária como pessoa jurídica de direito privado não-estatal, que explora empresarialmente seu objeto social (

Por ser a concessionária uma entidade privada, que objetiva lucro, em mais um aspecto a delegação do poder de polícia no caso em apreço contraria o STF. Como exposto, para o Tribunal, é possível a delegação desde que a pessoa preste exclusivamente serviço público de atuação própria do Estado e em regime não concorrencial.

A razão é óbvia, a incompatibilidade da função de polícia com a finalidade lucrativa. A atuação típica do Estado não se dirige precipuamente ao lucro. É dizer, se a entidade exerce função pública típica, a obtenção de lucro não é o seu fim principal. Nesse sentido, as estatais prestadoras de serviço público de atuação própria do Estado não exploram atividade econômica em regime de concorrência

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. O receio, neste ponto, é com o que se denomina “indústria de multas”, consubstanciada no perigo de que uma função tipicamente estatal seja desviada para aferição de lucro por pessoas jurídicas de direito privado exploradoras de atividade econômica.

Desse modo, a natureza jurídica da concessionária responsável por gerir os Estacionamentos Rotativos em Palmas-TO é incompatível com o exercício do poder de polícia. A uma, por ser uma LTDA, não possuir, portanto, capital majoritariamente público tampouco integrar a administração pública indireta. A duas, por possuir finalidade lucrativa, o que compromete substancialmente o exercício do poder de polícia. Por último, por agir em regime concorrencial, o que gera uma disparidade entre ela e outras entidades privadas, impossibilitando o efetivo exercício do poder de polícia.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse artigo se propôs a debater um dos temas mais controversos do Direito Administrativo atual – a delegação do poder de polícia a particulares. A discussão teve como análise um caso prático, qual seja, a delegação do poder de polícia nos Estacionamentos Rotativos em Palmas-TO.

A criação dos Estacionamentos Rotativos impacta diretamente na vida de uma grande quantidade de pessoas. A arquitetura e mobilidade urbana é fortemente influenciada por este. Usuários de transporte público, motoristas, pedestres e vários cidadãos tem as suas vidas

afetadas. Nesse contexto insere-se essa pesquisa, visando dirimir aspectos controversos do Direito Administrativo, aplicado a um caso concreto.

Para tanto, partiu-se de uma análise geral dos poderes administrativos, conceituando-os com base na doutrina nacional. Após, realizou-se a conceituação do poder de polícia, seus atributos, características e ciclos em que é dividido: ordem, consentimento, fiscalização e sanção.

Em seguida, examinou-se o posicionamento da doutrina acerca da delegação do poder de polícia, apresentado em dois momentos: doutrina clássica e novas perspectivas da delegação do poder de polícia. Após, examinou-se a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal, com enfoque no caso da BHTRANS.

Concluiu-se que é possível a delegação do poder de polícia a particulares. É nesse sentido que caminha a doutrina, bem como o posicionamento atual dos Tribunais Superiores. Todavia, essa delegação do poder de polícia deve obedecer alguns requisitos delimitadores, quais sejam: primeiro, haja lei específica; segundo, a delegatária do poder de polícia deve ser integrante da administração pública, de capital majoritariamente público; terceiro a delegataria do poder de polícia deve prestar serviço público de atuação própria do estado e em regime não concorrencial.

Uma vez estabelecidas essas premissas, passou-se à análise da delegação do poder polícia no caso dos Estacionamentos Rotativos em Palmas/TO, foco principal desse estudo. Concluiu que houve delegação do poder polícia à concessionária responsável pelo gerenciamento dos Estacionamentos Rotativos em Palmas/TO.

Apontou-se que essa delegação está em desacordo com as determinações doutrinárias e jurisprudenciais dominantes. Demonstrou-se que não houve lei delegando o poder de polícia à concessionária, correndo tão somente através de contrato de concessão.

Apontou também que a concessionária, empresa Infosolo Informática S.A, exercia o poder de sanção de polícia. Isso ocorria quando os próprios funcionários da empresa notificavam os usuários dos Estacionamentos pelas irregularidades e emitiam Tarifa de Pós Utilização (TPU). Desse modo, a delegação está em desacordo também à visão encapada pelo STJ, pela qual é impossível a delegação do ciclo de Sanção do poder polícia.

Por fim, apontou que pela natureza jurídica da concessionária seria impossível a delegação do poder polícia. A saber, a empresa Infosolo Informática LTDA possui natureza jurídica de Sociedade Empresarial Limitada (LTDA). Nesse sentir, não integra a administração pública indireta, não possui capital majoritariamente público, possui finalidade

lucrativa e ainda por cima age em regime concorrencial, impossibilitando o efetivo exercício do poder de polícia.

REFERÊNCIAS

- ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 26^a ed. rev., atual. São Paulo: Método. 2018.
- ATALIBA, Geraldo. **Taxa de Estacionamento em Via Pública**. Cadernos de Direito Municipal. RDP 69, 1984.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **ADI 1.717**. Rel. Min. Sydney Sanches, PLENÁRIO, j. em 07/11/2002, DJ 18/11/2002.
- BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **ADI 2.310**. MC. Rel. Min. Marco Aurélio, posteriormente Min. Carlos Velloso, j. em 19/12/200, DJ 01/02/2001
- BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **ARE 662.186**, Rel. Min. Luiz Fux, PLENÁRIO, j. em 22/03/2012, DJe 13/09/2012, p. 4.
- BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **ADI 1.717**. Rel. Min. Sydney Sanches, PLENÁRIO, j. em 07/11/2002, DJ 18/11/2002.
- BRASIL. **Lei nº 5.172/66, de 25 de outubro de 1966**. Código Tributário Nacional.
- BRASIL. **Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997**. Código de Trânsito Brasileiro.
- CAETANO, Marcelo. **Do Poder Disciplinar**. Lisboa: Forense, 1932.
- CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 2^a edição. Salvador: Juspodivm, 2015
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Manual de Direito Administrativo**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2018.
- DUARTE NETO, 2016, p. 3 DUARTE NETO, João Carneiro. **Poder de polícia**. Âmbito Jurídico, Rio Grande, XIX, n. 155, dez 2016. Disponível em:
>http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=18275&revista_caderno=4. Acesso em: 09 mar. 2021<
- GALVÃO, Octávio Lavocat; FONSECA, Gabriel Campos. **É constitucional a delegação do poder de polícia a particulares?** Brasília, 31 de agosto de 2019. Disponível em:<

<https://www.conjur.com.br/2019-ago-31/constitucional-delegacao-poder-policia-particulares>>. Acesso em: 09 de mar, 2021.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 11^a ed. rev. Ampl. E atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1999.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32^a ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2009.

PAULSEN, Leandro. **Direito Tributário: Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência**. 11^a Ed. Ver. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009).