



**Laboratório de Regulação Econômica
da Universidade do Estado do Rio de Janeiro**

**EXMO SR. DR. MINISTRO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL LUIZ FUX,
RELATOR DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 633.782/MG**

Recurso Extraordinário nº 633.782/MG

O LABORATÓRIO DE REGULAÇÃO ECONÔMICA DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – UERJ Reg. (“UERJ Reg.”), com endereço na Rua São Francisco Xavier, 524, 7º andar, Maracanã, Rio de Janeiro, RJ, CEP 20550-013 (doc. 01), vem, por seus representantes abaixo assinados, com fundamento no art. 138 do Código de Processo Civil de 2015 e no §2º do art. 323 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, requerer sua admissão, na qualidade de AMICUS CURIAE, no Recurso Extraordinário nº 633.782/MG, interposto pela EMPRESA DE TRANSPORTES E TRÂNSITO DE BELO HORIZONTE S/A – BHTRANS (“BHTRANS”) em face do MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS (“MPE/MG”), apresentando as razões abaixo.

1. SÍNTESE DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO E DOS ARGUMENTOS SUSTENTADOS PELO UERJ Reg.

Trata-se de Recurso Extraordinário interposto em face de acórdão do Superior Tribunal de Justiça que excluiu da competência da BHTRANS, - sociedade de economia mista responsável pela regulação do trânsito do Município de Belo Horizonte -, o exercício do poder de polícia sancionatório, sob o fundamento de que a BHTRANS é pessoa jurídica de direito privado.

Caso venha a ser admitido, o Laboratório de Regulação Econômica da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ Reg. sustentará o provimento do Recurso Extraordinário, observando que:

- (i) inexistente fundamento constitucional para vedar a atribuição do exercício do poder de polícia a entidades estatais;
- (ii) os fundamentos constitucionais adotados na ADI nº 1.717/DF não se aplicam ao caso da atribuição de poderes de polícia a estatais;
- (iii) a decisão monocrática proferida na ADI 2.310/DF deve ser superada, de modo que o regime celetista não seja considerado impedimento ao exercício do poder de polícia;
- (iv) o exercício do poder de polícia por estatais não resulta, necessariamente, em atividade arbitrária, na medida em que a atividade material dessas empresas sujeita-se às limitações do regime jurídico de Direito Público.

Ao fim, o UERJ Reg. sugerirá parâmetros para o exercício do poder de polícia por empresas estatais, notadamente:

- (a) ausência de favorecimento concorrencial no exercício do poder de polícia;
- (b) seu desenho institucional não pode favorecer a criação de conflitos de interesses; e
- (c) o exercício do poder de polícia por estatal deve observar as competências administrativas conferidas pela Constituição da República aos entes federativos delegantes.

2. LEGITIMIDADE DA ATUAÇÃO DO UERJ Reg. COMO *AMICUS CURIAE*

O UERJ Reg. pretende ser admitido como *amicus curiae* para auxiliar a apreciação desta Corte acerca da controvérsia jurídica quanto ao exercício do poder de polícia por empresas estatais.

Os requisitos para admissão de *amicus curiae* estão dispostos nos artigos 7º, §2º, da Lei 9.868/99; no artigo 138 do Código de Processo Civil de 2015; e no artigo 323, §

3º, do Regimento Interno do STF¹.

Dispõe a legislação que, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda, ou a repercussão social da controvérsia, e verificando a representatividade adequada do postulante, o relator poderá admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada.

Quanto à *relevância da matéria*, conforme entende o Supremo Tribunal Federal, recursos extraordinários com repercussão geral apresentam implicações políticas, sociais, econômicas, jurídicas e culturais de “*irrecusável importância, de indiscutível magnitude e de inquestionável significação para a vida do País e a de seus cidadãos*”². Dessa maneira, há justificativa para intervenção do *amicus curiae* como forma de enriquecer os elementos de informação e o acervo de experiências consideradas por esta Corte, de modo a contribuir para o julgamento de lide cujos efeitos superam a relação entre as partes.

A relevância da matéria e seu impacto na sociedade foi reconhecida pela decisão que atribuiu repercussão geral ao tema da aplicação de multa por sociedade de economia mista. Confira-se:

“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. O tema em apreço sobressai do ponto de vista constitucional, pois demanda a verificação da observância, por parte do município recorrente, dos limites impostos à delegação do exercício do poder de polícia, à luz do disposto no art. 24 do Código de Trânsito Brasileiro (Lei 9.503/97) e art. 30 da Constituição Federal. (...) Tenho, pois, que a questão constitucional em apreço ultrapassa os interesses das partes, avultando-se relevante do ponto de vista econômico, político, social e jurídico”³.

A *representatividade do postulante*, por sua vez, verifica-se pela constituição e pelos propósitos institucionais do UERJ Reg. Trata-se de projeto de extensão da

¹ RISTF: “Art. 323 (...) §3º - Mediante decisão irrecorrível, poderá o(a) Relator(a) admitir de ofício ou a requerimento, em prazo que fixar, a manifestação de terceiros, subscrita por procurador habilitado, sobre a questão da repercussão geral.”

² STF, RE nº 631.053/DF, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 11.09.2015, decisão monocrática.

³ STF, ARE nº 662186 RG/MG, Rel. Min. Luiz Fux, Plenário, j. 22.03.2012.

Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ, criado pela Portaria nº 08/2017, do Diretor da Faculdade de Direito da UERJ, cuja finalidade é o engajamento dos alunos de graduação e de pós-graduação da UERJ, sob a orientação de professores da Faculdade de Direito, em debates travados no âmbito da regulação da economia e do Direito Administrativo.

São objetivos institucionais do UERJ Reg.:

- I) Contribuir para o debate jurídico sobre regulação econômica;
- II) Subsidiar tecnicamente o processo decisório de agências reguladoras e entidades assemelhadas;
- III) Prestar apoio a entidades da sociedade civil em ações relacionadas à regulação econômica;
- IV) Consolidar a Faculdade de Direito da UERJ como fórum técnico e especializado em estudos jurídicos de regulação econômica.

De acordo com o entendimento desse Supremo Tribunal Federal, a manifestação da sociedade civil no processo constitucional é instrumento de democratização do controle concentrado de constitucionalidade, ao fornecer elementos de informação à Corte, concorrendo para o aprimoramento dos seus julgamentos. A representatividade na área e a *expertise* em matéria de regulação econômica legitimam a atuação do UERJ Reg. na presente ADI⁴.

O presente caso versa sobre matéria atinente a questão sensível da regulação estatal, qual seja, a legitimidade de o Estado adotar como estratégia regulatória a utilização de entidade empresarial estatal para cumprir finalidades previstas na Constituição da República. O Laboratório de Regulação Econômica da UERJ pode contribuir com informações tecnicamente relevantes para a solução da lide, auxiliando a Corte e garantindo uma participação social informada no litígio.

De resto, e considerando, ainda, a ausência de amici curiae admitidos no feito até o momento, o UERJ Reg. crê que sua manifestação poderá contribuir para o precedente a ser firmado. Ressalte-se que a atual composição da Corte é

⁴ A Faculdade de Direito da UERJ tem sido referência no debate de questões de repercussão social. A título de exemplo, sua Clínica de Direitos Fundamentais, além de ter sido admitida como *amicus curiae* na ADI nº 4.650 (financiamento empresarial de campanhas eleitorais), também atua na ADPF nº 347 (“estado de coisas inconstitucional” do sistema prisional brasileiro), ADC nº 41 (cotas raciais em concursos públicos federais), ADI nº 5.032 e ADPF nº 289 (limitações à competência da Justiça Militar brasileira derivadas da proteção doméstica e internacional dos direitos humanos).

significativamente diferente daquela que julgou a ADI nº 1.717/DF, precedente em que a delegação do poder de polícia a entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado foi considerada inconstitucional⁵.

Estando presentes os pressupostos para a admissão do postulante como *amicus curiae* nesta ação, o UERJ Reg. passa a expor os fundamentos pelos quais entende ser constitucional que o Poder Legislativo confira o exercício do poder de polícia a entidades empresariais estatais, desde que obedecidos os parâmetros apresentados ao final desta petição.

3. MÉRITO: POSSIBILIDADE DE DELEGAÇÃO DE PODER DE POLÍCIA A EMPRESAS ESTATAIS

3.1. CONTEXTO E ATUAL ESTÁGIO DA DISCUSSÃO

Segundo definição clássica, poder de polícia é “*a atividade da Administração Pública, expressa em atos normativos ou concretos, de condicionar, com fundamento em sua supremacia geral e na forma da lei, a liberdade e a propriedade dos indivíduos, mediante ação, ora fiscalizadora, ora preventiva, ora repressiva, impondo coercivamente aos particulares um dever de abstenção (non facere) a fim de conformar-lhes os comportamentos aos interesses sociais consagrados no sistema normativo*”⁶.

Como suposta consequência de sua natureza imperativa, o poder de polícia, ao menos em sua fase sancionatória, não poderia ser delegado a pessoas jurídicas de direito privado, ainda que integrantes da Administração Pública. É essa a posição doutrinária,

⁵ Dos atuais integrantes desta Corte, apenas os Ministros Celso de Mello e Marco Aurélio votaram naquele precedente. O Ministro Gilmar Mendes, apesar de integrar a Corte à época, não votou por conta de impedimento legal.

⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 221.

por exemplo, dos professores **CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO**⁷, **MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO**⁸ e **JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO**⁹.

Parcela relevante da doutrina, no entanto, vem sugerindo a reformulação da clássica doutrina do poder de polícia.

Essa discussão associa-se preliminarmente a outra - à da delegação da prestação de serviços públicos a entes privados -, que possui grande relevo no final do século XX no campo dos serviços públicos. A delegação a particulares de atividades prestacionais se deu em um contexto em que o Estado, desprovido dos meios para atender diretamente a todas as demandas da sociedade, passou a garantir a prestação adequada dos serviços desejados com maior qualidade e abrangência a partir da colaboração de particulares¹⁰.

Ocorre que mesmo a delegação de um serviço público não importa apenas transferência de competências prestacionais para o particular, mas também poderes de polícia. As concessionárias acabam por exercer, em alguma medida, a fiscalização de polícia no âmbito do serviço público que executam, não em diminuição dos direitos fundamentais, mas buscando assegurá-los¹¹. Por vezes, isso envolverá um poder de coerção, que vai desde a interrupção de serviço público essencial (art. 6º da Lei nº 8.987/1995), ou, até mesmo, o poder de desapropriar um imóvel (art. 31, VI da Lei nº 8.987/1995). Isto é: o Estado reconhece, em certos casos, a aptidão do exercício, por particulares, de funções públicas.

Trata-se de tendência não só brasileira, mas global. Na Alemanha, a figura do “*Beleihung*” representa ato em que se delega a particular o exercício de uma atividade pública, cuja constitucionalidade é reconhecida pela doutrina majoritária à luz do art.

⁷ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 26º Ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 832

⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 25ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2012, p. 127/128.

⁹ FILHO, José dos Santos Carvalho. *Manual de Direito Administrativo*. 24ª Ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2011. p. 97-98.

¹⁰ Nesse ponto, nenhuma dúvida resta quanto à constitucionalidade da medida, uma vez que o próprio art. 175 da Constituição da República permite a delegação de serviços públicos a particulares por meio de instrumentos de concessão ou permissão.

¹¹ FONTE, Felipe de Melo. *Revisitando os Fundamentos do Poder de Polícia no Brasil*. In: Rodrigo Brandão; Patrícia Ferreira Baptista. (Org.). *Direito público*. Rio de Janeiro: UERJ, 2015, p. 216.

33, inciso IV da Constituição alemã¹²⁻¹³. Na França, desde o acórdão *Morand*, em 1946, o Conselho de Estado também reputa válido o desempenho de atividades típicas da Administração Pública por entidades de direito privado¹⁴. Nos Estados Unidos, por sua vez, são crescentes as discussões quanto à autorregulação, a elaboração de códigos de regras criados por particulares e a certificação privada de atividades e produtos¹⁵.

O Supremo Tribunal Federal também não desconhece o fenômeno. No âmbito da Reclamação 14.284/DF, e.g., assentou-se a possibilidade do exercício de poder de polícia por entidade genuinamente privada. Naquele feito, discutia-se, dentre outros aspectos, a validade de atos praticados pela BM&F Bovespa Supervisão de Mercados – BSM, que teriam implicado a negativa de acesso ao inteiro teor de processos administrativos. Na ocasião, entendeu-se que eram lícitos os poderes conferidos à entidade privada para aplicar penalidades (art. 49 da Instrução Normativa CVM nº 461/2007) e, até mesmo, implementar medidas cautelares (cf. art. 64).

Segundo o Min. Marco Aurélio, “*o poder disciplinar das bolsas de valores decorre de delegação estatal – dependente de lei e também de ato infralegal –, de maneira que, ao exercê-lo, está em jogo uma potestade pública*”¹⁶. Ainda sobre este julgado, convém reproduzir trecho de sua decisão monocrática:

“A transferência de funções públicas tipicamente regulatórias, inclusive com poderes de polícia, para entidades privadas é um fenômeno que vem sendo verificado cada vez com maior frequência. A autorregulação não é um problema quando se trata de associações particulares em que o ingresso e submissão às regras por ela impostas dependem da aquiescência do participante. Contudo, a questão ganha complexidade se essas normas se destinam a agentes não associados ou a atividades privadas de interesse público relevante, caso do mercado de valores mobiliários. Tais delegações se tornam legítimas apenas diante da existência de parâmetros de controle e supervisão pelo Poder Público, bem como de instrumentos eficazes para

¹² GONÇALVES, Pedro António Pimenta da Costa. *Entidades privadas com poderes públicos: o exercício de poderes públicos de autoridade por entidades privadas com funções administrativas*. Coimbra: Almedina, 2008, p. 46.

¹³ “Art. 33, (4) O exercício de funções de soberania será confiado, como regra geral de caráter permanente, a funcionários públicos, sujeitos a relações de serviço e de fidelidade ancoradas no direito público.”

¹⁴ GONÇALVES, Pedro António Pimenta da Costa. *Entidades privadas com poderes públicos: o exercício de poderes públicos de autoridade por entidades privadas com funções administrativas*. Coimbra: Almedina, 2008, p. 58.

¹⁵ *Ibidem*, p. 73.

¹⁶ STF, Rcl 14.284 MC/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 22 dez. 2012, DJ 31 mar. 2013, decisão monocrática.

assegurá-los. A propósito do tema, vale transcrever a seguinte passagem doutrinária:

‘Quando a pessoa se submete voluntariamente à regulação de associações privadas, a questão jurídica não é tão grave, caso em que estamos diante da autorregulação privada, decorrente do exercício associativo da autonomia da vontade. Mas, quando a lei impõe que mesmo os não associados estarão inevitavelmente sujeitos a essa regulação editada por particulares, várias delicadas questões constitucionais se colocam, como a impossibilidade de associações privadas exercerem poderes de autoridade e a vedação de delegação dos poderes públicos a particulares. **A tendência é que tal delegação de poderes públicos seja admitida desde que sujeita a algum controle do Estado** (Alexandre dos Santos Aragão, *Curso de Direito Administrativo*, 2012, p. 204)’¹⁷.

Por vezes, o Estado opta por manter em suas mãos o exercício do poder de polícia, mas, ao mesmo tempo, garantir os ganhos de eficiência que o regime privado proporciona. Nesses casos, geralmente são construídos modelos institucionais empresariais – a chamada “*empresarialização da Administração Pública*”¹⁸ –, nos quais o Poder Público cria empresas públicas ou sociedades de economia mista para o exercício dessas competências. Seu objetivo é alcançar uma maior eficiência, melhorar o desempenho de seus agentes, promover maior autonomia na gestão dos serviços e orientar o exercício da atividade a resultados satisfatórios.

Não por menos, - retoma-se o ponto central desta manifestação -, parte da doutrina brasileira contemporânea tem se manifestado pela possibilidade de atribuição do poder de polícia a empresas estatais, incluindo-se, aí, atividades relacionadas à aplicação de sanções. Nesse sentido são as lições de **JOSÉ VICENTE SANTOS DE MENDONÇA**¹⁹, **CARLOS ARI SUNDFELD**²⁰, **GUSTAVO BINENBOJM**²¹, **RAFAEL**

¹⁷ STF, Rcl 14.284 MC/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 22 dez. 2012, DJ 31 mar. 2013, decisão monocrática.

¹⁸ GONÇALVES, Pedro António Pimenta da Costa. *Entidades privadas com poderes públicos: o exercício de poderes públicos de autoridade por entidades privadas com funções administrativas*. Coimbra: Almedina, 2008, p. 334/336.

¹⁹ MENDONÇA, José Vicente Santos de. Estatais com poder de polícia: por que não? *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, vol. 252, set/dez. 2009, p 114: “Uma leitura antifundacionalista e voltada à realidade da economia e às consequências práticas das interpretações do direito administrativo não pode ter medo de afirmar: empresas públicas, em certos casos, podem exercer o poder de polícia”.

²⁰ SUNDFELD, Carlos Ari. Empresa Estatal pode exercer poder de polícia. *Boletim de Direito Administrativo*, São Paulo, v.9, nº 2, fev. 1993, p.103: “Nessas condições, concluo que empresa estatal, devidamente credenciada por lei, pode, através de seus próprios agentes, desempenhar atividades de administração ordenadora -ou de polícia administrativa, se se quiser preservar o conceito”.

²¹ BINENBOJM, Gustavo. Poder de polícia, ordenação, regulação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p.282: “Trata-se, assim, de opção legítima, que pode refletir uma maior eficiência na gestão de atividades de polícia. Nesse ponto, parece-nos possível propor parâmetros próprios para o exercício de poder de polícia

WALLBACH SCHWIND²², VÍTOR RHEIN SCHIRATO²³, RODRIGO PAGANI DE SOUZA²⁴, MARIO ENGLER PINTO JÚNIOR²⁵ e FELIPE DE MELO FONTE²⁶.

Segundo esses autores, caso observados parâmetros mínimos – uma proposta para tanto será delineada ao final desta petição –, é legítimo que o Estado se utilize do formato empresarial, em determinadas situações, para o exercício de atividades públicas como o poder de polícia.

Alguns exemplos demonstram que esse fenômeno já se manifesta em nosso ordenamento jurídico.

por empresas estatais, construídos a partir da mesma ratio essendi adotada pelo Supremo Tribunal Federal para o reconhecimento da imunidade tributária recíproca a empresas prestadoras de serviços públicos”.

²² SCHWIND, Rafael Wallbach. *Particulares em colaboração com o exercício do poder de polícia: o “procedimento de polícia.”* In: MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein (org.). *“Poder de polícia na atualidade.”* Belo Horizonte: Fórum, 2014, p.150: “Enfim, o fato de haver o monopólio da coerção pelo Estado não significa que particulares não possam aplicar sanções, nem prever “normas” acerca de diversas matérias”.

²³ SCHIRATO, Vitor Rhein. *Novas anotações sobre as empresas estatais.* *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, nº 239, jan/mar.2005, p.223: “Muita resistência ainda permanece na doutrina e na jurisprudência brasileiras à utilização de empresas estatais para o exercício de funções da Administração Ordenadora. Contudo, a nosso ver, respeitados certos limitadores que serão adiante expostos, não vemos qualquer óbice à utilização de empresas estatais para o exercício de determinadas funções públicas, sendo este, possivelmente, o ponto mais controvertido deste estudo. Vale dizer não nos opomos à ideia de que empresas estatais realizem interesses públicos a elas confiados”.

²⁴ SOUZA, Rodrigo Pagani de. *Empresas estatais constituídas para o exercício de poder de polícia.* In: MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein (org.). *Poder de polícia na atualidade.* Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 186: “A experiência acumulada de leis autorizativas, algumas vigentes há décadas, que conferem poderes de polícia a determinadas empresas estatais, precisam ser examinadas, aferindo-se suas reais consequências. É insuficiente a alegação de que o -regime de direito privado das empresas estatais, bem assim o regime celetista de seus agentes públicos, poderia, em abstrato, comprometer a higidez do exercício do poder de polícia. O temor das consequências, em abstrato, de se confiar tal exercício a tais pessoas e a tais agentes, precisa ser confrontado com a realidade. Existem leis que há muito outorgam a empresas estatais, especialmente nas áreas de fiscalização ambiental e de trânsito, o exercício de poderes de polícia, feito por agentes celetistas. Essa experiência jurídica acumulada precisa ser analisada, em Seus efeitos reais e concretos, por magistrados que, mudando a interpretação constitucional feita pelo Poder Legislativo, pretendam declarar a inconstitucionalidade do exercício do poder de polícia por empresas estatais constituídas para exercê-lo. Ou seja, é preciso que as decisões judiciais analisem empiricamente as consequências dessa experiência, provando que, no mundo real, essas consequências são negativas”.

²⁵ PINTO JUNIOR, Mario Engler. *Empresa estatal: função econômica e dilemas societários.* São Paulo: Atlas, 2010, pp. 208-209.

²⁶ FONTE, Felipe de Melo. *Revisitando os Fundamentos do Poder de Polícia no Brasil.* In: Rodrigo Brandão; Patrícia Ferreira Baptista. (Org.). *Direito público.* Rio de Janeiro: UERJ, 2015, p. 216: “Perceba-se que, em todos estes casos, a delegação de poder de polícia para particulares representam uma forma de incremento dos direitos fundamentais, e não uma violação a tais direitos. O que se pretende é deixar que o executor do serviço público, que está em contato direto com o usuário, realize a fiscalização e, eventualmente, tome medidas de polícia com vistas à conservação de outros direitos (como à incolumidade física do próprio utente e de terceiros, ou a proteção dos bens afetados à prestação do serviço). A delegação do poder de polícia a pessoas privadas não amesquinha, por si só, os direitos fundamentais, mas pode ter o efeito inverso, isto é, incrementar a sua efetividade”.

A Lei nº 12.016/2009, que disciplina o procedimento do mandado de segurança, prevê, em seu art. 1º, §2º, que não é cabível a impetração do *mandamus* em face de “atos de gestão comercial praticados pelos administradores de empresas públicas, de sociedade de economia mista e de concessionárias de serviço público”. Tal dispositivo tem uma razão de ser. É que, de longa data, a jurisprudência dos Tribunais pátrios – inclusive a deste Supremo Tribunal Federal – reconhece o cabimento do mandado de segurança contra os chamados “atos de império” praticados por entidades estatais. Daí porque o legislador ordinário, ao reconhecer essa possibilidade, pretendeu excluir do procedimento do *writ* os atos praticados por essas entidades que fazem parte da sua atividade tipicamente empresarial. Em outras palavras: fosse inconstitucional o exercício do poder de polícia por empresas estatais, o art. 1º, §2º da Lei do Mandado de Segurança seria despicando.

Ainda sob ótica geral, cumpre mencionar que a recente Lei das Estatais (Lei nº 13.303/2016) – que estabeleceu o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias – possui normas que conferem poderes de polícia administrativa às entidades estatais. É o caso, v.g., do art. 40 do diploma, que possibilita o exercício do **poder de ordenação** dessas empresas em relação às suas próprias regras licitatórias²⁷. Já no campo das penalidades, o art. 82 da Lei nº 13.303/2016 reconhece expressamente a possibilidade de **aplicação de sanções administrativas** por empresas estatais²⁸. Aliás, a possibilidade de aplicar sanções por empresas estatais no âmbito de suas licitações e contratos nunca foi objetada, aplicando-se a elas lógica similar ao regime exorbitante da Administração Pública geral.

Outro exemplo interessante trazido por nosso ordenamento é o caso da Lei de Portos (Lei nº 12.815/2013). O §1º do art. 17 do referido diploma define as competências da autoridade portuária, entidade responsável pela administração do porto

²⁷ Art. 40. As empresas públicas e as sociedades de economia mista deverão publicar e manter atualizado regulamento interno de licitações e contratos, compatível com o disposto nesta Lei, especialmente quanto a: I - glossário de expressões técnicas; II - cadastro de fornecedores; III - minutas-padrão de editais e contratos; IV - procedimentos de licitação e contratação direta; V - tramitação de recursos; VI - formalização de contratos; VII - gestão e fiscalização de contratos; VIII - aplicação de penalidades; IX - recebimento do objeto do contrato.

²⁸ Art. 82. Os contratos devem conter cláusulas com sanções administrativas a serem aplicadas em decorrência de atraso injustificado na execução do contrato, sujeitando o contratado a multa de mora, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato.

organizado, que pode ser exercida diretamente pela União, por uma delegatária ou por uma concessionária. O dispositivo prevê inúmeras potestades públicas, tais como a possibilidade de (i) fiscalizar a operação portuária (inciso VI); (ii) promover a remoção de embarcações ou cascos de embarcações que possam prejudicar o acesso ao porto (inciso VII); (iii) autorizar a movimentação de carga das embarcações (inciso IX); e (iv) suspender operações portuárias que prejudiquem o funcionamento do porto (inciso X). Em muitos casos, essa autoridade portuária é uma sociedade de economia mista – tal como a Companhia Docas do Rio de Janeiro – CODERJ e a Companhia Docas do Estado de São Paulo – CODESP, que não perdem sua competência por serem estatais. Vale mencionar que a própria CODESP já teve reconhecida sua imunidade tributária por esta Suprema Corte, a despeito do seu arranjo empresarial privado²⁹.

Por fim, há casos em que o legislador, dentro do seu espaço de conformação democrática, cria empresas estatais com o objetivo específicos de lhes alocar, como função primária, o exercício de um poder de polícia. É o caso da VALEC - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., estruturada pela Lei nº 11.772/2008; e da Empresa de Planejamento e Logística S.A. (EPL), criada em 2012 para substituir a Empresa de Transporte Ferroviário de Alta Velocidade S.A. – ETAV (cf. Lei nº 12.743/2012). Conforme decorre de ambos os diplomas que previram sua criação, a VALEC e a EPL possuem inúmeras competências administrativas de planejamento e organização da infraestrutura de transporte nacional, incluindo comandos como “coordenar”, “executar”, “fiscalizar”, “controlar”, “revisar” e “administrar” – todas, em maior ou menor medida, manifestações de polícia administrativa.

Diante de todo este contexto, indaga-se: qual o fundamento constitucional que impediria o exercício desses poderes de polícia administrativa por empresas estatais? Isto é: há regra na Constituição da República que impeça o Estado de adotar a forma empresarial para o exercício de atividades públicas de polícia? São justamente essas

²⁹ STF, Tribunal Pleno, RE 253.472/SP, Rel. p/ acórdão Min. Joaquim Barbosa, j. 25 ago. 2010, DJ 31 jan. 2011. Em sentido semelhante v. STF, 2ª turma, RE 265.749 ED-ED/SP, Rel. Min. Celso de Mello, j. 28 jun. 2011, DJ 19 ago. 2011 que cita a doutrina de Roque Antônio Carrazza, o qual assenta a possibilidade de delegação do poder de polícia a privados: “Quando, porém, a empresa pública ou a sociedade de economia mista são delegatárias de serviços públicos ou de poder de polícia, elas, por não concorrerem com as empresas privadas, não se sujeitam aos ditames do precitado art. 173”.

perguntas que o Laboratório de Regulação Econômica da Universidade do Estado do Rio de Janeiro pretende responder nos tópicos a seguir.

3.2. CONSTITUCIONALIDADE DO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA POR EMPRESAS ESTATAIS

3.2.1. Ausência de fundamento constitucional para vedar a atribuição legal do exercício do poder de polícia a entidades estatais.

É possível afirmar que não há óbice constitucional para a atribuição legal do exercício de poder de polícia a entidades estatais regidas pelo direito privado. A questão posta reflete um espaço decisório do Estado sobre a escolha do arranjo institucional mais adequado para o exercício das atividades que lhe são atribuídas pela Constituição (no caso, o poder de polícia). Trata-se, pois, de questão de alocação de eficiência realizada por uma decisão política.

De fato, não é possível afirmar, em abstrato, que apenas as pessoas dotadas de personalidade jurídica de direito público têm aptidão institucional para o exercício dessa espécie de atividade. Conforme aponta **GUSTAVO BINENBOJM**, “*não é possível extrair diretamente da Constituição um óbice peremptório ao exercício de funções de ordenação por particulares*”³⁰. É dizer: tal afirmação não pode ser aceita como um dogma sem quaisquer dados empíricos que a confirmem. Pelo contrário, há certas características do regime de direito privado, como a desobstrução burocrática e a maior velocidade na resposta aos estímulos externos, que podem tornar mais eficiente o exercício do poder de polícia por empresas estatais³¹.

No entanto, a jurisprudência dos Tribunais Superiores é atualmente restritiva à delegação do poder de polícia a pessoas jurídicas de direito privado, inclusive as que integram a Administração Pública indireta (empresas estatais e fundações de direito privado). Tal vedação pode ser total – isto é, restringem completamente o exercício do poder de polícia – ou parcial, limitando a restrição à atividade sancionatória das

³⁰ BINENBOJM, Gustavo. *Poder de polícia, ordenação, regulação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p.263.

³¹ Nesse sentido v. MENDONÇA, José Vicente Santos de. Estatais com poder de polícia: por que não? *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, vol. 252, set-dez. 2009, pp. 101-103.

sociedades de economia mista (tal como o precedente firmado pelo Superior Tribunal de Justiça no acórdão recorrido).

Até aqui, tem-se entendido que são delegáveis a pessoas jurídicas de direito privado somente os atos preparatórios ou de mera execução material da ordem ou sanção de polícia. Nos precedentes judiciais e manuais de Direito Administrativo, os exemplos mais corriqueiros de atos de polícia delegáveis a pessoas jurídicas de direito privado são relacionados à polícia de trânsito: a instalação de radares de velocidade em vias públicas (“pardais”) e o reboque de carros apreendidos pela autoridade administrativa.

Ao apreciar o presente recurso, este Supremo Tribunal terá oportunidade de rediscutir a regra da indelegabilidade do poder de polícia a pessoas jurídicas de direito privado.

3.2.2. Necessidade de superação dos entendimentos firmados na ADI nº 1.717 e na ADI nº 2.310.

A suposta indelegabilidade do poder de polícia a estatais pode ser sustentada, conforme a seguir resumido, por meio de três principais argumentos adotados por esta Corte em dois antigos precedentes que merecem ser superados.

Primeiramente, na ADI 1.717/DF, em que foram impugnados dispositivos da Lei Federal nº. 9.649/98, este STF fixou o entendimento de que “*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*”³².

O acórdão deste Tribunal utilizou os seguintes fundamentos: (i) o precedente firmado no Mandado de Segurança nº 22.643-9/SC, em que se decidiu que os conselhos profissionais são submetidos à fiscalização junto aos Tribunais de Contas (ii) o fato de a atividade ser tipicamente pública, o que a tornaria indelegável, interpretação conjugada dos artigos 5º, XIII, 22, XVI, 21, XXIV, 70, parágrafo único, 149 e 175 da CF.

³² STF, ADI nº 1717, Rel Min. Sydney Sanches, Tribunal Pleno, j. em 07/11/2002.

Já na ADI nº 2.310/DF, proposta em face de artigos da Lei nº 9.986/2000 que estabeleçam o regime celetista para os novos agentes que integrariam o quadro de pessoal das agências reguladoras federais, por meio de decisão monocrática, (iii) entendeu-se que as atividades exercidas por tais entidades seriam exclusivas de Estado e, portanto, incompatíveis com o regime instável da CLT³³.

Quanto ao *primeiro argumento* acima referido, ressalte-se que no Mandado de Segurança utilizado por essa Corte como precedente, o entendimento firmado foi apenas de que os conselhos profissionais estão sujeitos à fiscalização dos Tribunais de Contas, uma vez que as verbas por eles arrecadas possuem natureza tributária. Em nenhum momento restou decidido que o poder de polícia deveria, necessariamente, ser exercido por entidades públicas.

Quanto ao *segundo*, note-se que nenhum dos artigos invocados pela Suprema Corte no precedente permite concluir pela vedação à delegação do poder de polícia a empresas estatais³⁴. De fato, os arts. 22, XVI³⁵, e 21, XXIV³⁶, da Constituição da República apenas afirmam que certas atividades são de competência da União³⁷. No entanto, não se pode aduzir que, por haver competências materiais alocadas constitucionalmente aos entes federativos, elas não possam ser alocadas em entidades estatais empresariais. Tanto é assim que o art. 21, inciso X prevê a competência da

³³ STF, ADI 2.130 MC/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 19 fev. 2000, DJ 01 fev. 2001, decisão monocrática.

³⁴ Exclui-se de plano qualquer vedação ao exercício do poder de polícia por entidades estatais com base no art. 5º, XIII da Constituição Federal, que apenas prescreve o direito fundamental ao livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão. Tampouco se extrai do art. 149 da Carta Magna – que prevê a competência da União para criação de contribuições sociais – qualquer substrato material que implique na impossibilidade de delegar o exercício de potestades públicas por entidades empresariais do Estado.

³⁵ CF/88: “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: (...) XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões”.

³⁶ CF/88: “Art. 21. Compete à União: (...) XXIV - organizar, manter e executar a inspeção do trabalho”.

³⁷ Tal ponto, aliás, foi enfrentado com acerto pelo voto divergente do Ministro Maurício Correa no âmbito da ADI nº 1.717: “(...) Afasto, também, a alegação de ofensa ao artigo 21, XXIV, por ser evidente o equívoco dos requerentes quanto à sua invocação, visto que a função de ‘organizar, manter e executar a inspeção do trabalho’ nada tem a ver com a de fiscalização do exercício de profissão regulamentada. Com efeito, a inspeção do trabalho diz respeito, essencialmente, às condições dos ambientes físico e psíquico em que o trabalho é exercido, o que nada tem a ver com a fiscalização do exercício de profissão regulamentada. Afasto, ainda a alegação de ofensa ao artigo 22, XVI, segunda parte, relativo à competência privativa da União para legislar sobre as prévias condições para o exercício de profissões porque o artigo 58 não versa sobre tais condições, mas sobre a organização, estrutura, funcionamento e controle apenas e tão somente do órgão fiscalizador de profissões regulamentadas; em nenhum momento a disposição impugnada estabeleceu qualquer condição para o exercício de profissão regulamentada” (STF, Tribunal Pleno, ADI 1.717MC /DF, Rel. Min. Sidney Sanches, j. 22 set. 1999, DJ 25 fev. 2000).

União para prestação dos serviços postais, cuja atribuição legal é alocada à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (cf. Decreto-Lei nº 509/1969).

De igual modo, o art. 70, parágrafo único apenas define competências do Tribunal de Contas; e o art. 175 da Constituição Federal apenas estabelece que atividades titularizadas pelo Poder Público em regime de *publicatio* são delegadas a particulares por meio de instrumentos de concessão ou permissão de serviços públicos. Vale lembrar, aqui, que as empresas estatais fazem parte do Estado e da Administração Pública. O exercício do poder de polícia por elas não se trata propriamente de uma delegação estatal, mas de uma atribuição que lhes é conferida por lei no escopo da definição de suas competências. Não há como se falar, portanto, em violação ao art. 70 ou ao art. 175 quando uma empresa estatal exerce poderes de polícia administrativa.

Portanto, mesmo que, por eventualidade, seja possível concordar com a fundamentação adotada pelo STF na ADI nº 1.717, sua extensão a outros casos não relacionados aos conselhos profissionais “*dependeria de uma nova interpretação da Constituição*”³⁸, na medida em que nenhum dos dispositivos invocados pelo precedente podem ser universalizáveis. Nesse ponto, é possível afirmar que os fundamentos adotados na ADI nº 1.717 sequer são aplicáveis ao caso vertente. Mas não é só.

Da mesma forma, o *terceiro argumento* que poderia sustentar a tese da indelegabilidade do poder de polícia a empresas estatais, apresentado na decisão monocrática proferida no âmbito da ADI nº 2.310/DF, não merece prosperar. Parece incabível sustentar a impossibilidade de delegação do poder de polícia a entidades de direito privado com base na instabilidade do regime celetista de seu pessoal.

Se, à época em que julgada a ação, o argumento da instabilidade do emprego público parecia teoricamente plausível, a prática acabou por demonstrar o contrário: “*passadas décadas de fiscalização por agentes celetistas de diferentes empresas estatais, a ideia parece contraditória com a experiência. Inclusive, nas inúmeras vezes*

³⁸ BINENBOJM, Gustavo. Poder de polícia, ordenação, regulação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 263.

*em que alegado esse risco de represália, a alegação não costuma vir acompanhada de demonstração de casos concretos em que isso tenha acontecido*³⁹.

De fato: apenas os agentes públicos estatutários efetivos gozam, juridicamente, da estabilidade⁴⁰. Todavia, não se pode dizer que os empregados públicos estariam sujeitos à instabilidade. Prova disso é que este STF já assentou que a dispensa de empregado público deve ser necessariamente motivada, na medida em que sua admissão por concurso poderia ser violada com sua dispensa arbitrária. Além disso, a motivação na dispensa do empregado da Administração é imposta pelos princípios dispostos no artigo 37 da Constituição Federal⁴¹.

É preciso lembrar, ainda, que nem todos os ocupantes de cargo em pessoas jurídicas de direito público gozam da estabilidade tida por essencial ao exercício do poder de polícia. Veja o exemplo daqueles que ainda se encontram em estágio probatório, ou, mais importante, dos ocupantes de cargos em comissão ou funções de confiança. É o caso, ainda, dos servidores dos entes federativos que adotaram, por certo período, o regime jurídico único celetista.

A defesa de que o poder de polícia só poderia ser exercido por aqueles que possuem a estabilidade prevista no art. 41 da Constituição Federal, assim, levaria ao entendimento de que *“um agente fiscal recentemente admitido não poderia exercer sua função, devendo aguardar o término do estágio probatório para começar a trabalhar”*, conforme preleciona o professor **CARLOS ARI SUNDFELD**. No mesmo sentido assenta **JOSÉ VICENTE SANTOS DE MENDONÇA** que:

“Se o regime privado é tão frágil, como justificar que o pessoal da Petrobras não tenha sido transformado em estatutário. Afinal, mesmo sem operar integralmente o monopólio público, o qual foi flexibilizado pela EC nº 9/95, a empresa ainda continua atuando em setores estratégicos para a economia nacional. (...) Sem sequer entrar na discussão acerca da capacidade de

³⁹ SOUZA, Rodrigo Pagani de. *Empresas estatais constituídas para o exercício de poder de polícia*. In: MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein (org.). *“Poder de polícia na atualidade”*. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 169.

⁴⁰ CF/88: “Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público. § 1º O servidor público estável só perderá o cargo: I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado; II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa; III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa”.

⁴¹ STF, Tribunal Pleno, RE 589.998/PI, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 20 mar. 2013, DJ 12 set. 2013.

exercer misteres na área da regulação pública ou do exercício do poder de polícia, é evidente que, se um regime jurídico de pessoal é frágil, ele o será qualquer que seja o conteúdo material da atividade exercida. (...)

Há exagero num lado da análise — que é o de pressupor que o regime estatutário confira maior garantia ao agente público diante dos riscos de manipulação, do que a que de fato produz — e minimização em outro: na garantia conferida pelo regime celetista da forma como é efetivamente aplicado na administração pública (e como se tem entendido que deva sê-lo pelos tribunais). Ao se comparar uma versão supergarantista de regime estatutário de pessoal, de um lado, e uma versão subgarantista de regime privado de emprego público, de outro, é claro que a opção é em favor do primeiro. Mas as coisas não são assim⁴².

No que toca aos cargos em comissão, a ilogicidade da proposição fica ainda mais nítida: o Ministro da Justiça, a quem compete, por exemplo, impedir a entrada de cidadãos estrangeiros no território nacional por “inconveniência”,⁴³ é livremente exonerável pelo Presidente da República. Sua exoneração - diferente da demissão de empregados públicos - pode e costuma ser imotivada.

No âmbito do Município do Rio de Janeiro, por outro lado, o discurso da indelegabilidade permitiu, por muito tempo, que diversos administrados invalidassem multas a eles aplicadas pela Guarda Municipal, que historicamente funcionava como uma empresa pública⁴⁴. O resultado disso é no mínimo curioso: a Guarda Municipal foi posteriormente transformada em autarquia municipal, sendo preservadas, porém, praticamente todas as suas originais competências⁴⁵. Salvo aqueles que se beneficiaram da invalidação das multas, poucos foram aqueles que notaram qualquer mudança de atuação entre o guarda celetista e o estatutário. A realidade dos cidadãos cariocas não mudou - embora o regime jurídico administrativo tenha elevado os custos de burocracia da Guarda Municipal.

À luz do exposto, exigir a ocupação de cargo público para o exercício do poder de polícia não é garantia de que o agente fiscalizador gozará de estabilidade; nem a

⁴² MENDONÇA, José Vicente Santos de. Estatais com poder de polícia: por que não? *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, vol. 252, set/dez. 2009, p 109.

⁴³ Lei nº 6.815/1980, Art. 26: “O visto concedido pela autoridade consular configura mera expectativa de direito, podendo a entrada, a estada ou o registro do estrangeiro ser obstado ocorrendo qualquer dos casos do artigo 7º, ou a inconveniência de sua presença no território nacional, a critério do Ministério da Justiça”.

⁴⁴ Nesse sentido, por exemplo, TJ/RJ, AC nº 0088811-26.2003.8.19.0001, Rel. Des. Ademir Paulo Pimentel, 13ª CC, j. em 11.10.2006.

⁴⁵ É o que se afere da comparação entre a antiga Lei Municipal nº 1.887/92 e a Lei Complementar Municipal nº 100/09.

estabilidade é garantia de independência e zelo. Não é adequado impedir a delegação de poder de polícia a particulares com base exclusivamente no caráter da contratação ser celetista; seu exercício por estatais não pode ser obstaculizada por força do regime jurídico aplicado ao seu pessoal.

É por tais razões que o peticionante entende que (i) os fundamentos constitucionais adotados da ADI nº 1.717/DF não se aplicam ao caso da atribuição de poderes de polícia a empresas estatais e não configuram óbices ao reconhecimento de sua constitucionalidade; e que (ii) a decisão monocrática proferida no âmbito da ADI 2.310/DF deve ser superada, de modo que o regime celetista não seja considerado um impedimento ao exercício do poder de polícia, ante as razões acima expostas.

3.2.3 O regime jurídico empresarial não importa no livre exercício de suas atribuições. Restrições do regime jurídico de direito público para o exercício do poder de polícia por empresas estatais

Cumprido destacar, por fim, que o exercício do poder de polícia por empresas estatais não importa, necessariamente, o livre exercício de suas atribuições. É dizer: o fato de haver entidades administrativas empresariais atuando com poderes públicos não resultará, necessariamente, no exercício arbitrário do poder de polícia.

De fato, este Supremo Tribunal Federal tem jurisprudência pacífica no sentido de que as empresas estatais que prestam serviço público ou realizam outra função típica de Estado, sobretudo quando de forma exclusiva, submetem-se, para todos os fins, ao regime de Direito Público. Nas palavras de Rafael Wallbach Schwind, “[o] particular não tem absoluta liberdade para fixar critérios para sua atuação, a seu talante”⁴⁶. Daí porque não há riscos de exercício arbitrário do poder de polícia por empresas estatais. Mesmo regidas pelo direito privado, haverá constrições do regime público que limitarão o livre exercício dessas competências.

Com efeito, para as Cortes pátrias, as sociedades controladas pelo Poder Público que preencham tais requisitos – por vezes, chamadas de “empresas estatais anômalas”⁴⁷

⁴⁶ SCHWIND, Rafael Wallbach. Particulares em colaboração com o exercício do poder de polícia: o “procedimento de polícia.” In: MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein (org.). “Poder de polícia na atualidade.” Belo Horizonte: Fórum, 2014, pp.154-155.

⁴⁷ STF, 2ª turma, AI 558.682 AgR, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 29 mai. 2012, DJ 19 jun. 2012.

– (i) gozam da imunidade tributária recíproca disposta no artigo 150, VI, “a)”, da Constituição Federal⁴⁸; (ii) submetem-se ao regime de precatório⁴⁹; (iii) sendo seus bens, por isto, impenhoráveis⁵⁰ e, (iv) para alguns Tribunais, têm as mesmas prerrogativas processuais da Fazenda Pública em juízo⁵¹. Por outro lado, há precedentes da Corte que inclusive afastam ou condicionam o regime jurídico de Direito Público de autarquias que exercem atividades econômicas em regime de concorrência⁵². O argumento, em síntese, é o seguinte: o regime jurídico de uma entidade da Administração deve ser definido conforme a função material por ela exercida, e não de acordo com a sua forma jurídica⁵³.

Tal como destacado pelo Min. Gilmar Mendes no bojo dos Recursos Extraordinários n^{os} 580.264 e 599.628, não podemos *sacralizar as formas*⁵⁴ ou *ficar refêns delas*⁵⁵. Confira-se, a propósito, trecho de seu voto em que são expostas relevantes reflexões sobre o tema:

“O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES – Senhor Presidente, tenho a impressão de que o próprio debate mostra que talvez estejamos carentes de uma definição institucional acerca do tema, porque já foi

⁴⁸ Vide, sobre o tema, os seguintes precedentes STF, Tribunal Pleno, RE 253.472/SP, Rel. p/ acórdão Min. Joaquim Barbosa, j. 25 ago. 2010, DJ 31 jan. 2011 e STF, 2ª turma, RE 631.309 AgR/SP, Rel. Min. Ayres Britto, j. 27 mar. 2012, DJ 25 abr. 2012.

⁴⁹ STF, 2ª turma, RE 852302 AgR/AL, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, j. 15 dez. 2015, DJ 29 fev. 2016.

⁵⁰ STF, Tribunal Pleno, RE 220.906/DF, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, j. em 16 nov. 2000, DJ 14 nov. 2002.

⁵¹ É o entendimento pacífico e atual, por exemplo, da 8ª turma do Tribunal Superior do Trabalho, conforme, exemplificativamente, RR n^o 8679420105060019, Rel. Dora Maria da Costa, j. 17 jun. 2015, DJ 19 jun. 2015.

⁵² RE 399307 AgR, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Segunda Turma, j. em 16/03/2010, DJe 30/04/2010; RE 120932, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Primeira Turma, julgado em 24/03/1992, DJ 30/04/1992; RE 115062, Rel. Min. Célso Borja, Segunda Turma, julgado em 03/03/1989, DJ 31/03/1989.

⁵³ O entendimento é sintetizado no seguinte trecho do voto da Exma. Min. Ellen Gracie, nos autos do RE n^o 580.264: “a jurisprudência desta Corte tem entendido que empresas públicas que prestam serviços públicos em regime de monopólio estão abrangidas pela imunidade, como é o caso da INFRAERO (RE 363.412) e da ECT (ACO 765, RE 407.009-5, ACO 789). Ou seja, **empresa pública que, a princípio, não seria imune em razão de sua forma jurídica, acaba sendo alcançada pela imunidade por desempenhar serviço público em regime de exclusividade, como extensão do próprio ente político, não sujeito à concorrência.**” (STF, Tribunal Pleno, RE 580264/RS, Rel. p/ Acórdão: Min. Ayres Britto, j. 16 dez. 2010, DJ 06 out. 2011).

⁵⁴ “Eu, a priori, tenho dificuldade de fazer essa sacralização da forma, tendo em vista, inclusive, as situações peculiares que nós vivenciamos no âmbito do Direito Administrativo Constitucional. Certamente, temos hoje inúmeras entidades, as mais diversas, e agora temos inclusive essas entidades, as organizações sociais, que exercem atividades típicas de serviço público, mas são entidades assim consideradas privadas, por razões várias” (RE 253472, Rel. p/ Acórdão Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, julgado em 25/08/2010, DJe 01/02/2011, p. 18)..

⁵⁵ RE 599628, Rel. para acórdão Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, julgado em 25/05/2011, DJe 17/10/2011, p. 66.

apontado que há uma certa mistura, um *mixtum compositum*, aqui, de atividades econômicas que podem ser exercidas por autarquias e de serviços públicos, em linhas gerais, que podem ser exercidos por empresas públicas e até por sociedades de economia mista. Então me parece que essa questão se põe. E, se formos nos ater ao exame da atividade de cada empresa, vamos perceber que esse coquetel, essa mistura se revela presente. Muitas vezes a empresa tem parte de suas atividades na linha da chamada atividade concorrencial e **atividades que são similares às atividades típicas do Estado.** (...)

A **forma**, aqui, como temos apreendido nos vários casos – já foi citado inclusive o Hospital Conceição de Porto Alegre – **é traiçoeira, é enganosa.** Tivemos também esse embate na célebre ADPF da relatoria do Ministro Marco Aurélio sobre a Empresa de Correios e Telégrafos. Aqui, inclusive, temos até desdobramentos postos em outras ações, porque temos realmente uma situação excepcional. Se nós formos seguir a ortodoxia do Direito Administrativo, muito provavelmente as Empresas de Correios e Telégrafos não seriam empresas, mas autarquias, porque se falaria num serviço, pelo menos tudo aqui que está associado ao modelo do chamado monopólio postal. Mas nós sabemos também, e vimos isso quando essa questão foi discutida, que essa própria empresa exerce outras atividades em regime concorrencial, num modelo, vamos chamar assim, de subsídio cruzado. Ela haure vantagens no sistema de mercado geral, dentro dos limites, para poder sustentar a sua atividade primacial.

Então me parece que temos de ter bastante cuidado para não ficarmos reféns dessas formas. E vamos, certamente, encontrar, seja no plano federal, seja no plano estadual e também no plano municipal, essa rebeldia dos formatos jurídicos: empresas públicas que prestam serviço público *stricto sensu* e modelos que avançam e que fazem todas essas interconexões e esses cruzamentos⁵⁶.

Veja-se, aqui, a falta de lógica na vedação do exercício de poder de polícia por estatais. Tais entidades, quando prestam serviço público em regime de monopólio, submetem-se ao regime de Direito Público, equiparando-se, por conseguinte, à Fazenda Pública, muita embora a forma jurídica escolhida para sua constituição seja privada. Não podem, no entanto – em incontornável contradição –, terem competência para aplicar sanções administrativas pelo simples fato de não serem autarquias.

Em suma: o fato de as empresas estatais estarem regidas pelo regime privado não é óbice para o reconhecimento da constitucionalidade da atribuição legal do exercício do poder de polícia a elas. Sua atividade material seguirá regida pelas regras

⁵⁶ RE 599628, Rel. para acórdão Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, julgado em 25/05/2011, DJe 17/10/2011, p. 47;65/66. Grifou-se.

de direito público, de modo que as estatais deverão, *e.g.*, observar o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa, e motivar adequadamente suas decisões.

3.3. Conclusões quanto à constitucionalidade do exercício do poder de polícia por estatais

À luz de todo o exposto, é possível concluir que o exercício do poder de polícia por empresas estatais é constitucional, uma vez que

- (i) inexistente fundamento constitucional para vedar a atribuição legal do exercício do poder de polícia a entidades estatais;
- (ii) os fundamentos constitucionais adotados da ADI nº 1.717/DF não podem ser reproduzidos ao caso da atribuição de poderes de polícia a empresas estatais e não configuram óbices ao reconhecimento de sua constitucionalidade;
- (iii) o regime celetista não pode considerado um impedimento abstrato ao exercício do poder de polícia, de modo que a decisão monocrática proferida no âmbito da ADI 2.310/DF deve ser superada; e
- (iv) o regime privado que rege as estatais não resulta em uma atividade de polícia arbitrária, na medida em que o exercício material desta competência se sujeitará às constrações do regime jurídico de Direito Público, na linha da jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal.

Relatadas essas conclusões, passa-se à análise dos parâmetros constitucionais sugeridos pelo Laboratório de Regulação Econômica da Universidade do Estado do Rio de Janeiro para o exame da constitucionalidade da atribuição legal de poderes de polícia a empresas estatais.

4. PARÂMETROS PARA O EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA POR ESTATAIS: AUSÊNCIA DE FAVORECIMENTO CONCORRENCIAL, AUSÊNCIA DE CONFLITO DE INTERESSES E OBSERVÂNCIA DAS COMPETÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

Muito embora o ora peticionante repute que a atribuição de poder de polícia por lei a empresas estatais é, em tese, constitucional, entende necessário ser fixado por essa E. Corte três parâmetros para que o seu exercício seja possível. São eles: (i) a vedação de que a atribuição do poder de polícia represente um favorecimento concorrencial à empresa estatal; (ii) o desenho institucional da empresa não pode favorecer a existência de conflitos de interesses e (iii) a necessidade de que o poder atribuído à empresa estatal observe a competência material conferida ao ente federado que a controla. Ao final, tais parâmetros serão analisados especificamente à luz do caso concreto da BHTRANS, concluindo-se, por derradeiro, pela constitucionalidade da sua lei de criação.

É o que se passa a demonstrar.

4.1. PRIMEIRO PARÂMETRO: A ATRIBUIÇÃO DO PODER DE POLÍCIA NÃO PODE REPRESENTAR UM FAVORECIMENTO CONCORRENCIAL À EMPRESA ESTATAL

Como primeiro requisito, entende que empresas estatais que desempenham atividades econômicas em sentido estrito e em um ambiente concorrencial não podem exercer poder de polícia na área econômica de sua atuação, sob pena de assumir uma vantagem competitiva que pode prejudicar a livre concorrência⁵⁷.

Com efeito, existem certas estatais que atuam como agentes econômicos em áreas titularizadas pela iniciativa privada, ou seja, em atividades econômicas que não configuram serviços públicos e que contam com a competição de sociedades particulares.

⁵⁷ O parâmetro ora sugerido é defendido por diversos autores, como Gustavo Binbenojm, para quem “a prerrogativa [de exercer o poder de polícia] conferida à empresa estatal não pode ter como efeito colateral um desequilíbrio concorrencial odioso, sob pena de quebra dos princípios da livre concorrência e do exercício de atividade profissional ou econômica lícita”. BINENBOJM, Gustavo. *Poder de polícia, ordenação, regulação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 283. Nessa mesma linha, ver também MENDONÇA, José Vicente Santos de. *Estatais com poder de polícia: por que não?* Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, vol. 252, set/dez. 2009, p 112.

Nesses casos, a entidade da Administração é, como regra, submetida a normas próprias do Direito Privado, na forma do que dispõe o artigo 173, §1º, II, da Constituição da República, e em respeito aos princípios constitucionais da livre concorrência e da liberdade de iniciativa (artigo 170, II e III).

Em outros termos, há uma exigência constitucional no sentido de que empresas públicas e sociedades de economia mista que representam o Estado em sua atuação direta na economia devem, naquilo que for possível, estar em pé de igualdade com as sociedades privadas que com elas concorram.

Sucedem que há um risco real de que o exercício do poder de polícia pela empresa estatal na sua própria área de atuação econômica desequilibre a concorrência em seu favor, em violação ao que dispõem os dispositivos constitucionais acima mencionados.

O simples fato de atribuir a uma determinada empresa o poder de definir as normas que regerão sua própria atividade econômica, de consentir com o funcionamento de seus concorrentes, fiscalizar os regulados e sancionar eventuais faltosos traduz-se em uma vantagem concorrencial extremamente grave.

Além do potencial desequilíbrio na livre competição entre agentes de mercado, conferir às chamadas “estatais econômicas” poder de polícia em sua própria área de atuação é importante fonte de conflitos de interesse.

Nesse caso, um mesmo agente concentrará, a um só tempo, o papel de regulador e o de regulado. Terá o papel de escolher as regras que melhor orientarão sua própria atividade econômica ao mesmo tempo em que terá a obrigação de gerar lucros a partir do quadro normativo por ele próprio delineado. E, ainda mais grave, fiscalizará e sancionará concorrentes cujo sucesso lhe é economicamente interessante.

4.2. SEGUNDO PARÂMETRO: A AUSÊNCIA DE ESTÍMULOS INSTITUCIONAIS A CONFLITOS DE INTERESSES

O segundo parâmetro proposto para o exercício de poder de polícia por empresas estatais é que seu desenho institucional não origine conflitos de interesses.

Preliminarmente, é preciso que se firme a premissa de que a finalidade lucrativa das empresas estatais não é, por si só, incompatível com o exercício do poder de polícia,

mesmo em sua vertente sancionatória. A existência ou não de eventuais desvios de finalidade dependerá, essencialmente, da estrutura de incentivos que restou criada⁵⁸.

A depender do arranjo de suas competências e, sobretudo, da forma de remuneração de seus sócios e funcionários, o adequado exercício do poder de polícia pela empresa estatal pode, eventualmente, entrar em rota de colisão com interesses pecuniários, o que – repita-se – não necessariamente ocorrerá.

Note-se, porém, que a existência do narrado conflito de interesses também pode ocorrer no âmbito de pessoas jurídicas de Direito Público, não sendo exclusivo das empresas estatais. Por esse mesmo fundamento, alega-se, por exemplo, ser inconstitucional a vinculação de receita arrecadada com multas tributárias para o pagamento de adicional de produtividade a servidores estatutários da carreira fiscal⁵⁹. Na doutrina, o raciocínio ora exposto é corroborado por **RODRIGO PAGANI DE SOUZA**:

“Veja-se o caso da empresa estatal constituída para o exercício de poder de polícia. Observe-se que, se porventura enveredar para uma estratégia de se tornar uma ‘indústria de multas’, dando ensejo a controvérsias sobre a existência de desvio de finalidade na sua atuação, **ela não está fazendo nada diferente do que poderia fazer, na prática, uma autarquia ou uma secretaria de Estado**”⁶⁰

Como à frente se verá, inexistente conflito de interesse na aplicação de multas de trânsito pela BHTRANS, na medida em que a receita arrecadada a esse título deve, por imposição legal, ser aplicada exclusivamente em atividades não lucrativas da empresa, como sinalização, fiscalização e educação de trânsito. Não pode, desse modo, ser distribuída a sócios ou empregados.

⁵⁸ “Não há vedação a que empresas estatais tenham finalidade lucrativa, mas elas não podem estar destinadas primordialmente a aumentar o patrimônio do Estado ou de particulares (no caso de sociedades de economia mista). Mais uma vez, a questão do arranjo institucional e da correta delimitação e parametrização dos incentivos revela-se essencial, tal como já defendido anteriormente. Devem-se criar incentivos virtuosos para a atuação da empresa estatal”. BINENBOJM, Gustavo. *Poder de polícia, ordenação, regulação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 283.

⁵⁹ A constitucionalidade do incentivo é discutida neste STF no âmbito do Recurso Extraordinário nº 835.291/RO, cuja repercussão geral foi recentemente reconhecida, cf. STF, RE nº 835.291/RO, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 23/02/2017.

⁶⁰ SOUZA, Rodrigo Pagani de. Empresas estatais constituídas para o exercício de poder de polícia. In: MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein (org.). *“Poder de polícia na atualidade”*. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p.167.

Assim é que, como segundo parâmetro para a constitucionalidade da existência de empresas estatais que desempenhem poder de polícia, deve ser exigido que seu desenho institucional, sobretudo a configuração da remuneração de seus sócios e funcionários, não crie incentivos para desvios de finalidade e conflitos de interesse.

4.3. TERCEIRO PARÂMETRO: O PODER DE POLÍCIA ATRIBUÍDO À EMPRESA ESTATAL DEVE OBSERVAR A COMPETÊNCIA MATERIAL CONFERIDA AO ENTE FEDERADO QUE A CONTROLA

Por fim, o terceiro parâmetro sugerido é que o conteúdo do poder de polícia exercido esteja dentre as competências administrativas do ente federado que controle a empresa estatal. Isto significa que o objeto da sociedade deve corresponder aos objetivos institucionais da pessoa jurídica de direito público que autorizou a sua criação.

O requisito ora sugerido decorre da própria distribuição de competências materiais, exclusivas e comuns, entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal, traçada pelos artigos 21, 23, 25, 30 e 32 da Constituição. Assim como o ente federativo que a controla, a empresa integrante da Administração Indireta não pode fugir das competências materiais a ela conferidas e invadir atribuições de outra entidade.

Em suma, as empresas estatais que desempenham poder de polícia apenas poderão exercer competências materiais que sejam atribuídas pela Constituição Federal ao ente que a controle.

4.4. A APLICAÇÃO DOS PARÂMETROS AO CASO DA BHTRANS

As restrições ora propostas ao exercício do poder de polícia por estatais não são aplicáveis à BHTRANS.

Isto se dá, em primeira ordem, pois a empresa não exerce atividade econômica em sentido estrito – de modo que não há incompatibilidade com o *primeiro parâmetro* proposto acima. De fato, segundo o art. 3º de seu Estatuto Social, a BHTRANS tem como objeto a organização, direção, coordenação, execução, delegação, planejamento operacional e controle da prestação dos serviços públicos relativos a transporte coletivo e individual de passageiros, trânsito e sistema viário no Município de Belo Horizonte.

Desempenha, portanto, atividades em caráter de exclusividade e, por isso, em um ambiente não concorrencial.

Conseqüentemente, não há qualquer preocupação a que o exercício de poder de polícia desequilibre a concorrência em seu favor ou gere eventuais conflitos de interesse. Em verdade, frente às atividades por ela desempenhadas, a BHTRANS não é submetida ao regime do artigo 173 da Constituição da República, conforme pacífica jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal:

“A submissão ao regime jurídico das empresas do setor privado, inclusive quanto aos direitos e obrigações tributárias, somente se justifica, como consectário natural do postulado da livre concorrência (CF, art. 170, IV), se e quando as empresas governamentais explorarem atividade econômica em sentido estrito, não se aplicando, por isso mesmo, a disciplina prevista no art. 173, § 1º, da Constituição, às empresas públicas (caso da INFRAERO), às sociedades de economia mista e às suas subsidiárias que se qualifiquem como delegatárias de serviços públicos.”⁶¹

“A norma do art. 173, § 1º, da Constituição aplica-se às entidades públicas que exercem atividade econômica em regime de concorrência, não tendo aplicação às sociedades de economia mista ou às empresas públicas que, embora exercendo atividade econômica, gozam de exclusividade. 8. O dispositivo constitucional não alcança, com maior razão, sociedade de economia mista federal que explora serviço público reservado à União. O art. 173, § 1º, nada tem a ver com a desapropriabilidade ou indesejabilidade de bens de empresas públicas ou sociedades de economia mista; seu endereço é outro; visa a assegurar a livre concorrência, de modo que as entidades públicas que exercem ou venham a exercer atividade econômica não se beneficiem de tratamento privilegiado em relação a entidades privadas que se dediquem a atividade econômica na mesma área ou em área semelhante”⁶²

É oportuno enfatizar, recuperando argumento já antecipado acima, que este Supremo Tribunal Federal conserva jurisprudência pacífica no sentido de que as empresas estatais que prestam serviço público ou realizam outra função típica de Estado, desde que de forma exclusiva, submetem-se, para todos os fins, ao regime de Direito Público. Repita-se: o regime jurídico de uma entidade da Administração deve ser definido conforme a função material por ela exercida, e não de acordo com a sua forma jurídica.

⁶¹ STF, RE nº 363.412 AgR, Rel Min. Celso de Mello, 2ª Turma, j. 07.08.2007

⁶² STF, RE nº 172.816, Rel. Min. Paulo Brossard, Tribunal Pleno, j. em 09.02.1994.

É justamente este o caso da BHTRANS: da simples leitura do art. 3º de seu Estatuto Social extrai-se que a referida estatal é típica prestadora de serviço público não submetida ao regime concorrencial. Tratam-se de atividades tipicamente estatal não submetidas ao livre mercado – não há nem atividade econômica em sentido estrito a ser explorada aí.

Diante de tal quadro, percebe-se que, de acordo com o que dispõe a jurisprudência, a BHTRANS submete-se ao mesmo regime e goza das mesmas proteções conferidas a qualquer pessoa jurídica de Direito Público⁶³. Cuida-se, de fato, de empresa estatal, mas cujo regime jurídico é equiparado ao da Fazenda Pública por obra da jurisprudência.

Enfocando o caso concreto, deve-se destacar ainda que a BHTRANS tem 98% (noventa e oito por cento) de suas ações titularizadas pelo Município de Belo Horizonte e os outros 2% (dois por cento) pertencem à Superintendência de Desenvolvimento da Capital (Sudecap), uma autarquia municipal, e à Empresa de Informática e Informação do Município de Belo Horizonte S/A (Prodabel), uma sociedade de economia mista municipal dependente. Isto é: o capital social da recorrente é integralmente titularizado por entes ou entidades públicas, de forma que o intuito lucrativo privado – teoricamente ameaçador da boa ordenação – fica bastante reduzido.

Pois bem. Também em relação ao *segundo parâmetro*, não há na lei que autorizou a criação da BHTRANS, tampouco em seu estatuto social, normas que indiquem a existência de quaisquer conflitos de interesses.

Destaque-se, a propósito, que toda a quantia arrecadada a título de multas de trânsito pela BHTRANS deve, por imposição legal, ser aplicada, exclusivamente, em sinalização, engenharia de tráfego e de campo, policiamento, fiscalização e educação de trânsito. É o que dispõe de forma expressa o artigo 320 do Código de Trânsito

⁶³ O entendimento é sintetizado no seguinte trecho do voto da Exma. Min. Ellen Gracie, nos autos do RE nº 580.264: “a jurisprudência desta Corte tem entendido que empresas públicas que prestam serviços públicos em regime de monopólio estão abrangidas pela imunidade, como é o caso da INFRAERO (RE 363.412) e da ECT (ACO 765, RE 407.009-5, ACO 789). Ou seja, **empresa pública que, a princípio, não seria imune em razão de sua forma jurídica, acaba sendo alcançada pela imunidade por desempenhar serviço público em regime de exclusividade, como extensão do próprio ente político, não sujeito à concorrência.**” (STF, Tribunal Pleno, RE 580264/RS, Rel. p/ Acórdão: Min. Ayres Britto, j. 16 dez. 2010, DJ06 out. 2011).

Brasileiro (Lei Federal nº 9.503/97)⁶⁴, aplicável ao Município de Belo Horizonte por ter sido editado pela União por meio de sua competência privativa para legislar sobre trânsito, na forma do artigo 22, XI, da Constituição⁶⁵.

Nenhuma parte do valor arrecadado pela BHTRANS com as sanções de trânsito aplicadas pode, por imposição legal, ser distribuído a seus sócios ou funcionários. Toda a receita originada de sua competência sancionatória deve, necessariamente, ser reinvestido em atividades não lucrativas da empresa, como sinalização, fiscalização e educação de trânsito.

Por fim, quando ao *terceiro parâmetro*, é certo que a BHTRANS, no que concerne o poder de polícia que lhe foi delegado, encontra-se no escopo de competências materiais do Município de Belo Horizonte, ente da federação que a controla. Nesse ponto, destaca-se que a Constituição da República conferiu competência material concorrente a todos os entes federativos em relação à organização do trânsito – cf. art. 23, XII da CRFB⁶⁶. De mais a mais, esta Corte já reconheceu a competência das guardas municipais para a aplicação de multas⁶⁷, o que confirma o interesse municipal para a questão.

Em suma, seja porque (i) o poder de polícia conferido à BHTRANS não representa nenhuma vantagem concorrencial à estatal; seja porque (ii) a BHTRANS exerce atividade compatível com a competência material municipal prevista na Constituição da República; é constitucional a Lei do Município de Belo Horizonte nº 5.953/1991, que conferiu o exercício de atividades de polícia administrativa à Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte S/A – BHTRANS.

⁶⁴ “Art. 320. A receita arrecadada com a cobrança das multas de trânsito será aplicada, exclusivamente, em sinalização, engenharia de tráfego, de campo, policiamento, fiscalização e educação de trânsito.”

⁶⁵ Especificamente sobre a competência privativa da União para legislar sobre *multas de trânsito*, ver STF, ADI 2.137, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, j. em 11.4.2013 e STF, ADI 2.644, Rel. Min. Ellen Gracie, Plenário, j. em 07.08.2003.

⁶⁶ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

⁶⁷ DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PODER DE POLÍCIA. IMPOSIÇÃO DE MULTA DE TRÂNSITO. GUARDA MUNICIPAL. CONSTITUCIONALIDADE. (RE 658570, Rel. Min. Marco Aurélio, Rel. p/ acórdão Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 06/08/2015, DJe 30/09/2015).

5. CONCLUSÃO E PEDIDOS

Diante do exposto, o postulante requer:

a) Sua admissão no presente RE nº 633.782/MG, na condição de *amicus curiae*, para participar dos debates relativos à possibilidade de delegação de poder de polícia a empresas estatais.

b) No mérito, que seja dado provimento ao presente recurso extraordinário para reconhecer a possibilidade do exercício de poder de polícia a entidades estatais empresariais, reformando-se o acórdão recorrido para julgar improcedente o pedido formulado na inicial pelo MPE/MG.

c) Que seja fixada tese no seguinte sentido:

“O poder de polícia, em todo o seu ciclo (incluindo a aplicação de sanções), pode ser delegado as entidades integrantes da Administração Pública Indireta constituídas sob a forma de pessoa jurídica de direito privado, independentemente de seu regime de pessoal, desde que (i) a atribuição do poder de polícia não represente favorecimento concorrencial à entidade; que (ii) o desenho institucional da aplicação de sanções pela entidade não crie conflitos de interesse; e que (iii) o poder atribuído à entidade observe a competência material conferida ao ente federado que a controla”.

d) Que as comunicações dos atos processuais sejam feitas em nome do advogado José Vicente Santos de Mendonça - OAB/RJ nº 115.531.

Do Rio de Janeiro para Brasília, 23 de maio de 2018.