



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Excelentíssimo Senhor Doutor Juiz de Direito de uma das Varas da Fazenda Pública da Comarca de Campinas.

CÓPIA

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, pelo Promotor de Justiça em exercício nesta Promotoria de Justiça, nos termos dos arts. 127 e 129, inciso III, ambos da Constituição Federal; art. 91 da Constituição do Estado de São Paulo; arts. 3º, 5º, 10, inciso VIII; 11, *caput*, e 17, todos da Lei nº 8.429/1992; e da Lei nº 7.347/1985, e com base nos elementos de prova colhidos no inquérito civil nº 14.0713.0001730/2018-6, vem ajuizar a presente **AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE OBRIGAÇÃO DE FAZER E NÃO FAZER E DE RESPONSABILIDADE CIVIL POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**, em face **CARLOS JOSÉ BARREIRO**, brasileiro, Secretário Municipal de Transportes e Diretor-Presidente da EMDEC - Empresa Municipal de Desenvolvimento de Campinas S.A., portador da cédula de identidade R.G. nº 4.571.189-6 e inscrito no CPF sob nº 000.621.248-46, podendo ser encontrado no endereço da EMDEC, na Rua Dr. Salles de Oliveira, nº 1028, Vila Industrial, CEP: 13035-270, nesta cidade e comarca de Campinas; **EMDEC - EMPRESA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO DE CAMPINAS S.A.**, sociedade de economia mista com sede na Rua Dr. Salles de Oliveira, nº 1028, Vila Industrial,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

CEP: 13035-270, nesta cidade e comarca de Campinas, inscrita no CNPJ sob o nº 44.602.720/0001-00; e **MUNICÍPIO DE CAMPINAS**, inscrito no CNPJ sob nº 51.885.242/0001-40, com sede na Av. Anchieta, 200, Centro, CEP: 13015-904, nesta cidade e comarca de Campinas, pelos motivos de fato e de direito que passa a expor, para ao final requerer o seguinte:

1 – OS FATOS

Conforme apurado nos autos do Inquérito Civil nº 14.0713.0001730/2018-6 (cópia anexa), iniciado por representação anônima, restou apurado que o Diretor-Presidente da EMDEC-Campinas, Carlos José Barreiro, ora requerido, que também acumula o cargo comissionado de Secretário Municipal de Transportes (SETRANSP), autuou, pessoalmente, quase uma centena de motoristas e veículos em vias públicas deste município por infrações ao Código de Trânsito Brasileiro (CTB), quase sempre durante o seu deslocamento de casa para a sede da sociedade de economia mista que preside, mas também em finais de semanas e feriados, inclusive durante à noite, sem estar uniformizado e sem utilizar veículo identificado da EMDEC ou SETRANSP.

Da natureza jurídica da EMDEC

A EMDEC - Empresa Municipal de Desenvolvimento de Campinas S/A - é uma sociedade de economia mista controlada pela Municipalidade local e com sede neste município, constituída nos termos das Leis Municipais 4.092/1972 e 10.248/2003, regulamentadas pelo Decreto nº 19.369/2016.

Segundo seu Estatuto Social, a EMDEC tem como objetivo a realização e execução de atividades e serviços de caráter público, econômico e comercial, de executar, direta ou indiretamente, serviços, atividades e funções



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

cometidas à “Secretaria Municipal de Transportes”, compreendendo o planejamento, administração, gestão, manutenção e operação do sistema de trânsito e transportes públicos do Município de Campinas, serviços de tráfego e transportes, serviços de cálculo tarifário, estudos e projetos especiais, serviços de administração do sistema de multas de trânsito, dentre outros.

O Município de Campinas possui seu controle acionário com no mínimo 51% das ações ordinárias, com direito a voto, que constituem o seu capital social.

Foi justamente na condição de Diretor-Presidente da EMDEC que o demandado Carlos efetuou diversas autuações de trânsito ilegais e irregulares, se utilizando do cargo comissionado que ocupa.

1.1 - Das Autuações ilegais e das Multas de trânsito aplicadas

Carlos José Barreiro realizou dezenas de autuações de trânsito sem deter competência e atribuição para tanto. Ao aplicá-las o referido demandado não se identificou, não estava devidamente uniformizado ou portando qualquer documento ou identificação visual, nem utilizou veículo oficial ou identificado.

O requerido Carlos José, como anotado acima, não detinha e não detém competência ou atribuição para efetuar pessoalmente as aludidas autuações de trânsito. No Estatuto Social da EMDEC não há qualquer menção à possibilidade desta autoridade realizar pessoalmente autuações de motoristas infratores, bastando para tanto conferir as atribuições específicas do Diretor-Presidente ali previstas (fls. 262 verso/263).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Ademais, não realizou tal requerido qualquer tipo de curso como é exigido dos Agentes de Trânsito, nem tampouco algum curso específico realizado pelo DENATRAN. Os seminários e palestras em geral, por ele realizados, não lhe trouxeram conhecimentos específicos para realizar as autuações de trânsito aplicadas, se tratando apenas de meros eventos envolvendo os setores de transporte, mobilidade urbana e desenvolvimento sustentável do Município (fls.183/239).

Ademais, Carlos é engenheiro eletricista, não estudou legislação de trânsito e transporte nem conhece, de forma mais aprofundada, ao menos no âmbito jurídico, o Código de Trânsito Brasileiro.

Além disso, o dito requerido é ocupante de cargo comissionado, não sendo titular de função ou cargo público investido por concurso público.

A atribuição de advertir e lavrar autos de infração de trânsito e transporte a motoristas infratores nas vias públicas municipais é privativa de Agentes de Mobilidade Urbana e Guardas Municipais (estes autorizados por recente Decreto Municipal) encarregados dessas funções/atribuições, sendo certo que para ingressar na carreira de Agente de Mobilidade Urbana é preciso ser aprovado em concurso público, preencher os requisitos exigidos no edital, passar por treinamento, participar de curso específico que inclui horas/aula sobre legislação, fiscalização, noções de engenharia de tráfego e sinalização, técnicas de abordagem, além de aulas práticas, dentre outros requisitos. Há ainda previsão de curso de atualização a cada três anos (cf. Portaria DENATRAN nº 94/2017 – fls. 47).

É atribuição dos Agentes de Mobilidade Urbana, chamados pela população de “amarelinhos” (por conta do uniforme usado), a fiscalização do



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

trânsito no Município de Campinas, com o monitoramento das vias públicas, sinalização e atendimento quando de ocorrência de acidentes automobilísticos, não sendo possível que um Secretário Municipal de Transportes e Diretor-Presidente da EMDEC desempenhe tais funções sem ter competência, atribuição e qualidade para tanto.

A **Resolução nº 561/2015 do CONTRAN** (Conselho Nacional de Trânsito) aprovou o Manual Brasileiro de Fiscalização de Trânsito, o qual dispõe que o agente da autoridade de trânsito, competente para lavrar o auto de infração de trânsito (AIT) pode ser servidor civil, estatutário ou celetista ou, ainda, policial militar designado pela autoridade de trânsito. E, para que possa exercer suas atribuições como agente da autoridade de trânsito, o servidor deverá ser credenciado, estar devidamente uniformizado e no regular exercício de suas funções. Ainda, dispõe que o veículo utilizado na fiscalização de trânsito deverá estar caracterizado, dentre outros requisitos (fls. 49/59).

Portanto, Carlos José realizou diversas autuações de forma ilegal e totalmente irregular, sem cunho educativo, autuando motoristas, segundo a representação inicial, por "raiva daqueles veículos que o atrapalham na via pública".

A dita representação, aliás, citou dois Autos de Infração de Trânsito, quais sejam: M1-191531-04, lavrado em 06-02-2018, às 18h30min (o motorista o teria fechado no trânsito) e M1-191529-94, lavrado em 02-12-2017, às 20h04min (o condutor teria avançado o sinal vermelho), subscritos pelo mesmo agente autuador, constando apenas a identificação PR 004298 e as correspondentes assinaturas (fls. 14/15).

Após a análise dessas assinaturas, constatou-se a semelhança com as apostas por Carlos José Barreiro em documentos relacionados a outros procedimentos em trâmite nesta Promotoria de Justiça.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Restou demonstrada nos autos do inquérito civil a lavratura de no mínimo 90 (noventa) Autos de Infração de Trânsito pelo próprio Diretor-Presidente da EMDEC S.A., durante dois anos - de junho de 2016 a 2018 -, referentes a avanço de sinal vermelho, conversões proibidas, veículos transitando em faixa destinada ao transporte coletivo, motoristas usando telefone celular enquanto dirigem, estacionamento irregular, dentre outros, fatos esses comprovados pelas cópias dos "AITs" juntadas a fls. 65 *usque* 154 dos autos do inquérito civil.

Ressalte-se ainda que existe previsão no Município de Campinas quanto à não autuação de motoristas e veículos no tocante ao avanço do sinal vermelho do semáforo das 19 às 6 horas (não se registra no período a autuação fotográfica). Mesmo assim, nesses horários, o demandado Carlos José realizou pessoalmente autuações por avanço do sinal vermelho, como exemplificam os "AITs" de fls. 80/81, quando ele autuou dois veículos (um Tucson e um Palio) às 20 horas do dia 31-7-2016 (domingo), na esquina das Avenidas José de Souza Campos com Coronel Silva Telles, quando o equipamento fotográfico estava desligado, o que demonstra seu dolo e até mesmo má-fé, agindo com escopo meramente de arrecadar recursos para os cofres públicos, contrariando a previsão normativa do próprio Município. No entanto, tem-se conhecimento que o DD. Prefeito Municipal de Campinas determinou o cancelamento dessas autuações, nos horários acima descritos, nos semáforos onde haja equipamento eletrônico com a placa de advertência do desligamento durante à noite.

Verifica-se a existência de vários Autos de Infração lavrados fora do horário de trabalho da mencionada autoridade municipal, ora requerida, com penalidades aplicadas em domingos, durante a noite, após as 19 horas (fls. 68, 70/71, 79/81, 83/84, 96, 99/102, 105, 124/126, etc.). Ainda, constam diversas autuações num curto período de tempo. **Exemplificando, Carlos José foi o**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

responsável pela lavratura de 15 (quinze) autuações em cerca de 10 minutos (fls.108/122); 10 (dez) autuações em menos de 08 minutos (fls. 129/138); 04 (quatro) autuações em menos de um minuto e do mesmo veículo (fls. 139/142), 05 (cinco) autuações no mesmo horário e também do mesmo veículo (fls. 143/147).

Essas autuações demonstram a má-fé do demandado Carlos, que saía de casa ou do trabalho de posse de um talonário de multas em mãos e autuava de forma indiscriminada, desregrada os motoristas, realizando autuações em menos de sessenta segundos, repetindo, sem deter atribuições para tanto e infringindo as regras e os atos normativos administrativos, assim como os princípios constitucionais que regem a Administração Pública.

Em suas declarações prestadas ao Ministério Público o requerido Carlos José Barreiro não negou as autuações realizadas. Admitiu inclusive que se utilizava de viaturas da EMDEC não caracterizadas ou de seu próprio veículo particular; que não realizou curso ministrado por integrantes do Sistema Nacional de Trânsito (cf. Portaria 94 do DENATRAN) nem tampouco teve treinamento composto de aulas práticas e teóricas pelos quais passam os Agentes de Mobilidade Urbana e os Guardas Municipais autorizados, dentre outros requisitos já expostos (fls. 44/46).

De se destacar, outrossim, a ilegalidade ou arbitrariedade ocorrida quando o Diretor-Presidente da EMDEC lavra a autuação e posteriormente a “revisa”, visto que o ora demandado autuou motoristas por infração ao CTB e posteriormente confirmou as autuações por ele aplicadas – julgando a subsistência dos autos que ele mesmo lavrara.

Destacou Carlos José em suas referidas declarações: “quando **eu lavro o auto, também cabe a mim julgar a subsistência dele**, mas tenho uma equipe que analisa todos os autos e quando há defesa preliminar



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

elaboram um parecer que é analisado por mim, que dou a última palavra” (fls. 45 – destaque nosso).

O Código de Transito Brasileiro dispõe em seu art. 280, com igual redação na Resolução do CONTRAN acima citada:

Art. 280. Ocorrendo infração prevista na legislação de trânsito, lavrar-se-á auto de infração, do qual constará:

*§ 4º O **agente da autoridade de trânsito** competente para lavrar o auto de infração poderá ser servidor civil, estatutário ou celetista ou, ainda, policial militar designado pela autoridade de trânsito com jurisdição sobre a via no âmbito de sua competência.*

Art. 281. A autoridade de trânsito, na esfera da competência estabelecida neste Código e dentro de sua circunscrição, **julgará a consistência do auto de infração** e aplicará a penalidade cabível (destaque nosso).

Verifica-se, dessa forma, que o ora demandado realizou pessoalmente as autuações de trânsito confessadas e, após, ele mesmo as ratificou– **julgando a consistência dos próprios auto lavrados** - enfatizando, ainda, que essa ratificação é cumprida rigorosamente (fls. 170/172), fato que demonstra o apontado vício dos atos administrativos em tela.

Analogicamente seria a mesma situação verificada caso um Juiz de Direito realizasse atos de Oficial de Justiça, o Prefeito Municipal praticasse atos administrativos privativos de secretários, procuradores, fiscais, dentre outros, o que se mostra totalmente incabível e inaceitável. Não é pelo fato de ocupar uma posição hierárquica superior que pode a autoridade praticar de forma regular atos atribuídos a seus “subordinados”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Além disso, há que se salientar que a Secretaria Municipal de Transportes tem o gabinete de seu secretário dentro da própria EMDEC, sem falar que possui apenas dois servidores, sendo um deles o próprio Secretário, ora requerido, sendo o outro um assistente administrativo. Muito embora conste do topo dos autos de infração o logotipo "SETRANSP" – Prefeitura Municipal de Campinas (como órgão autuador), o papel timbrado é da EMDEC, o que demonstra perfeitamente a inexistente separação e independência entre a Secretaria de Transportes e a Sociedade de Economia Mista, cabendo a esta inclusive a arrecadação das multas aplicadas.

Destarte, no caso em exame não resta dúvida acerca da conduta irregular e ilegal do requerido Carlos José Barreiro, no exercício de suas funções, a caracterizar também improbidade administrativa.

1.2 - Da impossibilidade de uma Sociedade de Economia Mista aplicar sanções pecuniárias

A EMDEC, conforme acima exposto, é uma sociedade de economia mista - pessoa jurídica de direito privado - integrante da Administração Pública Indireta e entidade da administração descentralizada, como visto instituída pela Lei Municipal nº 4.092/1972.

O Egrégio **Superior Tribunal de Justiça** vem decidindo reiteradamente no sentido da impossibilidade do Poder Público conceder ou delegar o poder a empresas privadas de aplicar multas, mesmo que estas operem no regime de Sociedades de Economia Mista.

Destarte, empresas privadas poderiam até fiscalizar, mas não multar e/ou arrecadar o valor da autuação.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Isso porque o poder de polícia é atividade própria do Estado, sendo, pois, insuscetível de delegação. As atividades que envolvem a consecução do poder de polícia podem ser sumariamente divididas em quatro grupos, a saber: legislação, consentimento, fiscalização e sanção, sendo que somente são passíveis de delegação os atos relativos ao consentimento e à fiscalização, visto que a legislação e à sanção derivam do poder de coerção do Poder Público.

Ademais, o fato de se delegar os atos de sanção ao particular se mostra totalmente comprometido pela **busca do lucro**, no caso na aplicação de multas, visando aumentar a arrecadação da empresa, principalmente quando regida pela Lei das Sociedades Anônimas.

Tal fato é facilmente verificável ante a reportagem encartada aos autos fazendo menção que a EMDEC arrecadou só no ano de 2017 cerca de oitenta e cinco milhões de reais com multas de trânsito.

É, portanto, entendimento jurisprudencial dominante que **não é possível a aplicação de sanções pecuniárias por sociedade de economia mista, facultando-se apenas o exercício do poder de polícia fiscalizatório**. Vejamos:

ADMINISTRATIVO. PODER DE POLÍCIA. TRÂNSITO. SANÇÃO PECUNIÁRIA APLICADA POR SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. IMPOSSIBILIDADE.

I. Antes de adentrar o mérito da controvérsia, convém afastar a preliminar de conhecimento levantada pela parte recorrida. Embora o fundamento de origem tenha sido a lei local, não há dúvidas que a tese sustentada pelo recorrente em sede de especial (delegação de poder de polícia) é retirada, quando o assunto é trânsito, dos dispositivos do Código de Trânsito Brasileiro arrolados pelo recorrente (artigos 21 e 24), na medida em que estes artigos tratam da



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

competência dos órgãos de trânsito. O enfrentamento da tese pela instância ordinária também tem por consequência o cumprimento do requisito do prequestionamento.

II. 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 (caso, aplicação de multas de trânsito por sociedade de economia mista).**

III. 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.

IV. 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).

V. 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.

VI. **No que tange aos atos de sanção, o bom desenvolvimento por particulares estaria, inclusive, comprometido pela busca do lucro na aplicação de multas para aumentar a arrecadação.**

VII. Recurso especial provido (REsp nº 817.534 MG, 2006/002588-1, rel. Ministro Mauro Campbell Marques, j. 10-11-2009, DJe. 10-12-2009 - destaque nosso).

Destarte, a aplicação de sanção pela prática de infrações de trânsito é ato típico do poder de polícia da administração pública, pois limita o direito de propriedade e de liberdade do particular, em benefício do interesse



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

público. A delegação do poder de polícia é vedada a particulares, inclusive a entidades integrantes da administração indireta que possuem personalidade jurídica de direito privado, como é o caso da EMDEC S/A.

A doutrina em peso sustenta que, tendo o poder de polícia fundamento no poder de império (monopólio público da violência legítima), não pode, conseqüentemente, ser exercido por pessoa que tenha personalidade jurídica de direito privado, ainda que, como já anotado, seja integrante da administração pública e tenha recebido de lei tal competência.

Nesse mesmo sentido é a análise da **Repercussão Geral** reconhecida pelo E. Supremo Tribunal Federal, mas ainda pendente de julgamento, quanto ao disposto no artigo 30 da Constituição Federal:

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. Decisão: O Tribunal reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada, vencido o Ministro Marco Aurélio. Não se manifestaram os Ministros Gilmar Mendes, Joaquim Barbosa, Carmen Lúcia e Rosa Weber (Repercussão Geral no RE com Ag nº 662.186-MG, rel. Ministro Luiz Fux, j. 22-03-2012).

Tema 532 - Aplicação de multa de trânsito por sociedade de economia mista

Relator: MIN. LUIZ FUX

Leading Case: RE 633782

Recurso extraordinário com agravo em que se discute, à luz dos artigos 23, XII; 30; 39, caput, 41; 173; e 247, da Constituição Federal, a possibilidade, ou não, de delegação do exercício do poder de polícia a pessoas jurídicas de direito privado integrantes da Administração Pública indireta para aplicação de multa de trânsito



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

RE 633782 - RECURSO EXTRAORDINÁRIO (Eletrônico)

PROCEDÊNCIA

Orgão de Origem: SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA
Origem: MINAS GERAIS
Números de Origem: 817534

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

**DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO |
Atos Administrativos | Fiscalização
| Sistema Nacional de Trânsito
| Atos Administrativos | Infração Administrativa | Multas e demais Sanções**

PARTES

RECTE.(S) MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROC.(A/S)(ES) PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS
GERAIS
RECTE.(S) EMPRESA DE TRANSPORTES E TRÂNSITO DE BELO
HORIZONTE S/A - BHTRANS
ADV.(A/S) EDUARDO AUGUSTO VIEIRA DE CARVALHO (17115/DF)
RECDO.(A/S) OS MESMOS

Caso prevaleça esse entendimento jurisprudencial dominante também no Pretório Excelso, como já acontece no E. Superior Tribunal de Justiça, todas as autuações realizadas por agentes da EMDEC S.A. (sociedade de economia mista municipal), aí incluídas aquelas realizadas por “amarelinhos” e por seu próprio Diretor-Presidente, respeitado o prazo prescricional, deverão ser declaradas nulas, não produzindo qualquer efeito no mundo jurídico, cabendo à EMDEC e ao Município de Campinas, de forma solidária, restituir as pessoas físicas e jurídicas prejudicadas e que tiveram que recolher os valores dessas autuações, inclusive para poderem renovar anualmente a licença de seus veículos.

2 – DO DIREITO

DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

DA OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Como já exposto, a EMDEC é uma sociedade de economia mista, portanto integrante da Administração Pública Indireta. **Consequentemente, seus agentes estão sujeitos aos princípios que regem a administração pública.**

Dispõe o art. 37, *caput*, da Constituição Federal:

“A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte...”

E reza igualmente o art. 111 da Constituição do Estado de São Paulo:

“A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência”

O Direito Administrativo é solidificado sobre os Princípios da Supremacia do Interesse Público sobre o particular e da Indisponibilidade do Interesse Público pela Administração. Qualquer ato administrativo que se desencontre de tais princípios será necessariamente inválido.

Ao estruturar a Lei nº 8.429/1992, buscou o legislador abranger toda uma gama de condutas capazes de guardar plena identificação com o conceito de improbidade administrativa, extraído do texto constitucional.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Dispõe o artigo 4º da Lei nº 8.429/92 que “Os *agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos **princípios** da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos*”.

Ainda, reza o art. 11 do mesmo diploma legal: “*Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições*”.

Como se sabe, **princípios gerais do Direito** são as inspirações éticas que fundamentam todo o ordenamento jurídico. Ainda que não consagrados normativamente, devem ser respeitados, seja para manutenção do sistema jurídico, seja por questão de coerência, já que seria despropositado relegá-los a um segundo plano e somente observar as regras por eles criadas. Quando positivados, mormente pela Constituição Federal, têm observância obrigatória, por se tratar de normas de eficácia plena e de aplicabilidade imediata, que funcionam como vetores de toda a elaboração legislativa, vinculando principalmente os representantes do povo, mas também todas as pessoas que vivam em determinado País.

Deveras, os **princípios são mandamentos nucleares** de um sistema, seu verdadeiro alicerce, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, opondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão.

A conduta do demandado Carlos José Barreiro afrontou os princípios da legalidade, moralidade, isonomia, dentre outros.

Nas lições de Celso Antônio Bandeira de Mello:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

“Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. Isto porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que o sustentam e alui-se toda a estrutura neles esforçada.”¹

Consagrado pelo artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, o **princípio da legalidade** é um vetor da Administração Pública. Referido postulado assume facetas distintas, uma no Direito Público e outra no Direito Privado. No direito privado, impera a regra traçada pelo artigo 5º, inciso XI, da Constituição Federal, segundo a qual “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. De seu turno, no âmbito do Direito Público, aplica-se a referida norma prevista no artigo 37, *caput*, da Carta Magna. Assim sendo, não pode o agente público, representando a União, os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios, fazer o que a lei não proíbe. **Ao contrário, está autorizado a agir somente na forma expressamente prevista pela legislação.**

Ocorreu em sua conduta também afronta ao **princípio da moralidade administrativa**, o qual obriga o agente administrativo, como ser humano dotado da capacidade de atuar, a distinguir o Bem e o Mal, o honesto e o desonesto, não podendo desprezar ao atuar, ao praticar o ato administrativo, entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, mas também entre o honesto e o desonesto. Ou ainda, como ensina Celso Antônio Bandeira de Mello, tal princípio impõe ao agente administrativo e aos atos dele emanados a proibição de qualquer comportamento astucioso, evadido de malícia, produzido de maneira a confundir, dificultar ou minimizar o exercício de direitos

¹

Curso de Direito Administrativo 7. ed., São Paulo: Malheiros, 1995, p. 538.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

por parte de cidadãos, sendo parte dele os conceitos de lealdade e boa-fé (*in* "Curso de Direito Administrativo", Malheiros Editores, 5ª ed., págs. 59/60).

Houve, portanto, violação aos princípios da legalidade, moralidade, transparência, isonomia, dentre outros, pelo requerido Carlos José Barreiro, ao agir em desacordo com os preceitos da Constituição Federal, legislações federais e municipais, normas e atos administrativos, violação essa consubstanciada nas quase 100 autuações de motoristas e proprietários de veículos em vias públicas campineiras realizadas por ele pessoalmente, muitas delas fora de seu horário de trabalho (domingos, feriados e durante à noite), conduta que sem dúvida revela afronta aos citados princípios que regem a administração pública, direta e indireta.

3 – DO ELEMENTO SUBJETIVO NO ATO DE IMPROBIDADE

DO DOLO

O dolo caracteriza-se pela vontade livre e consciente de atingir o resultado ilícito, sendo no caso concreto caracterizado pela atuação do demandado em realizar autuações de trânsito sem atribuições para tanto e de forma desregrada, "automática", em completo desrespeito às previsões legais e administrativas.

Carlos Barreiro, na qualidade de Diretor-Presidente da EMDEC e de Secretário Municipal de Transportes, deveria conhecer suas atribuições e agir de acordo com elas, não tendo como se esquivar da ilegalidade praticada.

As informações ofertadas pelo demandado evidenciam o seu próprio dolo e mesmo má-fé. É evidente que, como servidor comissionado,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

detentor de alto posto que tem, não pode alegar esse requerido que não tinha plena ciência das normas proibitivas citadas.

DA CULPA GRAVE

Culpa grave é o erro grosseiro, o descuido injustificável e imperdoável às vistas do homem comum, sendo equiparada, consoante entendimento doutrinário e jurisprudencial prevalente, ao dolo.

O agente público que comete erro grosseiro, imperdoável, **viola o dever de lealdade** à instituição que está servindo, dever esse que vai além da simples obrigação de ser honesto. O dever de lealdade implica em servir com fidelidade, cuidado e eficiência, que compõe a ética da boa gestão e, como já explicado, constitui ônus da investidura em cargo público.

Se por um lado é certo que a falibilidade humana pode justificar desvios desses atributos de fidelidade, cuidado e eficiência, certo também é de outra banda que a ética da boa gestão inclui graus mínimos de fidelidade, cuidado e eficiência que, quando não observados, implicarão em deslealdade com a instituição e irão macular a conduta do agente público com a nódoa da improbidade.

Fabio Medina Osório ensina: *Neste passo, podem-se castigar os agentes ímprobos, transgressores de normas de ética institucional, na medida em que se revelarem desleais, corruptos ou intoleravelmente ineficientes* ².

O mínimo que se espera de um agente público quando assume o cargo é que procure se inteirar de conceitos básicos de suas funções, para que atinja ao menos um grau mínimo de eficiência; que empregue um mínimo de prudência em suas ações e que não seja negligente a ponto de omitir-

² OSÓRIO, Fábio Medina. Teoria da Improbidade Administrativa: Má gestão pública, corrupção, ineficiência. 1ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 68



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

se na apreciação de questões importantes, exercendo assim um cuidado mínimo indispensável para a satisfação do interesse público.

Assim, caso seja afastada a incidência do dolo na conduta do demandado Carlos, impossível o afastamento da culpa grave diante de uma absoluta imprudência no trato da coisa pública em situações previsíveis e evitáveis, cujo comportamento caracteriza erro grosseiro e inescusável, baseado em falsas premissas e punível a título de improbidade administrativa por violação aos princípios da administração pública (art. 11 da LIA).

4 - DAS NULIDADES

Estando demonstrado nos autos que as atuações a motoristas e proprietários de veículos por agentes de uma sociedade de economia mista se deram ao arrepio da lei, com o objetivo tão somente de arrecadação de dinheiro aos cofres públicos, os valores eventualmente recolhidos à sociedade anônima EMDEC são nulos de pleno direito.

E da nulidade das autuações decorre a obrigação de desconstituição de seus efeitos, inclusive com a restituição dos valores já recebidos aos proprietários dos veículos autuados nos últimos cinco anos, contados da distribuição desta ação civil pública, por ato voluntário dos requeridos EMDEC e Município de Campinas, no prazo de 30 dias após o trânsito em julgado da sentença de procedência da ação, ou por meio de ação ou execução individual em face da sentença coletiva procedente.

Ainda, em decorrência dessas autuações nulas, há que se cancelar a pontuação no prontuário do DETRAN correspondente a cada autuação ilegal realizada dentro do prazo prescricional apontado acima.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Do ato nulo não podem surgir bons frutos, não podendo ninguém querer usufruir quaisquer direitos fundados e decorrentes de sua própria torpeza. Há impossibilidade jurídica evidente de qualquer pretensão ou alegação nesse sentido. Assim, as demandadas pessoas jurídicas assumiram o risco ao realizar autuações sem deter competência e atribuição para tanto, agindo de forma discricionária, dolosa e com má-fé, pois há muito prevalece o entendimento da impossibilidade de agentes de uma sociedade de economia mista autuar motoristas por infração ao CTB, bem como da empresa EMDEC arrecadar os respectivos valores dessas autuações.

5 - DOS PEDIDOS:

5.1 - DO PEDIDO LIMINAR

Tendo em vista que o demandado Carlos José Barreiro vem agindo da forma narrada desde junho de 2016 e talvez até os dias atuais (cf. autuações realizadas por ele em 2018 - fls. 154 – cf. docs. inclusos), necessário **que ele se abstenha de realizar novas autuações pessoalmente** e na forma como narrada nesta petição inicial. Há notícia na imprensa de que o DD. Prefeito Municipal o teria proibido de assim agir. Mas, para livrar os cidadãos dessa conduta arbitrária, ilegal e atípica, há necessidade de concessão de liminar proibindo o requerido Carlos de assim agir, ao menos até o julgamento dos pedidos principais por Vossa Excelência, sob pena de multa a ser fixada para cada auto de infração por ele elaborado a partir da ciência da decisão.

5.2 - DOS PEDIDOS FINAIS

Em face de todo o exposto, requer-se, num primeiro momento, a notificação do demandado Carlos José Barreiro para os fins do art. 17, § 7º, da Lei nº 8.429/1992. Superada a fase da defesa preliminar e observado



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

o rito ordinário, requer-se a citação dele e dos demais requeridos para responder aos termos da presente ação e, querendo, oferecer resposta no prazo legal, sob pena dos efeitos da revelia, prosseguindo-se até final decisão, quando deverão ser julgados procedentes os pedidos, nos seguintes termos:

A - Conforme dispõe o art. 12, III, da Lei nº 8.429/1992, seja o demandado Carlos José Barreiro condenado à perda da função pública, suspensão de seus direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da sua remuneração mensal percebida e proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos, sanções que deverão ser dosadas e escolhidas de acordo com os critérios de razoabilidade e proporcionalidade, adequados às condutas desse requerido.

B - Seja tornada definitiva a liminar requerida no item 5.1 retro, para proibir o requerido Carlos José Barreiro de autuar, pessoalmente, motoristas e proprietários de veículos por infração ao CTB, abstendo-se de lavrar auto de infração de trânsito, podendo sua desobediência ao *decisum* caracterizar infrações penais, civis (inclusive improbidade administrativa) e administrativas, sem prejuízo igualmente da pena pecuniária fixada para tal hipótese.

C - Sejam também declaradas **nulas** todas as autuações realizadas pela demandada EMDEC S.A. referentes a infrações de trânsito previstas no CTB – e não só aquelas realizadas pessoalmente por Carlos José Barreiro -, retroagindo-se ao período de **5 (cinco) anos**, com a consequente devolução dos respectivos valores pagos pelos contribuintes à requerida EMDEC referentes aos “AITs” lavrados no período, na forma retro explicitada (**item 4 desta petição inicial**), sendo essa responsabilidade solidária entre a sociedade de economia mista e a Municipalidade de Campinas (ora requeridos). Também deverá a sociedade de economia mista se abster de autuar e lavrar, inclusive por



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

seus servidores, autos de infração de trânsito, bem como de arrecadar o respectivo valor da penalidade aplicada, tudo sob as mesmas sanções pleiteadas na alínea "B" anterior (parte final).

D - Requer-se finalmente a condenação dos demandados ao pagamento das custas e demais despesas processuais.

Para os fins dos arts. 319, VII e 334, §4º, inc. II, ambos do CPC, considerando que os fatos aqui narrados caracterizam interesse indisponível, informa que não há interesse na designação de audiência de conciliação ou de mediação.

Protesta-se provar o alegado por todos os meios de prova em direito admitidos, incluindo-se a juntada de documentos, depoimento pessoal do demandado, que deverá ser intimado para esse fim, oitiva de testemunhas e provas periciais.

Dá-se à causa, para efeitos fiscais, o valor de R\$ 2.324.608,00, que corresponde ao valor da remuneração mensal do demandado Carlos José Barreiro (R\$ 23.246,08), acrescida da multa civil de até cem vezes o valor dessa remuneração, prevista no art. 12, III, da Lei nº 8.429/92.

Nestes termos, pede deferimento.

Campinas, 17 de outubro de 2018

Angelo Santos de Carvalhaes
15º Promotor de Justiça de Campinas



Angelo Santos de Carvalhaes (Sair)

> Bem-vindo > Peticionamento Eletrônico > Peticionamento Eletrônico de 1º Grau > Petição Inicial de 1º Grau

MENU

Petição Inicial de 1º Grau



Operação realizada com sucesso

• Prezado Angelo Santos de Carvalhaes, todos documentos foram assinados e protocolados com sucesso em nome de MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. O processo foi protocolado com o número **1043519-30.2018.8.26.0114** em **17/10/2018 16:57:17**.

Orientações

- Um e-mail foi enviado para **angelosc@mpsp.mp.br** com os dados deste protocolo.
- Após a sua petição ser recebida e encaminhada pelo Tribunal, será possível acompanhar o andamento do processo através da **Consulta de Processos Online** existente no portal.

Peticionante

Nome : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Protocolo

Foro : Foro de Campinas
Processo : 1043519-30.2018.8.26.0114
Classe do processo : Ação Civil de Improbidade Administrativa
Assunto principal : Violação aos Princípios Administrativos
Data/Hora : 17/10/2018 16:57:17

2ª Vara da Fazenda Pública

Partes

Exibindo todas partes >>Exibir 3 primeiras

Requerente : 1Ministério Público do Estado de São Paulo
Requerido : Carlos José Barreiro
Requerido : PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
Requerido : Empresa Municipal de Desenvolvimento de Campinas S/A - Emdec

Documentos Protocolados Exibindo todos documentos >>Exibir 3 primeiros

Alguns dos documentos peticionados foram segmentados para manter o padrão de tamanho definido pelo Tribunal.

Petição* : AI-INICIAL-IC 1730-18-Carlos José BARREIRO-Multas de transito- - 1-22.pdf
Documento 1 : Doc 1 - 1-35.pdf
Documento 1 : Doc 1 - 36.pdf
Documento 2 : Doc 2 - 1-16.pdf
Documento 3 : Doc 3 - 1-29.pdf
Documento 3 : Doc 3 - 30-48.pdf
Documento 3 : Doc 3 - 49-57.pdf
Documento 3 : Doc 3 - 58-74.pdf
Documento 3 : Doc 3 - 75-95.pdf
Documento 4 : Doc 4 - 1-21.pdf
Documento 5 : Doc 5 - 1-20.pdf
Documento 5 : Doc 5 - 21-29.pdf
Documento 5 : Doc 5 - 30-54.pdf
Documento 5 : Doc 5 - 55-58.pdf
Documento 6 : Doc 6 - 1-25.pdf
Documento 6 : Doc 6 - 26-27.pdf

Downloads

Anexar documentos : Realizar download dos documentos da petição
Recibo : Realizar download do recibo