



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
ADVOCACIA-GERAL DO ESTADO



Procedência: Polícia Civil do Estado de Minas Gerais

Interessado: Departamento de Trânsito de Minas Gerais - DETRAN

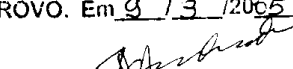
Número: 14.471

Data: 10 de março de 2005

Ementa: Código Nacional de Trânsito. Estado. Municípios. Convênio. Fiscalização de trânsito. Lei Estadual 14.937/03. Norma prevendo divisão do valor das multas objeto do convênio. Constitucionalidade.

APROVO. Em 9 / 3 / 2005

RELATÓRIO


Advogado Geral do Estado

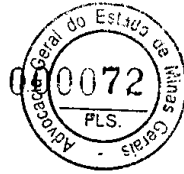
O ilustre Chefe da Polícia Civil, Dr. Otto Teixeira Filho, submete à apreciação desta Advocacia Geral do Estado, objetivando emissão de parecer, a seguinte questão, surgida no âmbito de discussão de convênio com o Município de Belo Horizonte, prevendo instituição de cooperação técnica para a fiscalização do trânsito nas vias terrestres:

“(...) o Município de Belo Horizonte não comungando com o contexto do artigo 19 referenciado, busca outro entendimento, fulcrando-se na legislação federal, ou seja, na Lei n. 9503/97, e, não conformando-se com o estabelecido na lei estadual (art. 19 da Lei Estadual 14.937/03), entende inconcebível a imposição do repasse de 50% (cinquenta por cento) das multas arrecadadas, conforme externado no Parecer Jurídico 012/2005, de 17 de fevereiro de 2005. (...)”

“Isto posto e com o escopo de aclarar e equacionar as dúvidas, solicitamos o pronunciamento e parecer, porquanto como Órgão estadual e representante do Estado na composição do Convênio, entende que o artigo 19, da Lei Estadual n. 14.937/03, há de prevalecer...”



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
ADVOCACIA-GERAL DO ESTADO



CONVÊNIO: FISCALIZAÇÃO TRÂNSITO E EMISSÃO DE MULTAS

O art. 19 da Lei Estadual 14.937, de 23.12.03, dispõe que “o convênio para a fiscalização e aplicação de multas de trânsito firmado entre o poder público estadual e o município estipulará o percentual devido ao estado, que não será inferior a 50% (cinquenta por cento) do valor das multas arrecadadas”.

O Estado de Minas Gerais, por meio da Polícia Civil, e Município de Belo Horizonte estão entabulando negociações para assinatura de convênio, a fim de reger a cooperação dos entes na seara da fiscalização de trânsito, no qual foi lançada cláusula prevendo, em cumprimento à norma do citado art. 19 da Lei Estadual 14.937/03, que o saldo do valor total líquido arrecadado com a aplicação das multas será dividido por dois e o equivalente ao resultado da será repassado ao Município e ao Estado (itens 5.1.7 e 5.2).

O Município de Belo Horizonte questiona, então, a validade de tal dispositivo legal, de modo que não concorda com a divisão nos moldes em que prevista na minuta de convênio.

Esta, pois, a questão a ser dirimida neste Parecer: é válida ou não a cláusula que prevê a divisão do valor líquido da multa por 2, cabendo metade ao Estado e metade ao Município, e, via de consequência, é válido ou não o art. 19 da Lei Estadual 14.937/03?

A Lei Estadual 14.937/03 é lei de iniciativa do Executivo, ou seja, a Lei Estadual 14.937/03 resultou da deliberação parlamentar a respeito do PL 1079/2003, publicado no MG de 20.09.03, remetido à Assembléia pela

A



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
ADVOCACIA-GERAL DO ESTADO



Governadoria do Estado.

Noutros termos, o Executivo, objetivando normatizar os convênios envolvendo fiscalização e aplicação de multas de trânsito, remeteu projeto de lei ao Legislativo, que, ao deliberar sobre o assunto, aprovando-o, veio a editar a Lei Estadual 14.937/03.

Não há, pois, que se cogitar de inconstitucionalidade do dispositivo, com base na orientação do Supremo Tribunal Federal condensada na ADI 165-MG. Com efeito, no precedente aludido, declarou-se inconstitucionalidade de dispositivo da Constituição Estadual - portanto de iniciativa parlamentar - que submetia a aprovação de convênios à prévia aprovação do Legislativo:

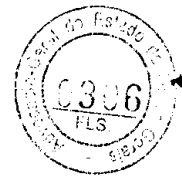
“Separação e independência dos poderes: submissão de convênios firmados pelo Poder Executivo à prévia aprovação ou, em caso de urgência, ao referendo da Assembléia Legislativa: inconstitucionalidade de norma constitucional estadual que a prescreve: inexistência de solução assimilável no regime de poderes da Constituição Federal, que substantiva o modelo positivo brasileiro do princípio da separação e independência dos poderes, que se impõe aos Estados-membros: reexame da matéria que leva à reafirmação da jurisprudência do Tribunal” (STF, ADIn 165-5/MG, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJU 1 26.09.97, p. 47.474) .

No caso, a toda evidência, não se trata de submeter aprovação de convênio ao Legislativo, situação que viola o princípio da separação dos poderes (art. 2º, CF). Trata-se, isso sim, de regulamentação legal - de iniciativa do Executivo - objetivando estabelecer diretriz geral e abstrata quanto à confecção de convênios relativos à fiscalização de trânsito, no sentido de que se o Estado

A



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
ADVOCACIA-GERAL DO ESTADO



pretender firmar convênio com os municípios para fiscalização e aplicação de multas de trânsito, a sua renda não pode ser inferior a 50% das multas arrecadadas.

Norma semelhante se tem, v.g., no art. 116 da Lei 8.666/93, que submete a assinatura de convênio a vários requisitos, entre eles aprovação de plano de trabalho. Ao que se saiba, o dispositivo nunca foi acimado de inconstitucional por eventual ingerência do Legislativo na atividade do Executivo de firmar convênio.

Cuidando, pois, o art. 19 da Lei Estadual 14.937/03 de estabelecer requisito mínimo, genérico, para o Estado firmar convênio com municípios para o fim de compartilhar a fiscalização de trânsito, não se trata de ingerência do Legislativo no Executivo, mas sim, repita-se, de normatização geral e abstrata, para regular os futuros convênios a serem firmados pelo Estado na matéria.

Noutro giro, o Código Nacional de Trânsito estabelece as competências de União, Estados e Municípios para atuar no âmbito da fiscalização de trânsito, prevendo nos arts. 19 e 20 as competências da União e da Polícia Rodoviária Federal, no art. 22 as competências dos Estados e no art. 24 as competências dos Municípios.

Como se observa dos arts. 22, VI, e 24, VI, VII e VIII, da Lei 9.503/97, tanto Estados como Municípios têm competências para aplicar multas relativamente a determinadas espécies de infração.

Logo, cada ente pode atuar autonomamente para fiscalizar, apurar e aplicar multas relativamente às infrações de suas competências.



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
ADVOCACIA-GERAL DO ESTADO



Não são, para isso, obrigados a assinar convênios. Aliás, nem poderiam ser obrigados a assinar convênio, pois este é ajuste ou acordo de vontades nos quais entes diversos unem esforços para atingir objetivos comuns, cabendo a cada qual realização de certa parcela para que se busque o objeto comum. Nesse sentido, Diogo de Figueiredo Moreira Neto aponta que os contratos e acordos ou convênios são ambos espécies do gênero pacto (Mutações do Direito Administrativo, Renovar, 2ª ed., 2001, p. 45), ou seja, são ajustes originários do acordo de vontades ou do consenso entre as partes.

Também Hely Lopes Meirelles aponta que “*convênios administrativos são acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para realização de objetivos de interesses comum dos partícipes*” (Direito Municipal Brasileiro, Malheiros, 17ª ed., 1992, p. 354).

Nessa linha, aliás, o art. 25 da Lei 9.503/97 é cristalino ao dispor que “*poderão*” os entes envolvidos na fiscalização de trânsito celebrar convênio para regular as atuações mútuas. Noutros termos, é faculdade dos entes firmarem convênio para melhor exercitar suas competências. Se não quiserem, podem exercitá-las por si mesmos. A legislação federal, nesse ponto, é meramente autorizativa.

Todavia, no âmbito do Estado de Minas Gerais, existe norma legal, editada no âmbito da exclusiva competência que tem o Estado para se auto-organizar (arts. 18 e 25 da CF), prevendo que se o Estado firmar convênios para partilhar competências de fiscalização e aplicação de multas de trânsito, 50% da receita das multas, no mínimo, devem ser recolhidos aos cofres estaduais.

A



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
ADVOCACIA-GERAL DO ESTADO



Assim, o Estado de Minas Gerais, ao firmar qualquer convênio nessa matéria, deve obediência ao art. 19 da Lei Estadual 14.937/03, pois esta lei, repita-se, regula atividade administrativa do Estado, que não é obrigado a firmar convênios com os municípios, mas, se, por opção administrativa, resolver fazê-lo deve obediência às suas leis, ou seja, às leis que regulam seu atuar administrativo.

Daí a conclusão de que o art. 19 da Lei Estadual 14.937/03 não é inconstitucional por violar o sistema nacional de trânsito estabelecido na legislação federal, pois não interfere com nenhuma das competências do sistema ou com a competência privativa da União para legislar sobre trânsito (art. 22, XI, CF). Apenas regulamenta o atuar administrativo do Estado, de modo que se o município com ele pretender firmar convênio, para compartilhar competências no setor do trânsito, o Estado é obrigado a obedecer a Lei Estadual 14.937/03, no sentido de que dentre as receitas auferidas com a aplicação de multa, 50% deve ficar para o tesouro estadual.

Assim, v.g., o Supremo Tribunal Federal entendeu constitucional a previsão em legislação estadual de a inadimplência quanto ao IPVA gerar a impossibilidade de renovação do licenciamento do veículo, ao fundamento de que não se tratava de norma relativa a trânsito, mas de questão administrativa da competência legislativa do Estado-membro:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 194/94. CÓDIGO TRIBUTÁRIO ESTADUAL. IMPOSTO SOBRE PROPRIEDADE DE VEÍCULOS AUTOMOTORES. NÃO-PAGAMENTO. CONSEQÜÊNCIA. COMPETÊNCIA ESTADUAL. Código Tributário estadual. Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores - IPVA. Não-pagamento.



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
ADVOCACIA-GERAL DO ESTADO



Consequência: impossibilidade de renovar a licença de trânsito. Ofensa à competência privativa da União Federal para legislar sobre transporte e trânsito de veículos. Alegação improcedente. Sanção administrativa em virtude do inadimplemento do pagamento do IPVA. Matéria afeta à competência dos Estados-membros. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente” (ADI 1654-AP, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJU 19.03.04, p. 16, Ementário STF vol. 02144-01, p. 252).

Da mesma forma, entendeu constitucional o Supremo Tribunal Federal lei estadual que regulamentava forma de convênio entre Estado e Município, para delegação de competência no âmbito da fiscalização de trânsito, porque tal regulamentação se encontrava no âmbito da competência do Estado-membro, e não interferia com a competência da União para legislar sobre trânsito:

“Na hipótese dos autos, não há, de fato, qualquer norma constitucional proibitiva da delegação discutida, nem ela decorre de princípios gerais da Lei Maior Federal, pelo que, inexistindo vedação da parte final do § 1º do seu art. 13, facultado é ao Estado celebrar convênios com os Municípios para a execução de suas leis, serviços ou decisões, conforme expressamente o admite o § 3º daquele mesmo art. 13.

Ninguém discute que à União Federal é que compete legislar sobre o tráfego e trânsito nas vias terrestres (art. 8º, XVII, letra v da Constituição), mas não é disso que se trata, pois a Lei n. 4124/84 não legislou sobre o trânsito em ponto que encontrasse disciplina legal específica no âmbito federal, mas apenas e tão somente transferiu ao Município encargos que lhe eram cometidos, o que poderia fazê-lo...” (Rep. 1.235-2/SP, Rel. Min. Aldir Passarinho, DJU 26.08.88, Ementário STF vol. 1512-1).

A



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
ADVOCACIA-GERAL DO ESTADO



Não há, portanto, no caso, legislação sobre trânsito, mas legislação sobre direito administrativo, sobre questão interna do Estado de Minas Gerais, indubitavelmente da sua competência legislativa (arts. 18 e 25 da CF), de modo que não pode ele abrir mão de mais de 50% das multas arrecadadas quando objeto de convênio, conforme autorização do art. 25 da Lei 9.503/97, com municípios. Nesse contexto, certa a constitucionalidade da Lei Estadual 14.937/03.

E a Administração Pública Estadual, jungida que está ao princípio da legalidade (art. 37, CF), cabe aplicar tal dispositivo legal quando da assinatura de novos convênios.

Cabe registrar, mais uma vez, que o Município não é obrigado a firmar convênio com o Estado de Minas Gerais, pois tem sua competência fixada no âmbito da Lei 9.503/97, e pode exercê-la autonomamente. Se, todavia, deseja, mediante opção discricionária, compartilhar tarefas e competências com o Estado, pode com ele firmar convênio, mas neste caso o Estado deve observância ao art. 19 da Lei Estadual 14.937/04.

Cabe, ainda, anotar que o convênio, em sendo opção administrativa, pode ter seu objeto, ou seja, quais competências serão compartilhadas, fixadas discricionariamente pelos entes envolvidos, mediante mútuo consenso, de modo a identificar qual o universo das competências e multas que serão compartilhadas, e que, por isso, atrai a incidência do art. 19 da Lei Estadual 14.937/04.

CONCLUSÃO

Em suma, adota-se entendimento de não ser inconstitucional o art.





GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
ADVOCACIA-GERAL DO ESTADO



19 da Lei Estadual 14.937/03, porque não contém a norma ingerência do Legislativo na atividade do Executivo firmar convênios, bem como não interfere a norma com a competência exclusiva da União para legislar sobre trânsito (art. 22, XI, CF). Trata-se, isso sim, de norma gerada na autonomia do Estado para gerir e normatizar sua atividade de realizar pactos ou ajustes com outros entes da Federação.

Com isso, o Estado de Minas Gerais, ao firmar convênio com qualquer município, na forma do art. 25 da Lei 9.503/97, para compartilhar competências no âmbito da fiscalização do trânsito, dentro do objeto do convênio ou das competências compartilhadas, deve guardar observância ao princípio da legalidade, e, via de consequência, obedecer ao comando ao art. 19 da Lei Estadual 14.937/03.

Belo Horizonte, 9 de março de 2005

Érico Andrade

Procurador do Estado

OAB-MG 64.102/Masp 1050975-0

APROVADO. Em 9 103 12005

Mariane Ribeiro Bueno Freire
Consultor Jurídico Chefe
MASP 383.187-8 - OAB/MG 55566