



O Advogado-Geral do Estado, Dr. Marco Antônio Rebelo Romanelli, proferiu no Parecer abaixo o seguinte Despacho:  
“Aprovo. Em 10/05/2012”

**Procedência:** Procuradoria de Obrigações da Advocacia Geral do Estado

**Interessado:** DETRAN/MG e Estado de Minas Gerais

**Número:** 15.175

**Data:** 10 de maio de 2012

**Ementa:**

TRÂNSITO. DETRAN. ADVOCACIA GERAL DO ESTADO. PROCURADORIA DE OBRIGAÇÕES. AÇÕES JUDICIAIS REITERADAS. AUTOTUTELA ADMINISTRATIVA: NECESSIDADE. RISCOS DA JUDICIALIZAÇÃO EXCESSIVA. PROCEDIMENTO RECURSAL. JARI'S. REGULAMENTAÇÃO NO CÓDIGO BRASILEIRO DE TRÂNSITO. INADMISSIBILIDADE DE INSTITUIÇÃO DE NOVO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. ATUAÇÃO ARTICULADA E INTEGRADA DE ÓRGÃOS PÚBLICOS. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA “EM REDE”. PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA, SIMPLIFICAÇÃO ADMINISTRATIVA E COMPARTILHAMENTO DE INFORMAÇÕES. CONSULTORIA JURÍDICA DA AGE/MG. PARECER.

### **Relatório**

Trata-se de promoção encaminhada pela Procuradora Chefe da Procuradoria de Obrigações, em face de promoção firmada pela coordenadora de área relativamente aos atos praticados pelo DETRAN/MG, nos seguintes termos:

“Considerando as diversas ações judiciais diariamente recebidas na Procuradoria de Obrigações, e que visam a realização de determinado ato pelo Departamento de Trânsito de Minas Gerais – DETRAN/MG;

Considerando que diversas dessas ações poderiam ser resolvidas em sede administrativa;

Considerando que a existência de um órgão, dentro da AGE, que tenha competência para solucionar conflitos antes de sua judicialização, diminuiria o número de ações em que o Estado de Minas Gerais figura como réu e fatalmente termina como vencido,



Solicito-lhe providências no sentido de enviar expediente à Consultoria Jurídica da AGE para análise da possibilidade de criação de um órgão de Contencioso Administrativo, que tenha competência para solucionar conflitos que envolvam o DETRAN/MG.”

Registra-se que, após a distribuição do presente expediente em 22 de dezembro de 2011, a Procuradora signatária deste parecer iniciou período de gozo de férias e de férias prêmio, retornando ao exercício das suas funções no dia 01 de maio de 2012.

É o breve relatório. Passo a opinar.

### **Parecer**

#### ***1) Uma análise doutrinária sobre a autotutela como dever e alternativa necessária à judicialização recorrente dos conflitos administrativos***

Nas últimas décadas, a sociedade brasileira paulatinamente tomou conhecimento e passou a buscar a garantia constitucional do acesso ao Poder Judiciário. Diante de conflitos de interesses nas relações privadas ou públicas, tornou-se comum que a parte que se entende prejudicada recorra ao Judiciário, buscando a solução definitiva da situação contenciosa, mediante incidência das normas do ordenamento. No âmbito do Direito Administrativo, a amplitude das searas de atuação do Estado e a complexidade das relações jurídicas travadas ensejaram um aumento significativo das demandas que passaram a ser submetidas a Juízo, com o objetivo da pacificação social. Dentre as inúmeras transformações contemporâneas, destaca-se a explosão do contencioso judicial como característica da realidade administrativa no século XXI. Na seara do Direito Público, essa explosão acentuou-se na medida em que os cidadãos se conscientizaram do conteúdo de normas jurídicas. A sociedade, além de cobrar do Estado a organização dos serviços, a regulamentação do direito de acesso e o exercício de competências restritivas e punitivas nos estritos limites do ordenamento, também passou a requerer controle judicial, quando entende ilegais, inexistentes ou insuficientes os comportamentos públicos.

No direito comparado, autores como Jacques Chevallier analisam o modelo de uma “sociedade contenciosa”. Nela, todos os problemas resolvem-se perante a justiça e esse é o modelo que se difunde, em graus diversos, por todos os países:



“A multiplicação das ações levadas aos tribunais mostra que o juiz está encarregado nas sociedades contemporâneas de compor as diferenças de toda ordem, em vista a preservar os equilíbrios sociais: ele se vê transferir a responsabilidade de ‘cortar os nós górdios da história, da moral, da economia’ (A.MINC, 1998); é a ele que compete ‘ponderar os interesses’ (C.A. MORAND, dir., 1997) e definir as soluções socialmente aceitáveis.” (CHEVALLIER, Jacques. O Estado pós-moderno. Tradução de Marçal Justen Filho, Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 131-132)

Atribui-se à inércia dos demais Poderes a decisão dos temas, em caráter definitivo, pelo Poder Judiciário. (MORAIS, Dalton Santos. A atuação judicial criativa nas sociedades complexas e pluralistas contemporâneas sob parâmetros jurídico-constitucionais. Revista Brasileira de Direito Público. Belo Horizonte: Fórum, ano 9, n. 32, p. 179, jan.-mar./2011) Referida tendência se acentuou após a Constituição de 1988, com a utilização do Judiciário como compensador dos déficits de funcionalidade dos demais Poderes. (THEODORO JÚNIOR, Humberto. NUNES, Dieme. BAHIA, Alexandre. Breves considerações sobre a politização do *Judiciário* e sobre o panorama de aplicação no direito brasileiro – Análise da convergência entre o *civil law* e o *common law* e dos problemas da *padronização decisória*. Revista de Processo. São Paulo, Revista dos Tribunais, ano 35, n. 189, p. 16, nov./2010)

O referido contexto vem preocupando administrativistas e processualistas, uma vez que a submissão ao Poder Judiciário de grande número das relações públicas não equivale necessariamente à solução justa dos litígios, com cumprimento efetivo das normas de regência. Por conseguinte, vem sendo discutida a experiência judiciária brasileira como aquela que se reputa alternativa principal para concreção da Constituição e da legislação infra-constitucional. Autores como Rodolfo Camargo Mancuso demonstram clara preocupação com a realidade atual:

“Embora hoje se vá gradualmente reconhecendo o anacronismo de qualquer idéia de ‘monopólio estatal’ na distribuição da justiça, não há negar que ainda assim a *cultura demandista* ou *judiciarista* ainda grassa entre nós, fazendo com que o serviço judiciário estatal seja ainda muito procurado, num crescente e incessante aumento da demanda, a que se tem tentado (equivocadamente) responder com o crescimento desmesurado do Judiciário, tudo ao final resultando na oferta de uma *justiça de massa*,



prehe de carências e deficiências diversas.” (MANCUSO, Rodolfo Camargo. A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo Estado de Direito (nota introdutória). Revista dos Tribunais, ano 98, v. 888, p. 10, out./2009)

Reconhece-se que, ao tentar administrar a crise numérica dos processos (em andamento mais de 70 milhões), o constituinte revisor e o legislador ordinário, em que pesem as melhores intenções, acabaram por enveredar numa senda arriscada e enganosa que se bifurca: num flanco, a inserção de maiores dificuldades de acesso aos Tribunais da Federação (no STF, exigência de repercussão geral da questão constitucional para admissibilidade do Recurso Extraordinário, bem como edição de súmulas impeditivas de recurso); noutro flanco, a oferta de justiça de massa, estereotipada e funcionarizada. (MANCUSO, Rodolfo Camargo. A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo Estado de Direito, Revista dos Tribunais, op. cit., p. 16) Cumpre-nos refletir sobre os efeitos que decorrem dos vários mecanismos de filtragem destinados a impedir o acesso às Cortes Superiores vêm sendo adotados e, principalmente, sobre os graves problemas já enfrentados pela massificação na prestação jurisdicional.

Outra reflexão crítica que se impõe refere-se ao fato de, com o aumento da demanda, responder-se com um incessante crescimento da base física do Judiciário (mais fóruns, mais juízes, mais equipamentos de informática; enfim, mais custeio). Essa estratégia, adverte a doutrina, aproxima-se do popular “enxugar gelo”, na medida em que o aumento da oferta acaba por retroalimentar a demanda, disseminando junto à população a falácia de que toda e qualquer controvérsia pode e deve ser judicializada. Simultaneamente, volte-se à obsessiva extinção rápida dos processos, num discurso que arrisca degenerar na temível “injustiça célere”, conforme expressão de Miguel Reale Júnior. A afirmação de que “a quantidade exclui a qualidade” aplica-se também no campo da distribuição da justiça, sendo necessária imprescindível mudança de mentalidade dos operadores do Direito e dos cidadãos. Essa mudança de mentalidade exige expansão da informação quanto à instituição e acesso a outros meios auto ou heterocompositivos de conflitos. (MANCUSO, Rodolfo Camargo. A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo Estado de Direito, Revista dos Tribunais, op. cit., p. 12; 28)

Cabe-nos, portanto, viabilizar outras possibilidades de resolver os conflitos, em vez de fazer parte de uma estrutura que apenas estimula a sua judicialização, com respostas advindas de um processo com tendência singular, orientado para eficiência quantitativa nem sempre correspondente à qualidade



das decisões necessárias à sociedade. Sem tornar indispensável o crescimento físico da estrutura do Estado, cabe utilizar estruturas administrativas de órgãos já existentes, com competências especificadas em lei, e instituir procedimentos ao final dos quais se tornem concretas as prescrições constitucionais e legais vigentes.

Alguns modelos alternativos de composição de conflito como, p. ex., a arbitragem e a transação, vem ganhando espaço e fundamentação sólida, com respeito aos princípios básicos de Direito Público. Cabe-nos, ainda, pensar em outros instrumentos que, de modo seguro, diminuam a necessidade de se recorrer ao Poder Judiciário, reduzindo as demandas àquelas que, de fato, mereçam a sua intervenção, seja pela relevância dos interesses presentes, seja pela insuficiência dos mecanismos preliminares para solucionar a situação contenciosa.

Adverte Jacques Chevallier que “Todas essas medidas não poderiam ser consideradas como o indício de um movimento de ‘desjudiciarização’: trata-se, ao contrário, de permitir ao aparelho judiciário funcionar, favorecendo a composição amigável dos litígios e a simplificação das formas do processo.”( CHEVALLIER, Jacques. O Estado pós-moderno, op. cit., p. 133) De fato, ter-se mecanismos de solução de litígios além da atuação do Poder Judiciário implica oportunidade de escolha para os interessados. A existência de procedimentos e de órgãos capazes de eficientemente responder às diversas demandas permite que as partes reflitam se a melhor saída é realmente levar o conflito ao Judiciário.

Especialmente no âmbito do Direito Público, cabe pensar na instituição e na efetividade de vias administrativas em que se possa aferir a legitimidade dos comportamentos estatais. O exercício procedimentalizado da autotutela tem o potencial não só de garantia célere da juridicidade, mas, principalmente, de viabilizar a coleta de dados técnicos e objetivos que embasem a decisão administrativa, o que implica maior segurança jurídica para os cidadãos e órgãos envolvidos.

Se se institui na estrutura da Administração Pública, um espaço próprio em que os cidadãos podem apresentar seus interesses e o Poder Público analisar as circunstâncias fáticas e jurídicas pertinentes, viabiliza-se a formação de um juízo estatal devidamente fundado na realidade, nas normas e nas demandas dos interessados. Evita-se a manutenção de juízos preliminares equivocados e insuficientemente fundamentados, sendo possível a correção de eventuais erros. Ademais, as decisões tomadas ao final serão acompanhadas de todos os elementos técnicos e jurídicos que repercutem no seu conteúdo,



implicando maior segurança para a população e Administração. Com esses dados, é possível obter maior adesão social ao juízo administrativo; afinal, quem conhece as razões pelas quais uma determinada decisão foi tomada tem mais chances de por ela ser convencido, mesmo quando contrária aos seus interesses.

A possibilidade de o Estado evitar uma deliberação em caráter definitivo viciada e de os cidadãos cujos interesses foram contrariados conformarem-se com a decisão administrativa, por si só, já consiste em fator que demonstra a necessidade de se estruturar a autotutela de modo mais eficiente no mundo contemporâneo. Não se ignore que cada litígio que deixa de ser levado ao Poder Judiciário, por obter solução adequada na via administrativa, equivale a uma outra demanda cujo julgamento poderá ocorrer de forma mais célere, justo e eficiente, o que é de interesse da sociedade e do Estado. Isso sem mencionar a redução dos custos com verbas honorárias, estruturação da representação dos entes administrativos, atuação de instituições como o Ministério Público e gastos com a prestação jurisdicional.

Cumprir frisar que, se após exercida a autotutela o inconformismo do interessado permanecer e ele terminar por recorrer ao Judiciário, o Poder Público terá como apresentar os sólidos fundamentos que embasaram sua recusa, facilitando a defesa por parte do órgão de representação judicial, a fiscalização pelos órgãos controladores, bem como a própria prestação jurisdicional. Ter-se-á, pois, maior credibilidade e segurança na atuação administrativa, o que resultará em maior facilidade na solução definitiva do conflito.

### ***1.1. Dos riscos da judicialização excessiva***

Decorre da realidade contemporânea o desafio de não se limitar a discussão sobre a legitimidade do controle judicial das políticas públicas, mas, sim e principalmente, de identificar quais mecanismos podem evitar que tal controle seja a única saída para as relações conflituosas do Estado. O foco sai da atuação no Estado no controle judicial das ações públicas e se volta para os meios que sejam capazes de torná-lo desnecessário na realidade administrativa.

Não há dúvida que a atuação do Judiciário é elemento fundamental no equilíbrio dos Poderes do Estado; em contrapartida, é também preciso reconhecer que a necessidade da sua intervenção dá-se quando frustrada a concepção das normas pelo Legislativo de modo a concretizar a Constituição e/ou quando ineficiente a atuação administrativa do Estado. Se devidamente instituída uma dada política pública em regras legais, com regulamentação adequada e comportamentos administrativos eficientes que a executem em favor



da sociedade, torna-se desnecessária a atuação do Poder Judiciário. Nesse sentido, o melhor aperfeiçoamento da atividade estatal dá-se com o incremento da atividade legislativa e principalmente administrativa do Estado, reservando-se ao Judiciário a honrosa tarefa de, nas hipóteses excepcionais de desvios, intervir e fazer prevalecer a juridicidade.

É preciso que restem ao Judiciário, em registro residual, controvérsias que, em razão de fatores tecnicamente consistentes (complexidade da matéria, peculiaridade das partes, inviabilidade de solução por outras formas ou esgotamentos delas, ações ditas necessárias) efetivamente exijam passagem judiciária. (MANCUSO, Rodolfo Camargo. A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo Estado de Direito, Rev. dos Tribunais, op. cit., p. 17)

Nesse contexto, é claro que qualquer controle exercido pela Administração, na busca da execução adequada das suas competências, é meio eficiente para se alcançar a melhor atuação executiva do Estado. Não transferir exclusivamente para controles externos a função de viabilizar a melhor realização das tarefas administrativas é tarefa da qual o gestor público não pode se descurar. Nas estruturas da Administração e na doutrina amplia-se a idéia de não ser possível transferir ao Poder Judiciário todas as esperanças de incremento na atuação do Estado. É tarefa da própria Administração buscar o aperfeiçoamento na concepção e concreção das políticas públicas.

Com medidas dessa natureza, evita-se que o Judiciário tome para si toda a atividade governamental, desde a formatação de uma política pública até sua implementação, incluindo-se relação entre órgãos de diversos poderes. Se atualmente não cabe sustentar imunidade de controle quanto a atos políticos ou administrativos, é igualmente intolerável um sistema que termine por transferir ao Judiciário a integralidade da competência relativa a setores fundamentais como o exercício do poder de polícia administrativa. O professor paulista Gilberto Bercovici, em palestra proferida na Escola da Magistratura Regional Federal da 2ª Região (EMARF) em 27.10.2006 sublinhou que “O Poder Judiciário não é o único poder e nem é o mais importante deles todos”, ao que se acrescentou: “Quanto mais a Constituição se torna objeto de interpretação exclusiva do Tribunal, mais a política democrática abandona o terreno da Constituição.” Os riscos passam pela adoção, pelo magistrado, de teorias próprias de equidade e justiça não amparadas no ordenamento, com subversão das normas constitucionais e legais vigentes, sendo a atuação política subjetiva inadmissível, mormente quando significar verdadeiro arbítrio.

Como bem observa a doutrina contemporânea, “Não se trata de adotar qualquer corrente restritiva sobre a proteção dos direitos fundamentais,



mas chamar a atenção para o comprometimento da governabilidade e respeito ao Estado Democrático de Direito”. É preciso utilizar, “todos os meios disponíveis para a correta percepção da realidade, sem devaneios, falsas promessas ou jurisdição arbitrária”. (GUIMARÃES, Jader Ferreira. WITZEL, Wilson José. Limitações processuais à tutela judicial do direito à saúde. Revista de processo. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 35, n. 179, p. 220, jan./2010)

Relembre-se que, no Brasil, a despeito do inegável crescimento significativo no acesso judicial dos últimos anos, ainda são poucos os que logram ter suas demandas encerradas pelo Poder Judiciário, mesmo no tocante aos conflitos relativos à polícia de trânsito, comum em parcela da população com melhor acesso à jurisdição.

Outrossim, tem se advertido para o fato de que qualquer forma de ditadura é reprovável, inclusive a que resulte do excesso de funções assumidas pelo Judiciário. Como explicita Jacques Chevallier, “O recurso à Justiça também produz alguns efeitos perversos, ao cristalizar os conflitos: o ‘legalismo conflitual’ comportará um conjunto de custos econômicos, institucionais, humanos”; donde resulta um “conjunto de críticas, cuja tonalidade varia segundo o país, indo até a denúncia do espectro do ‘governo dos juízes’”. O doutrinador francês explicita que o movimento de juridicização suscita fortes oposições que chegam a denunciar um “golpe de Estado pelos Juízes”, os quais, protegidos pela inamovibilidade e pela irresponsabilidade, procurariam impor a sua supremacia. Nessa perspectiva, a tendência de substituir o político pelo judiciário seria indício de regressão democrática. (CHEVALLIER, Jacques. O Estado pós-moderno, op. cit., p. 133-134; 211)

Num contexto em que os riscos são manifestos e as múltiplas demandas são complexas, para que se aperfeiçoe o equilíbrio necessário entre a quantidade das decisões que se espera do Estado e a qualidade das mesmas, surge como mecanismo eficiente a autotutela administrativa que encontra sua legitimidade na própria exigência de legalidade e de eficiência pública. A autotutela administrativa, procedimentalizada, torna-se, assim, um instrumento da mudança desejável e necessária em setores relevantes como é o caso da polícia de trânsito.

Diversos aspectos são melhor equacionáveis em sede de autotutela administrativa, no lugar de centenas de milhares de ações processadas em Juízos diversos, com grandes custos sociais, institucionais e estatais.

## ***1.2. Aspectos positivos de algumas experiências de autotutela administrativa***





Com o incremento reconhecido à processualização da atividade administrativa, tem-se clara a necessidade de normatização dos atos sucessivos que, em estruturas orgânicas competentes, resultaram no exercício da autotutela. Como bem adverte Marçal Justen Filho,

“O processo administrativo não pode ser um simples arremedo de ritos, instaurado apenas em momento posterior à formação da vontade do governante.

Mais precisamente, é necessário superar a concepção de que a infração ao devido processo administrativo somente vicia o ato administrativo quando o interessado demonstrar algum prejuízo. Isso equivale a reconhecer que a observância dos mecanismos de democracia é irrelevante. O devido processo administrativo é requisito inafastável do exercício democrático do poder político.” (JUSTEN FILHO, Marçal. O Direito Administrativo de espetáculo. Fórum Administrativo – Direito Público – Belo Horizonte – ano 9. n. 100, jun./2009, p. 152-153)

A competência decisória do Estado, inclusive quando se trata de controle de juridicidade e verificação do conteúdo adequado para atos pertinentes à realização de política pública, vem sendo exercida cada vez mais de modo estruturado. Tem-se experiências diversas como a realizada pelo Estado de Minas Gerais no setor de pessoal, por meio do Conselho de Administração de Pessoal, pelo Município de Porto Alegre em relação a pretensões indenizatórias através da Junta Administrativa de Indenizações, bem como pelo Estado de São Paulo, especialmente no setor de saúde pública.

Não só em relação nesses setores a autotutela traz benefícios para atividade administrativa do Estado. De fato, potencial significativo de vantagens decorre quando concebida Junta Administrativa ou Câmara Técnica para atuar no contencioso administrativo das punições decorrentes do poder de polícia, inclusive de trânsito.

Lembra Rodolfo de Camargo Mancuso, que o ordenamento positivo está pontilhado de agentes, órgãos e instâncias que compõem e/ou decidem conflitos e ocorrências, sendo seus atos revestidos de força executiva ou eficácia plena: i) Tribunais de Contas (art. 71, § 3º da CF); ii) CADE (arts. 50, 60 da Lei nº 8.884/94); iii) MP e demais colegitimados à ação civil pública (art. 5º, § 6º da Lei nº 7.347/85; art. 585, II do CPC); iv) advogados (arts. 23 e 24 da Lei nº 8.906/04); v) administradores de imóveis (art. 585, V do CPC; Lei 11.382/06);



vi) tribunais de arbitragem (art. 18 da Lei 9.307/96; art. 475-N, IV do CPC); vii) tabelionatos (Lei nº 11.441/07; arts. 982, 1.124-A do CPC). (MANCUSO, Rodolfo de Camargo. A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo Estado de Direito. Interesse Público. Belo Horizonte: Fórum, ano 12, n. 60, p. 93, mar.-abr./2010) Num espaço diverso, mas com igual potencialidade de resultados positivos, surge a autotutela exercida pela Administração Pública, inclusive mediante órgãos colegiados. Trata-se de mais um mecanismo para aliviar o significativo volume de demandas submetidas ao Judiciário, com concreção rápida da juridicidade e resguardo do papel dos Tribunais para questões de maior amplitude. No mesmo diapasão, Mancuso observa:

“Os chamados meios alternativos ou complementares, ou ainda equivalentes jurisdicionais, não visam, direta ou indiretamente, *concorrer* (no sentido de disputar espaço) com a justiça institucionalizada, mas antes, e precipuamente, se oferecem como *estradas vicinais* por onde podem e devem transitar os conflitos que, por sua singeleza, valor envolvido, opção dos interessados ou outro critério consistente, consentem resolução fora e além da estrutura judiciária estatal. Se porventura não resulte dirimido o conflito nesses patamares intermediários, ele restará, quando menos, melhor definido e maturado, pavimentando o caminho para que as partes decidam com mais segurança o que fazer, o que não exclui, em *ultima ratio*, o ajuizamento da demanda. (...)

Aliviada a justiça estatal do peso das controvérsias resolúveis por outros meios, é razoável esperar, como externalidade positiva, que os juízes e Tribunais tenham mais tempo para o exame e deslinde de temas realmente afeiçoados à jurisdição estatal, que demandem cognição *ampla* no sentido da extensão e *exauriente*, no sentido da profundidade (...).”(MANCUSO, Rodolfo de Camargo. A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo Estado de Direito. Interesse Público. Belo Horizonte: Fórum, ano 12, n. 60, p. 92-93, mar.-abr./2010)

É certo que a ausência de centenas de pedidos liminares viabiliza uma análise mais cautelosa e específica das demandas *sub judice*. Além disso, não há dúvida que um cidadão terá maior chance de obter, com rapidez, o reconhecimento da ilicitude punitiva do Estado na via administrativa, o que significa desburocratização essencial à realidade contemporânea. Um maior número de pedidos aviados perante o órgão administrativo viabilizará novo juízo



de legalidade em situações específicas, com autotutela concretizadora de maior eficiência. Não se ignore que estarão suprimidos processos judiciais que levam vários anos de atuação de órgão de representação judicial, atuação do Judiciário e, não raras vezes, do Ministério Público. A ausência de juros, despesas processuais, multas arbitradas em valores cada vez mais significativos, honorários advocatícios e periciais nos custos a serem suportados pelo Estado merece, igualmente, ser frisada.

Daí porque se entende necessário instituir e assegurar efetividade de mecanismo capaz de evitar a proliferação de ações judiciais com altos índices de sucumbência, significativo sacrifício a direitos fundamentais dos cidadãos e riscos de responsabilização para os agentes públicos. Não se ignore a possibilidade de benefícios não somente de economia pela Administração Pública, mas de melhoria no planejamento e estruturação da polícia administrativa de trânsito, o que exige atenção contínua do Poder Público para fins de aperfeiçoamento, tendo em vista a fundamentalidade do direito em questão.

É preciso vencer as dificuldades estatais em superar uma posição de resistência contínua que evita rever decisões prévias ilícitas, numa visão de legalismo estrito que pouco estimula alternativas à solução dos inúmeros conflitos atuais. O que se proclama é a necessidade de uma revolução que crie uma cultura administrativa de resolução eficiente dos conflitos pertinentes às relações travadas com os cidadãos, com maior sucesso, junto ao Poder Judiciário, no respeito aos critérios técnicos adotados de forma motivada. O que é preciso é o funcionamento adequado de órgãos que estruturem mecanismos ágeis e desburocratizados, aptos a evitar os riscos da judicialização excessiva hoje presente na Administração Pública.

Impõe-se superar a idéia equivocada que uma atuação administrativa inicial, da qual decorre, por exemplo, multa aplicada ao cidadão, necessariamente vincula o Poder Público “ad eternum”, sem possibilidade de revisão da punição imposta anteriormente, mesmo quando viciada. É admissível que recursos apresentados pelos cidadãos provoquem até mesmo revisão de decisões técnicas iniciais, o que é mecanismo de aperfeiçoamento próprio da realidade administrativa contemporânea. A eficiência não se coaduna com a imobilidade, nem mesmo com petrificação no agir administrativo, mormente quando o mesmo se mostra insuficiente ou ilegal, em momento posterior. A informalidade, simplicidade e celeridade com que poderá ocorrer maior efetividade na concretização das regras e dos princípios constitucionais vinculantes da atuação estatal, exige esforço máximo de realização, principalmente se se atentar para a rapidez exigida em face das múltiplas



demandas sociais hoje apresentadas aos entes públicos no tocante à regularidade do seu comportamento.

## *2) Da atuação das JARI's*

Analisando a legislação em vigor, certo é que o cidadão que se sinta lesado por uma punição administrativa poderá interpor recurso administrativo, sem precisar da atuação de um advogado ou de recorrer ao Judiciário. O Poder Público, por meio da Junta Administrativa de Recurso de Infração, avaliará tecnicamente a pertinência, ou não, do inconformismo apresentado, buscando elementos necessários à segura decisão administrativa final. É o capítulo XVIII da Lei Federal nº 9.503, de 23.09.97 (Código de Trânsito Brasileiro), que em dez artigos trata do processo administrativo relativo às penalidades de trânsito.

O artigo 281 do CTB determina que a autoridade competente “julgará a consistência do auto de infração e aplicará a penalidade cabível”. No parágrafo único do referido dispositivo, encontra-se a hipótese de arquivamento do auto de infração e insubsistência do registro, “I - se considerado inconsistente ou irregular; II – se, no prazo máximo de trinta dias, não for expedida a notificação de autuação.” Determina-se, ainda, que, aplicada a penalidade, é mister expedir a notificação ao proprietário do veículo ou ao infrator, por remessa postal ou por qualquer outro meio tecnológico hábil, que assegure a ciência da imposição da penalidade (artigo 282 do CTB). Admite-se a interposição de recurso “perante a autoridade que impôs a penalidade, a qual remetê-lo-á à JARI, que deverá julgá-lo em até trinta dias”.

De fato, o artigo 17 do CTB fixa competir às JARI: “I – julgar os recursos interpostos pelos infratores; II – solicitar aos órgãos e entidades executivos de trânsito e executivos rodoviários informações complementares relativas aos recursos, objetivando uma melhor análise da situação recorrida; III – encaminhar aos órgãos e entidades executivos de trânsito e executivos rodoviários informações sobre problemas observados nas autuações e apontados em recursos, e que se repitam sistematicamente.”

Na hipótese de o interessado se inconformar com o juízo feito pela JARI, o artigo 288 do Código de Trânsito Brasileiro prevê que “cabe recurso a ser interposto, na forma do artigo seguinte, no prazo de trinta dias contado da publicação ou da notificação da decisão”. Há regulamentação daqueles que podem recorrer (responsável pela infração ou autoridade que impôs penalidade, nos termos do § 1º do artigo 288 do CTB), do prazo para decisão administrativa (trinta dias, nos termos do artigo 289), bem como do órgão que tem competência recursal, tratando-se de penalidade imposta pelo órgão ou entidade de trânsito da



União (CONTRAN ou colegiado especial integrado pelo coordenador-geral da JARI, Presidente da Junta que apreciou o recurso e mais um Presidente de Junta, consoante artigo 289, I do CTB) ou se tratando de penalidade imposta por órgão ou entidade de trânsito estadual, municipal ou do Distrito Federal (CETTRAN e CONTRANDIFE, conforme artigo 289, II do CTB). É a apreciação desse recurso que “encerra a instância administrativa de julgamento de infrações e penalidades”.

Do referido contexto normativo resulta claro que a União regulamentou, no Código Brasileiro de Trânsito, o procedimento ao final do qual é possível à Administração exercer autotutela no tocante às competências de polícia de trânsito. Observe-se que o fez no exercício da competência privativa para legislar consagrada no artigo 22, XI da Constituição da República. E quando se trata de competência privativa deferida à União para legislar sobre determinada matéria, excluída está a competência dos demais entes federativos, ressalvada apenas a delegação mediante lei complementar prevista no parágrafo único do artigo 22 da CR, ensejando atuação suplementar dos Estados. Ausente delegação específica da União, impõe-se observar os estritos limites da legislação federal editada nessa seara.

O Supremo Tribunal Federal já assentou, em mais de uma oportunidade, a inconstitucionalidade de qualquer ato normativo estadual ou municipal que afronte a competência privativa da União consagrada no inciso XI do artigo 22 da CR. Confirma-se, a propósito, as decisões exaradas na ADI nº 3.269-DF, rel. Min. Cezar Peluso, Pleno do STF, julgamento em 01.08.2011; ADI nº 874-BA, rel. Min. Gilmar Mendes, Pleno do STF, julgamento em 03.02.2011; ADI-MC nº 1.972-RS, rel. Min. Ilmar Galvão, Pleno do STF; ADI nº 1.592-3-DF, rel. Min. Moreira Alves, Pleno do STF e ADI-MC nº 2.064-MS, rel. Min. Maurício Corrêa, Pleno do STF. Ao decidir a ADI nº 3.121-SP, o Pleno do STF deixou ementado:

“É firme a jurisprudência desta Corte no sentido de reconhecer a inconstitucionalidade formal de normas estaduais que tratam sobre trânsito e transporte.” (ADI nº 3.121-SP, rel. Min. Joaquim Barbosa, Pleno do STF, julgamento em 17.03.2011)

O Ministro Gilmar Mendes, ao decidir a MC-ADI nº 2.796-4-DF, assentou:

“Em conclusão, considero plausível a argumentação trazida na inicial, no sentido de que a matéria tratada na Lei distrital



está inserida no âmbito da disciplina sobre trânsito. Cabe lembrar que há precedentes desta Corte no sentido da inconstitucionalidade formal de leis estaduais que disciplinavam questões atinentes a infrações de trânsito. Na ADI 2101, da relatoria do Ministro Maurício Corrêa (DJ 28.4.00), por exemplo, foi declarada inconstitucional Lei de Mato Grosso do Sul, que dispunha da obrigatoriedade de autuação em flagrante das infrações às leis de trânsito relativas à não utilização de cinco de segurança. No exame da cautelar na ADI 2137, da relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence (DJ 12.5.00), restou suspensa a eficácia de Lei estadual que dispunha sobre anistia de infrações de trânsito. No exame da cautelar na ADI 1.592, da relatoria do Ministro Moreira Alves (DJ 17.4.98), restou suspensa a eficácia da Lei do Distrito Federal que dispunha sobre a colocação de placas de sinalização para informar sobre proibições e restrições no uso de vias do Distrito Federal.” (MC-ADI nº 2.796-4, rel. Min. Gilmar Mendes, Pleno do STF, julgada em 13.03.2003; referido entendimento foi mantido no julgamento final da ADI nº 2.796-4-DF, pelo Pleno do STF, em 16.11.2005)

Não foi outro o entendimento exarado pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais ao decidir o Processo Administrativo nº 712.342, relatado pelo Conselheiro Antônio Carlos de Andrada:

“Primeiramente, deve-se observar que o inciso XI do art. 22 da Constituição da República é claro ao dispor que compete privativamente à União legislar sobre trânsito e transporte. Insta salientar que a competência privativa é plena, direta e reservada a um determinado ente federativo. (...) Portanto, o Município deverá pautar-se nas disposições da Lei Federal que regulamenta o assunto, disciplinando a prestação do serviço na circunscrição da municipalidade, respeitados os limites de sua competência legislativa (art. 30 da CR/88).” (Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, v. 77, n. 4, ano XXVIII, out./dez. de 2010, p. 186-187)

Também na mesma linha de raciocínio, tem-se julgado da Corte Superior do Tribunal de Justiça de Minas Gerais ao reconhecer inconstitucionalidade pela inobservância do artigo 22, XI da Constituição da



República, “Diante da inexistência de lei complementar da União que autorize os Estados ou os Municípios a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas naquele dispositivo constitucional (...)”. (Arguição de Inconstitucionalidade nº 1.0079.07.382307-6/002(1), rel. Desembargador Herculano Rodrigues, Corte Superior do TJMG, julgamento em 12.08.2009)

Atente-se para o fato de que o contencioso administrativo relativo à polícia de trânsito encontra-se previsto na legislação federal pertinente, com instituição e atuação dos órgãos competentes. Em princípio, desde que respeitado o procedimento consagrado na lei federal ensejador de recurso administrativo e do controle de legalidade das punições de trânsito, não haveria impedimento a que o Estado de Minas Gerais consagrasse mecanismo complementar de autotutela administrativa. Contudo, na realidade específica em questão, eventual normatização nesse sentido desbordaria os limites da adequação e necessidade pública na seara, afigurando-se excessiva e desnecessária. Com efeito, tem-se clara a atuação das JARI's instituídas na esfera estadual, sendo certo que exercem as atribuições que lhe foram outorgadas.

A organização das Juntas Administrativas de Recursos de Infrações – JARI's -, no âmbito do Estado de Minas Gerais, foi determinada pelo Decreto Estadual nº 43.794, de 29.04.2004, que tratou das JARI's do Departamento de Trânsito de Minas Gerais (DETRAN/MG), e pelo Decreto Estadual nº 43.766, de 16.03.2004, que regulou as JARI's do Departamento de Estradas e Rodagem do Estado de Minas Gerais (DER/MG).

O artigo 2º do Decreto Estadual nº 43.794/04 fixou que compete às JARI's do DETRAN (unidades integrantes da estrutura da Polícia Civil do Estado) julgar recursos interpostos pelos infratores, excetuados os de competência da União e das JARI's de órgão executivo rodoviário e dos Municípios (inciso I), encaminhar aos órgãos e entidades executivos de trânsito informações sobre problemas observados nas autuações e apontados em recursos, e que se repitam sistematicamente (inciso III), entender com entidades públicas e privadas em matéria específica de sua alçada (inciso V). Competências semelhantes foram atribuídas às JARI's do DER/MG pelos incisos I, III e VI do artigo 4º do Decreto Estadual nº 43.766/04, havendo previsão expressa de se promover intercâmbio com as demais JARI's para o aprimoramento das ações afins (artigo 4º, V do Decreto Estadual nº 43.766/04). Frise-se que a previsão da Junta Administrativa de Recursos e Infrações – JARI – DER-MG como órgão integrante da estrutura básica do DER/MG, fundamenta-se no artigo 4º, I, 'c' da Lei Estadual nº 11.403, de 21.01.1994, com estruturação determinada no artigo 9º do mesmo diploma normativo.



Uma esfera administrativa paralela ou superior às decisões administrativas proferidas pelas JARI's tal como estruturadas no Estado de Minas Gerais (junto ao DETRAN e ao DER) pode significar apenas retardamento no controle de legalidade, sem que se afigure como mecanismo próprio para a efetividade dessa autotutela. Daí por que se entende incabível, na matéria de polícia administrativa de trânsito, previsão de novo contencioso administrativo, ou nova instância julgadora, além das competências já previstas na legislação federal com relação às JARI's e autoridades competentes, com a devida normatização estadual.

Referido impedimento não afasta, entretanto, a possibilidade de serem examinadas alternativas para que o órgão de representação judicial auxilie na redução do número de demandas que, se solucionadas na esfera administrativa, significariam maior efetividade para o Poder Público, cidadãos interessados e sociedade em geral. De fato, embora não seja adequada a instituição de uma outra Junta Administrativa encarregada de analisar a legalidade dos atos praticados quando do exercício da polícia de trânsito, com participação efetiva de quem acompanha, representando o Estado, o trâmite das ações judiciais, vislumbra-se espaço para que haja interlocução entre os diversos órgãos públicos que atuam nessa seara: DETRAN e advocacia pública estadual.

Tem indubitável potencial de produtividade a convergência de esforços dos agentes encarregados da prática de atos de polícia de trânsito, dos órgãos encarregados do seu controle de legalidade na esfera administrativa em sede de recurso e daquele responsável pela representação judicial e extrajudicial do Estado em juízo. Se o último tem ciência de posicionamentos judiciais uníssomos em dissonância com as atividades administrativas presentes, é imperiosa comunicação ao órgão administrativo que, em face de eventual recurso, exara juízo técnico final na esfera administrativa. Afinal, não se mostra razoável que as Juntas Administrativas encarregadas do controle de legalidade das punições de trânsito insistam em comportamentos que, submetidos ao controle judicial, tenham a sua inexistência ou nulidade reconhecidas. É mister cientificar os órgãos administrativos das reiteradas sucumbências em matérias específicas, de entendimentos já sedimentados em caráter final nos Tribunais Superiores contrários aos exarados pela Administração, bem como de vícios perceptíveis a um primeiro exame rigoroso de juridicidade, de modo a evitar a proliferação de ações desarrazoadas, com significativo ônus para o Estado, para o cidadão interessado e para a sociedade.

Observe-se que o Decreto Estadual nº 43.794/04 fixou ser competência do *Coordenador Geral* da JARI do DETRAN “coordenar o serviço





administrativo da JARI” (artigo 24, XV), “corresponder em nome da JARI com outros Poderes e entidades públicas ou privadas” (artigo 24, XVI); do *Presidente* das JARI’s “elaborar o planejamento e a organização dos estudos e das atividades sobre os temas previamente identificados pelas Juntas” (artigo 25, II), sendo que à *Assessoria* “corpo técnico composto por Bacharéis em Direito com notáveis conhecimentos na área de trânsito, compete o assessoramento à coordenação e às Juntas” (artigo 41). O Decreto Estadual nº 43.766/04 estabelece, por sua vez, que ao *Coordenador-Geral* da JARI do DER cabe “coordenar, orientar e supervisionar os trabalhos de exame preliminar e revisão dos pareceres pertinentes aos recursos impetrados” (artigo 11, XII), à *Secretaria* incumbe “reunir, registrar e classificar a legislação e jurisprudência administrativa e judicial de interesse das Juntas, sob a orientação do Coordenador-Geral” (artigo 12, XI) e “exercer quaisquer outras atribuições determinadas pelo Coordenador Geral” (artigo 12, XIV); ao *Presidente da JARI* cabe “coordenar todos os serviços, zelando pela sua ordem e regularidade” (artigo 13, VI) e “sugerir ao Coordenador-Geral medidas para aperfeiçoamento dos serviços” (artigo 13, XII).

Tais competências não divergem do artigo 17 do Código Brasileiro de Trânsito no sentido de que incumbe às JARI “encaminhar aos órgãos e entidades executivos de trânsito e executivos rodoviários informações sobre problemas observados nas autuações e apontados em recursos, e que se repitam sistematicamente” (inciso III) e “solicitar aos órgãos e entidades executivos de trânsito e executivos rodoviários informações complementares relativas aos recursos, objetivando uma melhor análise da situação recorrida” (inciso II).

A isso se acresce a previsão dos Conselhos Estaduais de Trânsito – CETRAN no artigo 7º, II do CTB cujas atribuições estão consagradas no artigo 14 do mesmo CTB, dentre as quais se destaca: “elaborar normas no âmbito das respectivas competências” (inciso II), “responder a consultas relativas à aplicação da legislação e dos procedimentos normativos de trânsito” (inciso III), bem como “acompanhar e coordenar as atividades de administração, educação, engenharia, fiscalização, policiamento ostensivo de trânsito, formação de condutores, registro e licenciamento de veículos, articulando os órgãos do Sistema no Estado, reportando-se ao CONTRAN” (inciso VIII). O Decreto Estadual nº 43.763, de 12.03.2004, dispôs sobre a coordenação do Sistema Estadual de Trânsito e composição do Conselho Estadual de Trânsito (CETRAN/MG).

Do aludido contexto, deflui claro que tanto o CETRAN como as JARI’s possuem, já dispostos no ordenamento, poderes que viabilizem atuação articulada com outros órgãos do Estado com competência específica na seara do



trânsito. Não há qualquer impedimento para que as JARI's e o CETRAN/MG observem, no exercício de suas competências, diretivas oriundas do órgão encarregado da representação judicial e extrajudicial do Estado, além da atividade de consultoria jurídica, nos termos do artigo 132 da Constituição da República:

“Os Procuradores do Estado e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas”.

Em cumprimento ao citado dispositivo, o Estado de Minas Gerais é representado, nas ações em que são discutidas punições de trânsito aplicadas em sua esfera de competência, por Procuradores do Estado integrantes da AGE/MG. Esses também são os profissionais encarregados da consultoria jurídica no Estado, como reiteradamente vem decidindo o Supremo Tribunal Federal:

“2. A atividade de assessoramento jurídico do Poder Executivo dos Estados é de ser exercida por procuradores organizados em carreira, cujo ingresso depende de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, nos termos do art. 132 da Constituição Federal. Preceito que se destina à configuração da necessária qualificação técnica e independência funcional desses especiais agentes públicos.”  
(ADI nº 4.261-RO, rel. Min. Ayres Britto, Pleno do STF, DJe de 19.08.2010)

A Lei Delegada Estadual nº 103, de 29.01.2003, consagrou expressamente que órgãos, assessorias e unidades jurídicas das autarquias estaduais e fundações instituídas e mantidas pelo Estado sujeitam-se à orientação normativa e à supervisão técnica do Procurador Geral do Estado, cargo atualmente designado como Advogado Geral do Estado. O Decreto Estadual nº 45.771, de 10 de novembro de 2011, regulamenta, por sua vez, as competências atribuídas à advocacia do Estado:

“Art. 2º A AGE tem por finalidade o exercício de funções essenciais à Justiça, nos termos das Constituições Federal e Estadual, competindo-lhe privativamente:

I – representar judicialmente e extrajudicialmente o Estado, dentro ou fora de seu território, em qualquer instância, juízo



ou tribunal, ou por determinação do Governador do Estado, em qualquer ato;

II – defender, judicial e extrajudicialmente, ativa ou passivamente, os atos, direitos, interesses e prerrogativas do Estado;

III – prestar consultoria e assessoramento jurídico aos órgãos e entidades do Estado (...)

IX – emitir parecer sobre consulta formulada pelo Governador do Estado, por Secretário de Estado ou por dirigente de órgão autônomo;

(...)

XV – orientar as Secretarias de Estado sobre interpretação e aplicação da legislação;

XVI – realizar, por solicitação do Governador do Estado, estudo técnico (...).”

O artigo 21, I a III do Decreto Estadual nº 44.113/2005 determinava como atribuições da Consultoria Jurídica da AGE prestar assessoramento jurídico e advocacia consultiva aos órgãos da Administração direta, emitir parecer em consulta dirigida à AGE e supervisionar, coordenar e orientar as atividades de consultoria e assessoramento jurídico nas Secretarias de Estado e órgãos autônomos. O Decreto Estadual nº 45.771/2011 fixou como atribuição da consultoria jurídica da AGE:

“I – prestar consultoria e assessoramento aos órgãos da Administração Direta e Indireta;

II – emitir parecer em consulta dirigida à AGE;

III – supervisionar, coordenar e orientar as atividades de consultoria e assessoramento jurídico nas Secretarias de Estado, órgãos autônomos e entidades;”

Outrossim, decorre claramente do artigo 7º-B da Lei Complementar Estadual nº 83, de 28.01.2005, acrescentado pela Lei Complementar Estadual nº 112, de 13.01.2010, que se imputa à Consultoria Jurídica da AGE/MG a atividade de supervisão técnica em relação às demais unidades jurídicas dos órgãos do Estado. Cumpre observar que o § 2º do artigo 1º da Resolução AGE nº 148/05 dispõe que “As consultas a que se refere o caput devem ser acompanhadas de manifestação elaborada pela unidade setorial de execução da Advocacia-Geral do Estado do órgão ou entidade a que pertencer a autoridade competente.”



Especificamente quanto à atuação das assessorias jurídicas, as mesmas são definidas pelo artigo 27 do Decreto Estadual nº 45.771/2011 como unidades setoriais de execução da AGE, à qual se subordinam tecnicamente, cabendo-lhes cumprir e fazer cumprir as orientações do Advogado Geral do Estado no tocante à:

- “I – prestação de assessoria e consultoria jurídicas ao titular do órgão;
- II – coordenação das atividades de natureza jurídica;
- III – interpretação dos atos normativos a serem cumpridos pelo órgão ou entidade a ele vinculada;
- IV – elaboração de estudos e preparação de informações por solicitação do titular do órgão;
- V – assessoramento ao titular do órgão no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados pelo órgão ou por entidade a ele vinculada”.

Tais dispositivos, que pormenorizam a competência de órgão da Advocacia Geral do Estado, ensejam atuação convergente entre a AGE - competente para representar o Estado na fase do controle judicial das punições de trânsito e para fazer o assessoramento técnico em se tratamento de consultoria jurídica -, as JARI's e demais órgãos que atuam no tocante à polícia administrativa.

Conjugar a atuação da advocacia pública estadual com a dos órgãos de trânsito concretiza o conceito de “Administração Pública em Rede”, na qual vários órgãos e autoridades atuam, cada um na sua seara, mas de forma coordenada de modo a assegurar a proteção ao interesse público primário. Nesse sentido, a professora Maria Coeli Simões Pires leciona:

“O Estado em Rede, sob denominações diversas, é uma arquitetura político-administrativa de difusão do poder decisório da esfera pública em uma rede articulada de governança, na qual o ente estatal compartilha sua autoridade internamente e com instituições, instâncias, organizações e atores diversos, conexiados por pontos nodais que sustentam múltiplas relações de distensão do poder em lógica pluricêntrica.” (PIRES, Maria Coeli Simões. *Transparência e Responsabilidade na Gestão Pública*. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, v. 81, n. 4, ano XXIV, out./dez. de 2011, p. 61)



Ao analisar a noção de Administração em Rede, a citada administrativista mineira invoca o princípio da coordenação “que permite integrar e unificar a ação administrativa, mediante mecanismos de compartilhamento de informações e alinhamento de diretrizes e objetivos, evitando sobreposição de competências e duplicação de níveis decisórios”. (PIRES, Maria Coeli Simões. *Transparência e Responsabilidade na Gestão Pública*. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, op. cit., p. 66).

Busca-se, no presente caso, exatamente evitar a duplicação de níveis decisões, mas viabilizar compartilhamento de informações que tornem possível, ao final da autotutela administrativa na polícia de trânsito, seja exarada uma decisão administrativa tecnicamente correta (juridicidade) e com o maior grau possível de estabilidade (segurança jurídica). Como bem acentuou a professora Maria Coeli,

“a administração em redes deve buscar os chamados nós de convergência, identificando as diversas forças sociais e políticas que sobre ela atuam, para, sob a arquitetura institucional própria, construir os ambientes propícios à tomada de decisões.

Não se defende aqui uma comunicatividade formal e estéril, mas o soerguimento de estruturas e expedientes administrativos plenos de conteúdo.” (PIRES, Maria Coeli Simões. *Transparência e Responsabilidade na Gestão Pública*. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, op. cit., p. 67)

A interação entre órgãos da Administração Pública deve se dar da forma mais simples possível, dando concreção às exigências constitucionais de eficiência e economicidade. Tem-se como instrumento adequado o uso dos recursos eletrônicos disponíveis em razão do recente e acentuado desenvolvimento tecnológico. Em determinadas searas, ferramentas como o uso de sistemas de dados, comunicação por email e redes internas, bem como consulta à informação disponibilizada na *internet* podem ser eficazes para o aperfeiçoamento da ação administrativa.

Com fundamento na doutrina italiana e francesa, o Procurador do Estado Érico Andrade, no artigo intitulado “A simplificação administrativa” (no prelo), adverte que a importância da simplificação administrativa sobe de importância quando se percebe, hoje, que o cidadão tem toda a sua vida permeada pelo direito público, valendo-se da doutrina francesa, para frisar que



“a ideia da simplificação é ligada às preocupações da época atual, que exige a adequação do direito à sociedade: intelegibilidade, acessibilidade, conhecimento e simplificação.”

A premissa da simplificação aliada à idéia da Administração Pública em rede constrói o paradigma de uma Administração Pública integrada em sua governança institucional, planejamento e execução de competências comprometida com a cidadania, em estrita conformidade com a Lei Delegada Estadual nº 180, de 20.01.2011, ao que se acresce o resultado do aperfeiçoamento no exercício das competências públicas, de modo a concretizar a exigência de eficiência e o próprio controle responsivo de legalidade.

“O controle não é um fim em si mesmo. Ele é um instrumento para o aperfeiçoamento da Administração e para a busca de eficiência e efetividade. A presunção de que o controle valha por si só, como se a mera existência de estruturas de controle seja suficiente para a Boa Administração trai uma visão formalista do controle. (...) Ademais, será um bom sistema de controle se aferir também os resultados das políticas públicas e das ações administrativas, verificando o quanto elas estão a reverter para a sociedade.

Neste sentido é que se diz que o controle deve ser responsivo ou que deve ter um viés pragmático ou consequencialista. Em uma palavra, qualquer órgão ou agente incumbido do controle (Tribunal, órgão administrativo ou Corte de Contas) deve sempre perquirir e avaliar as conseqüências da medida de controle antes de adotá-la. Não para tornar o controle mais lasso, mas para modular as medidas corretivas ou acautelatórias no sentido de que elas tenham o menor impacto para o interesse público mais denso envolvido no caso.” (MODESTO, Paulo (Coord.). Nova Organização Administrativa Brasileira. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 207).

Para tanto, entende-se como recurso indispensável à autotutela administrativa responsiva que haja um efetivo compartilhamento de dados e informações, entre os distintos atores que exercem competência em matéria de trânsito: na fase da atuação administrativa direta (com imposição de penalidades e decisão de recursos interpostos por seus infratores, p. ex.) e na etapa do controle judicial (com representação do Estado pela AGE/MG).



Vislumbra-se como trâmite adequado de dados que, inicialmente, a Procuradoria de Obrigações, unidade da AGE/MG que em regra acompanha as ações em que se discute a juridicidade das medidas de trânsito, faça um levantamento das matérias em que o Estado de Minas Gerais vem reiteradamente sucumbindo, conforme entendimentos exarados pelos Tribunais Superiores. Referido levantamento ensejará o encaminhamento de cada uma das questões (ex: imposição de multa sem notificação prévia do infrator), individualizadamente, para a consultoria jurídica da AGE/MG. Com o referido encaminhamento, serão remetidas peças disponíveis na procuradoria de obrigações nas quais a matéria em questão já tenha sido objeto de defesa pelo Estado.

Também se entende como cabível que as unidades de execução de trânsito, inclusive as JARI's, avaliem as questões de maior impacto no exercício da sua competência, aquelas que sejam mais recorrentes ou complexas submetidas à decisão administrativa. Após pronunciamento da assessoria jurídica do DETRAN/MG, indica-se o encaminhamento para a consultoria jurídica da AGE/MG daquelas matérias que podem ensejar análise jurídica que conduza à correção de eventual ilegalidade ou elaboração de argumentos de defesa que subsidiarão decisão administrativa pela JARI ou defesa em processos acompanhados pela procuradoria de obrigações, posteriormente.

Caberá à consultoria jurídica, no exercício da sua competência normativa, elaborar parecer fundamentado sobre cada um dos assuntos. Se o parecer concluir pela correção do comportamento dos órgãos de trânsito, após a regular aprovação pelo Procurador Chefe da Consultoria Jurídica e pelo Advogado Geral do Estado será remetido aos órgãos competentes do DETRAN/MG e à Procuradoria de Obrigações, de modo a subsidiar suas manifestações futuras.

Se o parecer concluir pela pertinência de revisão da posição administrativa adotada pelo Estado, tem-se como cabível, após a sua remessa ao Advogado Geral do Estado, que se providencie a oitiva do órgão de trânsito cujo posicionamento será revisto em virtude do parecer. Devidamente instruído o expediente com o parecer da consultoria da AGE/MG e com a manifestação do órgão de trânsito, o Advogado Geral do Estado poderá entender pertinente a edição de súmula administrativa, com fulcro no artigo 9º do Decreto Estadual nº 45.771/2011, rejeitar o entendimento exarado no parecer ou tornar o parecer vinculante, consoante artigo 8º do Decreto Estadual nº 45.771/2011 que assim dispõe:



“Art. 8º O parecer do Advogado-Geral do Estado, aprovado pelo Governador do Estado:  
I – quando publicado, obriga toda a administração; e  
II – quando não publicado, obriga as autoridades que dele devam tomar conhecimento.”

Destarte, embora não se vislumbre como possível a instauração de um novo contencioso administrativo, além da competência já prevista no Código Brasileiro de Trânsito no tocante às JARI's, tem-se como adequada a articulação entre as informações jurídicas obtidas pela AGE/MG no controle judicial das medidas de polícia de trânsito e a atuação administrativa cotidiana das unidades de execução e de exame recursal, no DETRAN e no DER. O objetivo de se ter uma “Administração em Rede” na seara do trânsito é excluir punições que terminarão consideradas ilegais, quando do exercício da competência do artigo 5º, XXXV da CR, aperfeiçoando a atuação do Estado preventiva e repressiva no tocante à preservação da vida humana.

### **Conclusão**

Com fulcro em tais ponderações, opina-se pela atuação articulada entre a procuradoria de obrigações e a consultoria jurídica da Advocacia Geral do Estado e os órgãos competentes para atuar na seara do trânsito no âmbito do Estado de Minas Gerais.

À consideração superior.

Belo Horizonte, 06 de maio de 2012.

**Raquel Melo Urbano de Carvalho**

Procuradora do Estado

MA SP 598.213-7

OAB/MG 63.612

“APROVADO EM: 09/05/12”

**SÉRGIO PESSOA DE PAULA CASTRO**

Procurador Chefe da Consultoria Jurídica

Masp 598.222-8 - OAB/MG 62.597