



PARECER Nº 368/2021 CETRAN/SC

CONSULENTE: ALCIONE WIEBBELLING – SETOR DE MULTAS – DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE TRÂNSITO DE SÃO MIGUEL DO OESTE/SC

ASSUNTO: FISCALIZAÇÃO DE TRÂNSITO EM RODOVIAS FEDERAIS

CONSELHEIRA: CRISTIANE POFFO MARTIM

TEMA:

Validade da delegação de competência de trânsito mediante Ofício.

EMENTA: Fiscalização de Trânsito por órgão executivo municipal de trânsito sem firmar o devido convênio com o órgão detentor da competência para a fiscalização naquela via. Ofício como sendo documento não válido para tal. Necessidade de observância aos requisitos de validade do ato administrativo, em especial a FORMA. Art. 25 do CTB. Primazia da vida e segurança dos usuários das vias.

I. Consulta/requerimento:

Cuida-se de consulta/requerimento formulado pela técnica administrativa do Departamento Municipal de Trânsito de São Miguel do Oeste/SC, a qual remeteu a este Conselho Estadual de Trânsito, ofícios contendo **autorização** do DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, para que aquela municipalidade pudesse efetuar a fiscalização de trânsito no trecho da BR 163 – entre BR282 (Chapecó) e BR282 (Paraíso) - que cruza a cidade, nomeada como Avenida Willy Barth. A análise deste Conselho é quanto à validade das penalidades aplicadas pela autoridade de trânsito municipal no contexto descrito.

II. Parecer:

Em preliminar se faz necessário compreender que a atuação do Estado é regida pelo Direito Administrativo, de acordo com Carvalho Filho: “O Direito Administrativo é um conjunto de normas e princípios que, **visando sempre o interesse público**, regem as relações jurídicas entre as pessoas e órgãos do Estado e entre este e as coletividades a que devam servir.”¹ (grifo nosso)

Dentre os princípios e normas que fazem parte deste ramo do direito, temos os atos administrativos, que, reputam-se válidos quando se encontram adequados aos requisitos estabelecidos pela ordem jurídica.

¹CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 23ª ed. rev. ampl. e atualizada. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 09.



Alguns são os requisitos que devem conter nos atos administrativos para que estejam adequados à ordem jurídica: competência, forma, objeto, motivo e finalidade.

– Competência: a competência é requisito inerente ao sujeito que praticará o ato, neste aspecto Hely Lopes Meirelles destaca²:

Entende-se por competência administrativa o poder atribuído ao agente da Administração para o desempenho específico de suas funções. Todo ato emanado de agente incompetente, ou realizado além do limite de que dispõe a autoridade incumbida de sua prática, é inválido, por lhe faltar um elemento básico de sua perfeição, qual seja, o poder jurídico para manifestar a vontade de Administração.

Ademais, conforme ensina Carvalho Filho³, “Enquanto no direito privado a presunção milita em favor da capacidade, no direito público a regra se inverte: não há presunção de competência administrativa; esta há de originar-se de texto expresso.”.

– Objeto: o objeto é o conteúdo sobre o qual o ato dispõe⁴, trata-se de condição para a existência do ato.

– Motivo: aqui importa dizer que o motivo é o pressuposto de fato que autoriza ou exige a prática do ato.

– Finalidade: a finalidade é o objetivo que o ato administrativo visa concretizar, “é o bem jurídico objetivado pelo ato”⁵.

E, por fim, falaremos sobre a Forma, que, no caso em apreço, merece maior atenção.

A forma dos atos administrativos deve, como grande parte dos requisitos, pautar-se pela lei, sob pena de tornar o ato nulo.

Segundo doutrina de Carvalho Filho⁶:

[...] para ser considerada válida, a forma do ato deve compatibilizar-se com o que expressamente dispõe a lei ou ato equivalente com força jurídica. Desse modo, **não basta simplesmente a exteriorização da vontade pelo agente administrativo; urge que o faça nos termos em que a lei a estabeleceu**, sob pena de ficar o ato inquinado de vício de legalidade suficiente para provocar-lhe a invalidação. (grifo nosso)

Ainda neste sentido, disserta Hely Lopes Meirelles⁷:

²MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 37ª ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 156.

³Ibidem. pag. 116.

⁴DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de direito administrativo**. 19ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 367.

⁵DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de direito administrativo**. 19ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 377.

⁶CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 23ª ed. rev. ampl. e atualizada. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 121.



O revestimento exteriorizado do ato administrativo constitui requisito vinculado e imprescindível à sua perfeição. Enquanto a vontade dos particulares pode manifestar-se livremente, a da Administração exige procedimentos especiais e *forma legal* para que se expresse validamente.

Feitas as considerações acima, conclui-se que o ato administrativo, para ser considerado válido, deve observar os requisitos citados, sempre pautando-se pelo disposto em lei ou ato jurídico equivalente.

No que se refere ao disposto em lei quanto à matéria em estudo, a saber, a Constituição Federal dispõe em seu Art. 241:

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios **disciplinarão por meio de lei** os consórcios públicos e os **convênios de cooperação entre os entes federados**, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (grifo nosso)

O Código de Trânsito Brasileiro, que autoriza a celebração de convênios, disciplina em seu Art. 25:

Art. 25. Os órgãos e entidades executivos do Sistema Nacional de Trânsito poderão celebrar convênio delegando as atividades previstas neste Código, com vistas à maior eficiência e à segurança para os usuários da via.

§ 1º. Os órgãos e entidades de trânsito poderão prestar serviços de capacitação técnica, assessoria e monitoramento das atividades relativas ao trânsito durante prazo a ser estabelecido entre as partes, com ressarcimento dos custos apropriados.

§ 2º Quando não houver órgão ou entidade executivos de trânsito no respectivo Município, o convênio de que trata o caput deste artigo poderá ser celebrado diretamente pela prefeitura municipal com órgão ou entidade que integre o Sistema Nacional de Trânsito, permitido, inclusive, o consórcio com outro ente federativo. (grifo nosso)

Acrescente-se o disposto no Art. 3º da Lei nº 9.277/1996 que autoriza a União a delegar aos municípios, estados da Federação e ao Distrito Federal a administração e exploração de **rodovias** e portos federais:

Art. 3º. A delegação será formalizada mediante convênio.

⁷MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 37ª ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 157.



O convênio pode ser conceituado como um acordo de vontades, que, apesar de semelhante a um contrato, difere-se deste.

A definição de Hely Lopes Meirelles⁸, é de que “convênio é acordo, mas não é contrato”. De outro lado, Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁹ diz que “o convênio não constitui modalidade de contrato, embora seja um dos instrumentos de que o Poder Público se utiliza para associar-se com outras entidades públicas ou com entidades privadas”.

Paralelamente, a Lei nº 9.784/1999 que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, estabelece em seu Art. 14:

Art. 14. O ato de delegação e sua revogação deverão ser publicados no meio oficial.

§ 1º O ato de delegação especificará as matérias e poderes transferidos, os limites da atuação do delegado, a duração e os objetivos da delegação e o recurso cabível, podendo conter ressalva de exercício da atribuição delegada.

§ 2º O ato de delegação é revogável a qualquer tempo pela autoridade delegante.

§ 3º As decisões adotadas por delegação devem mencionar explicitamente esta qualidade e considerar-se-ão editadas pelo delegado.
(grifo nosso)

Em vista disso, resta evidenciado que, para fins de delegação de competência mediante convênio, o ato deve ser publicado.

Como todos os atos administrativos, para que um acordo de vontades/convênio possa surtir efeitos entre órgãos da administração pública, é necessário seguir as determinações legais dispostas nas normas de direito administrativo, exaustivamente delineadas neste estudo.

III. Conclusão:

A mera autorização do ente detentor da competência para realizar a fiscalização no âmbito da sua circunscrição, não desobriga o poder público a firmar o convênio de trânsito, pois, consoante o disposto no rol de leis supramencionadas, o instrumento adequado e, vale ressaltar, **correto** para tanto, é o convênio de trânsito, uma vez que, neste instrumento estarão dispostas as cláusulas, condições e adequações necessárias ao seu cumprimento.

De outro modo não poderia ser diverso o entendimento deste Conselho, em considerar como evadas de vícios as penalidades impostas por órgão de trânsito Municipal, decorrentes de infrações lavradas em rodovia Federal, sem que o órgão autuador tenha firmado o instrumento adequado para tanto.

⁸MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 29ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 387.

⁹DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 17ª ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 292.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
CONSELHO ESTADUAL DE TRÂNSITO – CETRAN/SC**

Imperioso que o Sistema Nacional de Trânsito seja administrado por órgãos e entidades cujas atribuições e responsabilidades sejam pautadas pela lei, e, sem deixar de lembrar que, a omissão por parte dos responsáveis vai de encontro objetivo principal de todo o sistema de trânsito que é a preservação da vida e segurança dos usuários das vias.

Este é o parecer que submeto à superior deliberação deste egrégio Colegiado.

Florianópolis, 25 de agosto de 2021.

Cristiane Poffo Martim
Conselheira Relatora
Representante Município de Joinville/SC

Aprovado por unanimidade na Sessão Ordinária n.º 32, realizada em 25 de agosto de 2021.

Luiz Antônio de Souza
Presidente