



ESTADO DE GOIÁS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

Nota Técnica nº: 4/2018 SEI - GAPGE- 10030

**EMENTA:** 1. Direito Constitucional e Administrativo. 2. Negócios públicos e tripartição das funções estatais. 3. Sistema de registro de preços, processado sob a modalidade pregão eletrônico, regido pelo Edital n. 021/2018-DETRAN/GO, voltado à eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviços de fabricação de placas de identificação veicular, semiacabadas, com estampagem, logística, gerenciamento informatizado com distribuição das placas estampadas e lacradas na estrutura do veículo, no padrão disposto na Resolução MERCOSUL do Grupo Mercado Comum n. 33/2014, em âmbito da circunscrição do Estado de Goiás, nos termos da Resolução n. 729, de 06/03/2018, com alterações introduzidas pela Resolução n. 733, de 10/05/2018, ambas do CONTRAN, pelo período de 30 (trinta) meses. 4. Superveniência, no limiar da fase externa do certame, do Decreto Legislativo n. 02/2018, pretendendo promover a sustação dos editais do DETRAN/GO referentes à citada contratação e a desconstituição/desfazimento de efeitos dos atos administrativos praticados com o fim de celebrar a citada contratação. 5. Exposição das inconstitucionalidades e ilegalidades que inquinam a validade do ato legislativo. 6. Sugestão de medidas de controle em face do ato invasivo da competência exclusiva do Estado-administração de conduzir os negócios públicos de sua própria esfera.

1. Os autos do processo que tramitam no SEI sob o número 201800025032499, oriundo do Departamento Estadual de Trânsito de Goiás – DETRAN/GO, tratam do **Pregão Eletrônico do Tipo Menor Preço Global** regido pelo **Edital de Licitação SRP n. 021/2018**, que tem por objeto o **registro de preço** para eventual contratação de empresa credenciada, especializada na prestação de serviços de fabricação de placas de identificação veicular, semiacabadas, com estampagem, logística, gerenciamento informatizado com distribuição das placas estampadas e lacradas na estrutura do veículo, no padrão disposto na Resolução MERCOSUL do Grupo Mercado Comum n. 33/2014, em âmbito da circunscrição do Estado de Goiás, nos termos da Resolução n. 729, de 06/03/2018, com alterações introduzidas pela Resolução n. 733, de 10/05/2018, ambas do CONTRAN, pelo período de 30 (trinta) meses, conforme condições e especificações constantes do termo de referência e inclusa documentação.

2. No limiar da fase externa do pregão, especificamente após o julgamento das impugnações opostas ao edital, todas improcedentes, sobreveio a notícia de que Assembleia Legislativa deste Estado, por sua Mesa Diretora, promulgou no último dia 13 de novembro o Decreto Legislativo n. 02/2018.

3. O referido ato legislativo – que, formalmente, reveste-se como tal, mas na substância encerra típico ato administrativo – se preordena a *“sustar os efeitos e a aplicação dos editais de licitação do Detran/GO referente à contratação que especifica”*, nos seguintes termos:

*“Art. 1º Ficam **sustados todos os editais do Detran/GO** referentes à **contratação de empresa credenciada, especializada na prestação de serviços de fabricação de placas de identificação veicular, semiacabadas, com estampagem, logística, gerenciamento informatizado com distribuição das placas estampadas e lacradas na estrutura do veículo, no padrão disposto na resolução mercosul do grupo mercado comum.***

*Art. 2º Ficam **desconstituídos e tornados sem efeito** todos os **atos administrativos praticados com o fim de contratação de empresa credenciada, especializada na prestação de serviços de fabricação de placas de identificação veicular, semiacabadas, com estampagem, logística, gerenciamento informatizado com distribuição das placas estampadas e lacradas na estrutura do veículo, no padrão disposto na resolução mercosul do grupo mercado comum.***

*Art. 3º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.”*

4. As razões que levaram à promulgação do citado ato legislativo são estão abaixo reproduzidas:

#### *“JUSTIFICATIVA*

*O presente projeto de Decreto Legislativo suspende a licitação referente à contratação de empresa credenciada, especializada na prestação de serviços de fabricação de placas de identificação veicular, semiacabadas, com estampagem, logística, gerenciamento informatizado com distribuição das placas estampadas e lacradas na estrutura do veículo, no padrão disposto na resolução mercosul do grupo mercado comum.*

*Tal medida se justifica em razão do elevado custo que será causado para os cidadãos, já que terão que pagar para que as placas de seus veículos sejam substituídas.*

*Num contexto de crise e dificuldades econômicas, não se justifica impor mais uma despesa ao proprietário de veículo, que já paga pelo IPVA, seguro obrigatório, seguro contratual dentre (sic) outros.*

*Com esses fundamentos, pedimos o apoio dos ilustres pares para a aprovação deste Decreto Legislativo e suspensão dos editais referentes à contratação.”*

5. Por solicitação do Excelentíssimo Governador do Estado, este Gabinete foi instado, nos autos do SEI n. 201800025058093, a pronunciar-se sobre a (in)juridicidade do Decreto Legislativo n. 02, de 13 de

novembro de 2018 e, eventualmente, a indicar e/ou a promover diretamente as medidas políticas/jurídicas destinadas ao pronto restabelecimento da ordem jurídica por ele violada.

**É o sucinto relatório. À manifestação.**

6. Sem tergiversações, **o Decreto Legislativo n. 02, de 13 de novembro de 2018 transgride a ordem jurídica a mais não poder**, sobretudo no que concerne ao regramento constitucional, tanto de nível federal quanto estadual.

7. De saída, o mencionado ato legislativo atribuiu para si a natureza de ato normativo ao ser editado, pela Assembleia Legislativa, com base na competência exclusiva outorgada pelo inciso IV do art. 11 da Constituição Estadual, o qual por sua vez imita<sup>i</sup>, por simetria, o art. 49, V, da Constituição da República de 1988. Vale a pena transcrevê-los naquela ordem de referência:

*“Art. 11. Compete exclusivamente à Assembleia Legislativa:*

*IV – sustar os atos normativos do Poder Executivo, ou dos Tribunais de Contas, em desacordo com a lei ou, no primeiro caso, que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa (...).”*

*“Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:*

*V – sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa (...).”*

**8. Ocorre que o Decreto Legislativo n. 02/2018 nem é normativo, tampouco se volta a controlar ato de regulamentação primária editado por autoridade administrativa e, ainda que o fosse, tampouco incide sobre a realidade de fato que legitimaria sua edição, a saber: exorbitância, pelo Poder Executivo, do poder regulamentar ou do poder de legislar por delegação.**

9. É que os atos normativos, como se sabe, portam comandos preceptivos, proibitivos ou permissivos de conduta, de cunho geral, impessoal e abstrato. Em suma, devido ao elevado grau de abstração e generalidade de seus preceitos, têm eles por destinatários uma gama indeterminada de sujeitos que, ao enquadrar no *antecedente da norma* (juízo hipotético, preceito primário, pressuposto fático-jurídico, *fattispecie*, *tatbestand* etc.), experimentará em concreto os efeitos estatuídos no chamado *consequente normativo* (uma permissão, proibição ou uma imposição).

10. O Decreto Legislativo n. 02/2018, por seu turno, não tem no seu rol de destinatários essa quantidade indeterminada de sujeitos. A uma, porque o único destinatário do ato é o Departamento Estadual de Trânsito de Goiás – DETRAN/GO e, a duas, porquanto tramitam no estado de Goiás apenas dois

procedimentos licitatórios com a finalidade de proceder à “*contratação de empresa credenciada, especializada na prestação de serviços de fabricação de placas de identificação veicular, semiacabadas, com estampagem, logística, gerenciamento informatizado com distribuição das placas estampadas e lacradas na estrutura do veículo, no padrão disposto na resolução mercosul do grupo mercado comum*”, sendo que o primeiro deles (Concorrência n. 01/2018) perdeu sua razão de ser por ocasião da superveniência das Resoluções n. 729 e n. 733, ambas do CONTRAN.

11. Já o segundo procedimento, de número 201800025032499, é justamente o Pregão Eletrônico do Tipo Menor Preço Global regido pelo Edital de Licitação SRP n. 021/2018, deflagrado pelo DETRAN/GO com o fito de ajustar os atos de seleção da melhor proposta ao novo regramento estabelecido pelo Conselho Nacional de Trânsito.

12. São, portanto, individuais e concretas as situações jurídicas que o Decreto Legislativo n. 02/2018 propõe-se a regular.

13. Da mesma forma, não se diga que o edital que rege o Pregão Eletrônico SRP n. 021/2018 possui normatividade bastante para legitimar o controle legislativo versado no art. 49, V, CR e no art. 11, IV, CE. Primeiro, porque editais de licitação têm um círculo de aplicação sobremaneira restrito (apenas quem se interesse em contratar com a Administração Pública). Segundo, porque tais atos normativos não são qualificados como atos de regulamentação de primeiro grau, como decretos e regulamentos, tirados prontamente da lei em sentido formal (normas primárias produzidas pelo Parlamento). Daí que, não sendo atos subordinados diretamente à lei, mas a outros atos administrativos, os limites de sua regulamentação ficam sujeitos apenas ao controle interno do Poder Executivo.

14. Por fim, ainda que não vingassem quaisquer dos argumentos anteriores, o que se cogita em homenagem à dialética inerente à ciência jurídica, é de clareza solar que a realidade de fato sobre a qual o malfadado decreto legislativo se dispõe a regular não é nem de exorbitância, pelo Poder Executivo, do exercício do poder regulamentar e menos ainda do uso do poder de legislar por delegação do Parlamento.

15. Ao revés, as razões de fato e de direito invocadas pelo(s) proponente(s) do projeto que mais tarde convolar-se-ia no Decreto Legislativo n. 02/2018 passam ao largo de qualquer das hipóteses de legitimariam, em tese, sua promulgação com esteio no art. 11, IV, CE.

16. Os seguintes excertos da justificativa inclusa ao projeto (vide item 4, acima) confirmam, sem qualquer dúvida, essa percepção:

*“Tal medida se justifica **em razão do elevado custo que será causado para os cidadãos, já que terão que pagar para que as placas de seus veículos sejam substituídas.***

*Num **contexto de crise e dificuldades econômicas, não se justifica impor mais uma despesa ao***

**proprietário** de veículo, que já paga pelo IPVA, seguro obrigatório, seguro contratual dentre (sic) outros.”

17. Adentrando nesse ponto, constata-se que a Assembleia Legislativa incorreu em flagrante abuso de poder, na modalidade **excesso de poder**, uma vez que praticou ato estranho à sua competência, arrogando para si o exercício de atividades que nem a lei ou a Constituição lhe conferiu.

18. Isso porque o Parlamento goiano, a pretexto de empreender um controle de legalidade fundado nos arts. 49, V, CR e 11, IV, CE, **perpetrou, às claras, inconcebível atividade de controle do próprio mérito da contratação objetivada pela Administração**, o que é inadmissível em um Estado Democrático de Direito diante do que reza o princípio constitucional da separação e harmonia dos Poderes (art. 2º, CR), preceito fundamental da Constituição da República.

19. É cediço que o Estado é uno, indivisível, assim como uno é o poder que lhe é soberanamente investido pelo povo. No entanto, para torná-lo operante e ao mesmo tempo estável, evitando a eclosão de instâncias hegemônicas de poder, é que são cometidas a seus agentes determinadas funções de índole estruturante (legislativa, jurisdicional e executiva/administrativa), observado o delineamento territorial e a descentralização política das unidades que o integram.

20. Assim é que, sob o viés funcional, é dado a cada Poder da República praticar com autonomia – isto é, livre da ingerência de outros Poderes – as competências típicas que lhe foram outorgadas pela Constituição (legislar/fiscalizar, julgar e administrar/governar), de modo de a serem alcançados com a maior amplitude possível, de maneira harmônica e em respeito aos direitos fundamentais, os fins almejados pelo Estado.

21. Essa breve digressão teórica se faz imprescindível por, pelo menos, duas ordens de importância: para situar o postulado constitucional positivado no art. 2º da Constituição de 1988 como *sine qua non* para a própria existência e permanência do Estado; e para se ter claro e entendido que a função executiva/administrativa compreende as atividades públicas tendentes a realizar *concreta, direta e imediatamente* os fins desejados pelo Estado.

22. Com efeito, é nesse contexto que o contrato administrativo – e os atos do procedimento de licitação/dispensa preordenados à sua celebração – concentra e realiza, direta e imediatamente, no plano concreto, as valorações discricionárias que satisfarão necessidades da coletividade, pressupondo, em sua quase totalidade, a disponibilidade de recursos financeiros previstos no orçamento e sempre o respeito intransigente à legalidade (de onde, aliás, advém o fundamento de validade de sua atuação).

23. Nesse compasso, não só a escolha do que contratar como também a gestão em si dos contratos administrativos celebrados pelo Poder Executivo *lato sensu* consubstanciam atos estatais de sua competência típica e constitui matéria sujeita à **reserva da Administração**, infensa à intromissão do Poder Legislativo<sup>ii</sup> ou de qualquer outro que o pretenda substituir.

24. Calha transcrever, nesta oportunidade, precedentes da jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal que corroboram essas afirmações:

“EMENTA Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 4.166/05 do Município de Cascavel/PR. Lei de iniciativa parlamentar que concede gratuidade no transporte coletivo urbano às pessoas maiores de 60 anos. Equilíbrio econômico-financeiro dos contratos. Reserva de Administração. Separação de Poderes. Violação. Precedentes. Recurso extraordinário parcialmente provido. 1. O Supremo Tribunal Federal tem declarado a inconstitucionalidade de leis de iniciativa do poder legislativo que preveem determinado benefício tarifário no acesso a serviço público concedido, tendo em vista a **interferência indevida na gestão do contrato administrativo de concessão, matéria reservada ao Poder Executivo, estando evidenciada a ofensa ao princípio da separação dos poderes.** 2. Não obstante o nobre escopo da referida norma de estender aos idosos entre 60 (sessenta) e 65 (sessenta e cinco) anos, independentemente do horário, a gratuidade nos transportes coletivos urbanos esteja prevista no art. 230, § 2º, da Constituição Federal, o diploma em referência, originado de projeto de iniciativa do poder legislativo, **acaba por incidir em matéria sujeita à reserva de administração, por ser atinente aos contratos administrativos celebrados com as concessionárias de serviço** de transporte coletivo urbano municipal (art. 30, inciso V, da Constituição Federal). 3. Agravo regimental não provido.” (ARE 929591 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 06/10/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-247 DIVULG 26-10-2017 PUBLIC 27-10-2017)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.304/02 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. EXCLUSÃO DAS MOTOCICLETAS DA RELAÇÃO DE VEÍCULOS SUJEITOS AO PAGAMENTO DE PEDÁGIO. CONCESSÃO DE DESCONTO, AOS ESTUDANTES, DE CINQUENTA POR CENTO SOBRE O VALOR DO PEDÁGIO. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DOS CONTRATOS CELEBRADOS PELA ADMINISTRAÇÃO. VIOLAÇÃO. PRINCÍPIO DA HARMONIA ENTRE OS PODERES. AFRONTA. 1. A lei estadual afeta o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão de obra pública, celebrado pela Administração capixaba, ao conceder descontos e isenções sem qualquer forma de compensação. 2. **Afronta evidente ao princípio da harmonia entre os poderes, harmonia e não separação, na medida em que o Poder Legislativo pretende substituir o Executivo na gestão dos contratos administrativos celebrados.** 3. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado procedente.” (ADI 2733, Relator o Ministro Eros Grau, Tribunal Pleno, DJ de 3/2/06).

25. Daí por que, antevendo algum argumento nesse sentido, não há a menor procedência na alegação de que o decreto legislativo em questão encontraria conformação na norma prevista no art. 49, X, CR e, por simetria, no art. 11, VIII e § 2º, CEGO, *in verbis*:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

**X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;**

Art. 11. Compete exclusivamente à Assembleia Legislativa:

VIII - **fiscalizar e controlar**, diretamente, os **atos do Poder Executivo**, incluídos os da administração indireta (...)

§ 2º - A **lei disporá** sobre o processo de **fiscalização dos atos do Poder Executivo**, inclusive os da administração indireta.

26. Aos argumentos já expendidos, acresça-se que a competência fiscalizatória e controladora amparada nos dispositivos constitucionais transcritos **não poderia se materializar sob a forma de decreto legislativo**, de produção *inaudita altera parte*, mas apenas por meio de outros instrumentos de controle, como por exemplo a instauração de comissão parlamentar de inquérito, requisições, tomada de prestação de informações, entre outros.

27. Nesse sentido é o magistério do catedrático José Afonso da Silva<sup>iii</sup>, que tece os seguintes comentários sobre a norma em questão:

**"2.11 Fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da Administração Indireta.** O inciso anterior (inciso IX do art. 49) conferiu competência ao Congresso Nacional para o exercício do controle externo (art. 71) no que tange à fiscalização financeira e orçamentária da União e de suas entidades diretas ou indiretas, com o auxílio do TCU. Neste inciso (inciso X do art. 49) a fiscalização e o controle são diretos. Quer dizer, sem a intermediação do TCU. O inciso anterior tratou de um tipo específico de controle – qual seja, o incidente sobre as contas anuais prestadas pelo Presidente da República. Aqui no inciso X a fiscalização e controle incidem sobre qualquer ato do Poder Executivo, incluindo os da Administração indireta (que, a rigor, não são do Poder Executivo, mas de chefes de outras pessoas jurídicas). O Congresso ou qualquer de suas Casas podem instaurar de ofício o procedimento de fiscalização e controle. A iniciativa pode ser de qualquer congressista ou de qualquer das Comissões do Legislativo. **Não se indica a forma de como a fiscalização e controle se instauram. Embora a competência exclusiva do Congresso se dê por meio de elaboração de decreto legislativo, aqui não parece que esse seja o meio adequado.** Em geral, na verdade, a fiscalização e controle se dão por meio de instauração de comissão parlamentar de inquérito, por isso é que o inciso não tem tido aplicação corrente."

28. Especificamente nos domínios do estado de Goiás, a competência fiscalizatória conferida à Assembleia Legislativa pelo art. 11, VIII, CE não poderia ser exercida sob qualquer forma ou modo, uma vez que a norma constitucional que a prevê é dotada de **eficácia limitada**, nos termos do transcrito § 1º do art. 11. Portanto, enquanto não sobrevier no arcabouço normativo goiano lei que regulamente “o processo de fiscalização dos atos do Poder Executivo, inclusive os da administração indireta”, não poderá o Poder Legislativo fazê-la.

29. Mas as violações não param por aí. O ato legislativo, não é ocioso repetir, tem a pretensão de sustar editais do Detran/GO e/ou desconstituir atos administrativos – todos, como visto, praticados no Pregão Eletrônico SRP n. 021/2018 – voltados à contratação de empresa especializada na prestação de serviços de fabricação de placas de identificação veicular, semiacabadas, com estampagem, logística, gerenciamento informatizado com distribuição das placas estampadas e lacradas na estrutura do veículo, no padrão disposto na resolução MERCOSUL do Grupo Mercado Comum. O contrato, no entanto, não foi celebrado.

30. Ainda que, por mera suposição, a paralisação – ou mesmo a desconstituição – dos efeitos dos atos administrativos antecedentes à contratação aspirada no Pregão Eletrônico SRP n. 021/2018 pudesse ser decretada pelo Poder Legislativo no exercício do controle externo previsto no art. 70 e art. 71, IX e X, tal ato **competiria, com exclusividade, ao Tribunal de Contas do Estado**, não à Mesa Diretora, Comissão ou a qualquer outro órgão da Assembleia Legislativa (isso se, vale frisar, restasse configurado vício de ilegalidade). Eis o que dispõe a Constituição da República:

*Art. 70. A **fiscalização** contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à **legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional**, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.*

*Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

*Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o **auxílio do Tribunal de Contas** da União, **ao qual compete:***

*IX - **assinar prazo** para que o órgão ou entidade **adote as providências** necessárias ao exato **cumprimento da lei**, se verificada ilegalidade;*

*X - **sustar**, se não atendido, a **execução do ato impugnado**, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;*

*§ 1º No **caso de contrato**, o ato de **sustação** será adotado **diretamente pelo Congresso Nacional**, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.*

*§ 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.*

31. A Suprema Corte, quando do julgamento da ADI 3.715/TO, teve a oportunidade de prestar tutela em face da inconstitucionalidade perpetrada pelo poder constituinte derivado do estado do Tocantins, que havia subtraído da competência de seu Tribunal de Contas e atribuído à respectiva Assembleia Legislativa o poder de sustar não apenas contratos, como também as licitações e eventuais atos de dispensa e inexigibilidade. Por sua relevância e correspondência ao caso, reproduz-se a ementa do acórdão decidido à unanimidade:

**Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Constituição do Estado do Tocantins. Emenda Constitucional nº 16/2006**, que criou a possibilidade de recurso, dotado de efeito suspensivo, para o Plenário da Assembleia Legislativa, das decisões tomadas pelo Tribunal de Contas do Estado com base em sua competência de julgamento de contas (§ 5º do art. 33) e **atribuiu à Assembleia Legislativa a competência para sustar não apenas os contratos, mas também as licitações e eventuais casos de dispensa e inexigibilidade de licitação** (art. 19, inciso XXVIII, e art. 33, inciso IX e § 1º). 3. A Constituição Federal é clara ao determinar, em seu art. 75, que as normas constitucionais que conformam o modelo federal de organização do Tribunal de Contas da União são de observância compulsória pelas Constituições dos Estados-membros. Precedentes. 4. No âmbito das competências institucionais do Tribunal de Contas, o Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a clara distinção entre: 1) a competência para apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo, especificada no art. 71, inciso I, CF/88; 2) e a competência para julgar as contas dos demais administradores e responsáveis, definida no art. 71, inciso II, CF/88. Precedentes. 5. Na segunda hipótese, o exercício da competência de julgamento pelo Tribunal de Contas não fica subordinado ao crivo posterior do Poder Legislativo. Precedentes. 6. **A Constituição Federal dispõe que apenas no caso de contratos o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional** (art. 71, § 1º, CF/88). 7. **Ação julgada procedente.** (STF - ADI: 3715 TO, Relator: Min. GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 21/08/2014, Tribunal Pleno, Data de Publicação: ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-213 DIVULG 29-10-2014 PUBLIC 30-10-2014)

32. *Ad argumentandum tantum*, mesmo que porventura o controle externo recaísse sobre os aspectos de **legitimidade e economicidade** da pretendida contratação<sup>iv</sup>, outro não poderia ser o desfecho senão a aquiescência da despesa requisitada pelo setor técnico e autorizada pela presidência da autarquia de trânsito.

33. É que, em suma, **a demanda que a contratação em apreço visa a satisfazer surgiu de tratativas empreendidas pela União (enquanto representante da Federação perante a comunidade internacional) junto ao MERCOSUL** no intuito de padronizar as placas de identificação veicular de seus integrantes, bem como de sistematizar e gerenciar por meios eletrônicos e informáticos os dados correlatos, com vistas a facilitar o livre trânsito pelos territórios dos países e intensificar a prevenção e o combate à clonagem de placas.

34. Além do que, é de elementar sabença que a competência para legislar em matéria de trânsito é privativa da União (art. 22, XI, CR), que praticamente a exauriu quando da publicação da Lei n. 9.503/97 (Código de Trânsito Brasileiro), a qual, entre outras disposições de observância obrigatória em todo o território nacional, previu a obrigatoriedade do porte de placas<sup>v</sup> dianteira e traseira pelos veículos em circulação conforme as especificações e modelos estabelecidos pelo Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN, de modo a viabilizar sua identificação e fiscalização, estabelecendo as sanções pelo descumprimento da norma.

35. Nesse sentido e exemplificativamente, o diploma legal acima prescreve:

“Art. 22. **Compete aos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados** e do Distrito Federal, no âmbito de sua circunscrição:

III - vistoriar, inspecionar quanto às condições de segurança veicular, **registrar, emplacar, selar a placa**, e licenciar veículos, expedindo o Certificado de Registro e o Licenciamento Anual, mediante delegação do órgão federal competente (...).”

“Art. 115. O veículo será **identificado externamente por meio de placas** dianteira e traseira, sendo **esta lacrada em sua estrutura, obedecidas as especificações e modelos estabelecidos pelo CONTRAN.**”

“Art. 221. **Portar no veículo placas de identificação em desacordo com as especificações e modelos estabelecidos pelo CONTRAN:** Infração – média; Penalidade - multa; Medida administrativa - retenção do veículo para regularização e apreensão das placas irregulares. Parágrafo único. Incide na mesma penalidade aquele que confecciona, distribui ou coloca, em veículo próprio ou de terceiros, placas de identificação não autorizadas pela regulamentação.”

“Art. 230. Conduzir o veículo:

I - com o lacre, a inscrição do chassi, o selo, a placa ou qualquer outro elemento de identificação do veículo violado ou falsificado; (...) IV - sem qualquer uma das placas de identificação; (...) VI - com qualquer uma das placas de identificação sem condições de legibilidade e visibilidade: Infração - gravíssima; Penalidade - multa e apreensão do veículo; Medida administrativa - remoção do veículo”

“Art. 250. Quando o veículo estiver em movimento: (...)

III - deixar de manter a placa traseira iluminada, à noite; Infração - média; Penalidade - multa.”

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

III - caracteres da placa de identificação do veículo, sua marca e espécie, e outros elementos julgados necessários à sua identificação; (...).”

“Art. 298. São circunstâncias que sempre agravam as penalidades dos crimes de trânsito ter o condutor do veículo cometido a infração: (...)

II - utilizando o veículo sem placas, com placas falsas ou adulteradas.”

36. Assim, conforme o sistema nacional de trânsito em vigor, de ordem cogente em todo o território brasileiro, o órgão ou, no caso do estado de Goiás, a entidade executiva de trânsito deve (*jus est norma agendi*) exercer sua competência – sobretudo a de registrar, emplacar, selar a placa (art. 22, III, CTB) – de modo vinculado ao padrão de placa de identificação veicular estabelecido pelo CONTRAN (art. 115, CTB).

37. Em relação ao caso concreto, o **CONTRAN aprovou, em 06 de março de 2018, a Resolução n. 729**, em que “*estabelece sistema de placas de identificação de veículos no padrão disposto na Resolução MERCOSUL do grupo Mercado Comum n° 33/2014*”, posteriormente alterada pela Resolução n. 733 e transcrita na parte que interessa:

“O CONSELHO NACIONAL DE TRÂNSITO (CONTRAN), no uso da competência que lhe confere o artigo 12, inciso I, da Lei n.º 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro (CTB) e nos termos do disposto no Decreto n.º 4.711, de 29 de maio de 2003, que trata da coordenação do Sistema Nacional de Trânsito (SNT).

Considerando disposto nas Resoluções MERCOSUL do Grupo Mercado Comum n° 33/2014 e n° 12/2017;

RESOLVE

**Art. 1º Estabelecer sistema de Placas de Identificação de Veículos no padrão disposto na Resolução MERCOSUL do Grupo Mercado Comum n° 33/2014.**

**§ 1º Após o registro no respectivo Órgão ou Entidade Executivo de Trânsito do Estados ou do Distrito Federal, cada veículo será identificado por Placas de Identificação Veicular – PIV dianteira e traseira, no padrão estabelecido para o MERCOSUL, de acordo com os requisitos estabelecidos nesta Resolução.**

(...)

§ 3º. As Placas de Identificação Veicular de que trata o caput deste artigo deverão:

I- Ter fundo branco com a margem superior azul, contendo ao lado esquerdo o logotipo do MERCOSUL, ao lado direito a Bandeira do Brasil e ao centro o nome BRASIL;

II- Ser afixadas em primeiro plano, sem qualquer tipo de obstrução a sua visibilidade e legibilidade;

III- Conter 7 (sete) caracteres alfanuméricos estampados em alto relevo, com combinação aleatória, a ser fornecida e controlada pelo DENATRAN, com o último caractere obrigatoriamente numeral e com distribuição equânime.

§ 4º. As **especificações das Placas de Identificação Veicular** de que trata o caput deste artigo constam no **Anexo I desta Resolução**.

Art. 7º **Todas as placas de identificação veicular deverão possuir códigos de barras bidimensionais dinâmicos (Quick Response Code - QR Code)** contendo números de série e acesso às informações do banco de dados do fabricante, especificados no Anexo I desta Resolução, com a finalidade de controlar a produção, logística, estampagem e instalação das placas nos respectivos veículos, além da verificação da autenticidade das placas.

Art. 8º **A Placa de Identificação Veicular no padrão MERCOSUL deverá ser implementada** pelos Órgãos ou Entidades Executivos de Trânsito dos Estados e do Distrito Federal **até o dia 1º de dezembro de 2018**, para os veículos a serem registrados, em processo de transferência de município ou de propriedade, ou quando houver a necessidade de substituição das placas.

§ 1º **Fica facultado ao proprietário do veículo**, a partir da data estabelecida no caput, **antecipar a substituição da Placa de Identificação Veicular**, mantendo-se no cadastro do veículo os caracteres alfanuméricos de identificação do veículo originais e atribuindo-se nova combinação alfanumérica para a Placa de Identificação Veicular no modelo do MERCOSUL, a ser produzida e instalada no veículo.”

38. Como se não bastassem os vícios até aqui expostos, é oportuno atentar para a eschachada improcedência da alegada *antieconomicidade* da despesa e para a absoluta falta de congruência do Decreto Legislativo n. 02/2018 à realidade empírica que levou à sua edição.

39. Em primeiro lugar, ao contrário da justificativa apresentada pelo Parlamento estadual, que por repetições desnecessárias remete-se aos itens 4 e 15 acima, **a contratação objetivada pelo Pregão Eletrônico SRP n. 021/2018 não ocasionará um suposto elevado custo** para os cidadãos que têm sob sua propriedade veículos automotores sujeitos ao emplacamento pelo DETRAN.

39.1. Pelo contrário, observa-se da requisição de despesas (3674234) que a sua eventual realização – uma vez se tratar de registro de preço, cuja contratação é discricionária – correrá à conta de recursos próprios da autarquia.

39.2. Porém, ainda que assim não seja, constata-se do art. 8º da Resolução n. 729/2018 do CONTRAN que a **substituição** das placas de identificação veicular conforme as novas especificações do MERCOSUL **somente é obrigatória** nas hipóteses de registros em processo de transferência de município ou de propriedade ou quando houver a necessidade de substituição das placas. **Ora, nesses**

**casos o proprietário já pagaria pela execução dos serviços de substituição da placa (só que agora de acordo com os padrões do MERCOSUL), de modo que não arcaria “com mais uma despesa”,** consoante aduzido na exposição de motivos do Decreto Legislativo n. 02/2018. Aos demais proprietários, a substituição é facultativa, a teor do que dispõe o parágrafo primeiro do citado artigo 8º.

40. Em segundo lugar, supondo que os encargos financeiros da despesa em questão fossem transferidos aos proprietários de veículos automotores, usuários finais dos serviços contratados, a justificativa de “*crise e dificuldades econômicas*” e que “*não se justifica[ria] impor mais uma despesa ao proprietário de veículo, que já paga pelo IPVA, seguro obrigatório, seguro contratual dentre (sic) outros*”, como visto, são aspectos cuja valoração refogem à contratação em si pelo DETRAN, enquanto entidade executiva de trânsito.

41. Tais aspectos dizem respeito, única e exclusivamente, ao juízo de oportunidade e conveniência da União quando, num primeiro momento, decidiu aderir aos padrões das placas de identificação veicular determinados na Resolução MERCOSUL do grupo Mercado Comum n. 33/2014 e, num segundo, quando obrigou, nos casos especificados, à substituição mediante o mencionado ato normativo do CONTRAN, sendo insindicável por qualquer poder constituído da República, independentemente da esfera governamental, no que se inclui a ALEGO.

42. A essa altura, não havendo a menor subsistência dos motivos em que se apoia o Decreto Legislativo n. 02, de 13 de novembro de 2018, sua extirpação do mundo jurídico, por via da anulação, também encontra amparo na **teoria dos motivos determinantes dos atos administrativos**, positivado, de certa forma, no art. 2º, alínea *d*), da Lei n. 4.717/65 (Lei da Ação Popular).

43. Destarte, diante da chapada injuridicidade do Decreto Legislativo n. 02, de 13 de novembro de 2018, cumpre, *a priori*, descartar a promoção *manu militari* de alguma medida de natureza política ou administrativa, que de nada valeria contra órgão de outro Poder, que goza de autonomia e independência funcional.

44. Resta, como única e última trincheira, socorrer-se da tutela jurisdicional prestada pelo Poder Judiciário. No contexto dos autos e percorrendo o elenco das medidas processuais disponíveis ao pronto restabelecimento de situação jurídica subjetiva violada por ilegalidade praticada por autoridade pública (Presidente da Assembleia Legislativa), o **mandado de segurança**<sup>vi</sup> é, sem dúvidas, o remédio mais indicado, seja pela celeridade que lhe é inerente, seja em razão do conflito institucional instaurado entre o Estado-legislador e o Estado-administração.

45. É que o caso em apreço encerra inequívoca hipótese de privação, por parte do Poder Legislativo, de ato administrativo negocial sujeito à reserva de Administração, por isso inserido no âmbito das prerrogativas institucionais às quais se convencionou chamar de direitos-função.

46. **Ante o exposto e sintetizando as conclusões alcançadas na presente nota técnica**, tem-se que o Decreto Legislativo n. 02, de 13 de novembro de 2018 agride a ordem jurídica, notadamente a

constitucional, pelas seguintes razões:

46.1. não encontra amparo no invocado art. 11, IV, da CE, pois não é normativo nem se volta a controlar ato de regulamentação primária editado por autoridade administrativa e, ainda que o fosse, tampouco incide sobre a realidade de fato que legitimaria sua edição, a saber: exorbitância, pelo Poder Executivo, do poder regulamentar ou do poder de legislar por delegação;

46.2. a pretexto de efetivar um controle de legalidade, a Assembleia Legislativa acabou empreendendo verdadeiro controle de mérito sobre a contratação que o DETRAN/GO pretende realizar com o Pregão Eletrônico SRP n. 021/2018, invadindo seara sujeita à reserva de Administração, núcleo essencial do princípio constitucional da separação e harmonia dos Poderes (art. 2º, CR/88);

46.3. o decreto legislativo em questão também não encontraria conformação na norma prevista no art. 49, X, CR/88 e, por simetria, no art. 11, VIII e § 2º, CEGO, que preveem a fiscalização e controle legislativo sobre atos do Poder Executivo, uma vez, no âmbito goiano, é dotada de eficácia limitada e não poderia se materializar sob a forma de decreto legislativo, mas apenas por instrumentos de controle, a exemplo a instauração de comissão parlamentar de inquérito, requisições, tomada de prestação de informações;

46.4. ainda que, por mera suposição, a paralisação – ou mesmo a desconstituição – dos efeitos dos atos administrativos antecedentes à contratação pudesse ser decretada pelo Poder Legislativo no exercício do controle externo previsto no art. 70 e art. 71, IX e X, para depurar vício de legalidade, tal ato competiria, com exclusividade, ao Tribunal de Contas do Estado;

46.5. *ad argumentandum tantum*, ainda que o controle externo recaísse sobre os aspectos de legitimidade e economicidade, a despesa se sustenta na medida em que a demanda que a contratação visa a satisfazer surgiu de atos normativos editados pela União no âmbito de sua competência privativa em matéria de trânsito, ao qual cabe ao DETRAN/GO apenas executá-los;

46.6. improcede a alegada *antieconomicidade* da despesa que eventualmente será realizada, por se tratar de registro de preços, uma vez que (i) a contratação objetivada não imporá um suposto elevado custo para os cidadãos porquanto, *a priori*, correrá à conta de recursos próprios da autarquia; (ii) não criará “*mais uma despesa*”, porquanto o art. 8º da Resolução n. 729/2018 do CONTRAN somente obriga a substituição das placas de identificação veicular segundo os padrões do MERCOSUL nas hipóteses em que o proprietário do veículo já pagaria por esses serviços;

46.7. a alegada “*crise e dificuldades econômicas*” e de que “*não se justifica impor mais uma despesa ao proprietário de veículo, que já paga pelo IPVA, seguro obrigatório, seguro contratual dentre (sic) outros*” são aspectos que foram (ou deveriam tê-los sido) considerados e valorados pela União no seu juízo discricionário de aderir aos padrões das placas de identificação veicular determinados em Resolução MERCOSUL e internalizados em Resolução do CONTRAN.

46.8. diante da inexistência dos motivos incorporados ao decreto legislativo, a anulação também se sustenta na teoria dos motivos determinantes dos atos administrativos, positivado, de certa forma, no art. 2º, alínea *d*), da Lei n. 4.717/65 (Lei da Ação Popular).

47. De consequência, a ilegalidade perpetrada pelo Decreto Legislativo n. 02/2018 desafia, sugestivamente, a impetração do mandado de segurança, em razão da sua celeridade e do conflito institucional instaurado entre o Estado-legislador e o Estado-administração.

**48. Orientada a matéria, com urgência, o Excelentíssimo Governador do Estado e o Procurador-Chefe da Procuradoria Judicial sobre o teor desta nota técnica.**

Gabinete do Procurador-Geral do Estado, em Goiânia, 19 de novembro de 2018.

Murilo Nunes Magalhães

Procurador-Geral do Estado

[i](#) Imita com algumas imperfeições, já que a norma constitucional de repetição obrigatória não dispõe sobre a sustação de atos normativos emanados dos Tribunais de Contas que estiverem em desacordo com a lei.

[ii](#) A Constituição da República, nas excepcionais hipóteses em que permitiu ao Estado-legislador realizar o controle de mérito sobre os atos do Estado-administração, o fez *numerus clausus*, a exemplo do art. 52, VI, VII e VIII.

[iii](#) SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 6. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 406.

[iv](#) "O artigo 70 (da CR/88) permite inferir algumas normas básicas:

(...)

2. quanto aos aspectos controlados, compreende:

(...)

II - controle de legitimidade, que a Constituição tem como diverso da legalidade, de sorte que parece assim admitir exame de mérito a fim de verificar se determinada despesa, embora não ilegal, fora

legítima, tal como atender a ordem de prioridade, estabelecida no plano plurianual;

III - controle de economicidade, que envolve também questão de mérito, para verificar se o órgão procedeu, na aplicação da despesa pública, de modo mais econômico, atendendo, por exemplo, uma adequada relação de custo-benefício (...)" (DI PIETRO, Maria Sylvia, Direito Administrativo. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 687)

v Entre os conceitos e definições constantes do Anexo I da Lei n. 9.503/1997 está o de:

“PLACAS - elementos colocados na posição vertical, fixados ao lado ou suspensos sobre a pista, transmitindo mensagens de caráter permanente e, eventualmente, variáveis, mediante símbolo ou legendas pré-reconhecidas e legalmente instituídas como sinais de trânsito”.

vi Pelo descabimento de outras espécies de ações: Hely Lopes Meirelles, *in Direito administrativo brasileiro*. 35 ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 30.



Documento assinado eletronicamente por **MURILO NUNES MAGALHAES, Procurador (a)-Geral do Estado**, em 19/11/2018, às 16:58, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [http://sei.go.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=1](http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1) informando o código verificador **4818900** e o código CRC **82291B99**.

---

GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO  
PRACA DOUTOR PEDRO LUDOVICO TEIXEIRA 3 - Bairro SETOR CENTRAL - CEP  
74003-010 - GOIANIA - GO - .



Referência:  
Processo nº 201800025058093

SEI 4818900