

COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES

PROJETO DE LEI Nº 2.036, DE 2015

Altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro, para dispor sobre sinalização de trânsito quando da realização de obras em vias públicas.

Autor: Deputado RÔMULO GOUVEIA

Relator: Deputado MARCELO MATOS

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 2.036, de 2015, pretende modificar o Código de Trânsito Brasileiro, Lei nº 9.503, de 1997, alterando o art. 88 e acrescentando o art. 333-A.

Pelo projeto, o art. 88 passaria a vigorar acrescido dos §§ 2º e 3º. O § 2º estabelece que os editais de licitação de obras viárias deverão prever a apresentação, pelos concorrentes, de plano de sinalização viária, nos termos definidos pelo CONTRAN, a ser implantada no local de realização das obras. O § 3º enumera requisitos para as sinalizações de obras.

O art. 3º do PL acrescenta ao CTB o art. 333-A que estatui que incorre em improbidade administrativa o gestor que deixar de cumprir ou fiscalizar o estabelecido no art. 88.

Em sua justificção, o autor argumenta que a deficiência na sinalização tem gerado congestionamentos e acidentes nas vias públicas, quando das intervenções, e que a medida contribuiria para a mobilidade urbana e para o aumento da segurança dos condutores.

A proposição foi distribuída a esta Comissão de Viação e Transportes e, na forma do art. 54 do Regimento Interno da Casa (parecer terminativo), à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, estando sujeita à apreciação pelo Plenário da Câmara dos Deputados.

Não constam emendas ao projeto.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A execução de serviços de construção e manutenção dos pavimentos e de obras de arte especiais, assim como a ocorrência de situações de emergência, são fatores que determinam a piora no nível de serviço, com perda de fluidez e segurança na circulação. De fato, a falta de sinalização ou a presença dela com informações confusas ou contraditórias pode causar acidentes.

Assim, além de um adequado planejamento, que deve ser realizado no projeto de engenharia, em obras de construção ou manutenção, principalmente quando for necessário o desvio de trânsito, cuidado especial deverá ser dado à sinalização, para que se obtenha segurança no fluxo de veículos e pessoas.

Seguindo esse pressuposto, uma sinalização para obras em rodovias deverá advertir, com a necessária antecedência, a existência de obras ou situações de emergência adiante, e a situação que se verifica na pista de rolamento; regulamentar a velocidade e outras condições para a circulação segura; canalizar e ordenar o fluxo de veículos junto à obra de modo a evitar movimentos conflitantes, reduzir o risco de acidentes e minimizar congestionamentos; e fornecer informações corretas, claras e padronizadas aos usuários da via.

Poder-se-ia perquirir se o projeto de lei traz alguma espécie de inovação ao que é conhecido e praticado no âmbito da engenharia rodoviária. O Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes possui um manual que trata do assunto com detalhes, que é o Manual de Sinalização de Obras e Emergências. Como ocorre com todas as disciplinas de projeto rodoviário, a aderência às normas técnicas e aos manuais de sinalização é checada na análise do projeto na autarquia, sendo sempre recomendadas

correções de não conformidades.

Observa-se que há na norma de sinalização várias modulações de distâncias mínimas, em função do nível de interferência na via e do risco imposto ao condutor. Também constata-se que, para o fluxo de veículos desviado para pista auxiliar, acostamento ou pista oposta, a distância mínima requerida é maior do que a proposta no PL.

O manual do DNIT de sinalização de obras e emergência traz inúmeras outras regras que devem ser observadas nos empreendimentos rodoviários, não sendo possível reproduzi-las integralmente neste voto. No entanto, é preciso restar claro que há um arcabouço técnico suficiente para orientar projetistas, construtores e gestores quanto aos procedimentos para sinalização de obras. Não caberia, portanto, destacar três requisitos em uma lei federal, desconsiderando outros tantos que já integram a norma técnica.

Em relação ao § 2º do PL 2.036, de 2015, que cria mais um conteúdo para os editais de licitação de obras rodoviárias e, por consequência, mais uma servidão para as comissões de licitação, destacamos que a Lei Complementar nº 95, de fevereiro de 1998, veda que lei contenha matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão (art. 7º, II).

No Brasil há inúmeros regramentos de licitações e contratos, o que impõe aos gestores uma série de dificuldades na aplicação das normas, seja diretamente, seja subsidiariamente. Se submetido à prática do rigor formalista, exagerado e absoluto, o agente público tende a paralisar o processo (e conseqüente a finalidade pública) por razões ínfimas, ou analisando e até rejeitando documentos não essenciais, como é o caso do projeto de sinalização provisória (ou de obras), componente do projeto que varia muito com o andamento da obra. Atenta-se, assim, contra o próprio princípio da eficiência.

Não há que se sacrificar o interesse público para atender às deficiências dos gestores ou a falta de fiscalização do que já está previsto, tampouco para prestigiar burocracia excessiva por insegurança administrativa ou mesmo desconhecimento legal ou técnico.

A mesma impertinência temática é observada no art. 3º, que objetiva enquadrar, no Código de Trânsito Brasileiro, a omissão na

fiscalização de contratos administrativos como ato de improbidade administrativa, medida de efeitos ainda mais paralisantes do que a anterior.

O vocábulo improbidade administrativa pode ser utilizado para designar corrupção, desonestidade, malversação administrativa, ou ainda, o exercício da função pública de maneira ilegal ou imoral, seja pela omissão indevida de atuação funcional, seja pela não observância dolosa ou culposa das normas legais.

Destarte, ímprobo é aquele que age com deslealdade no desempenho das atribuições funcionais, que transgride as normas da lei e da moral. Como exemplo, cite-se a concessão de favores e privilégios ilegais, a exigência de propinas, o desvio ou a aplicação ilegal de verbas públicas, entre outras.

A improbidade administrativa se dará com toda conduta ilegal, dolosa ou culposa do agente público no exercício de função, cargo, mandato ou emprego público, com ou sem participação de terceiro, que ofenda os princípios constitucionais da Administração Pública. Assim, constitui-se na violação do dever do agente público em atuar com probidade na gestão da coisa pública.

A presente matéria foi regulada, inicialmente, por duas leis federais: Lei nº 3.164/57 (Lei Pitombo-Godói Ilha), complementada pela Lei nº 3.502/58 (Lei Bilac Pinto). A primeira tratou do sequestro e do perdimento de bens do servidor público, adquiridos por influência ou abuso de cargo ou função pública, sem prejuízo da responsabilidade criminal, tão-somente no caso de enriquecimento ilícito. A Segunda regulou o sequestro e o perdimento de bens, e definiu casos de enriquecimento ilícito.

A Carta Magna de 1988, em seus arts. 15, V, e 37, XXI, § 4º mencionou pela primeira vez a expressão improbidade administrativa. A Lei 8.429/92, conhecida como “Lei do Colarinho Branco”, veio regulamentar o art. 37, § 4º da Constituição Federal ao dispor sobre as sanções políticas, civis e administrativas aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na Administração Pública direta, indireta ou fundacional. Também o código penal, em seu artigo 29, faz referência a matéria quando estende a responsabilidade a qualquer pessoa, mesmo não sendo agente da administração pública, que venha a

induzir, concorrer para a consumação do ato de improbidade ou dele se favorecer de qualquer maneira direta ou indiretamente.

A Lei nº 8.429/92, complementando as disposições constitucionais, classifica os atos de improbidade administrativa em três tipos, a saber: atos de improbidade que importam em enriquecimento ilícito; atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário; atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública.

Nesse contexto, vê-se que a probidade administrativa abrange a noção de moralidade administrativa, e que, assim sendo, toda conduta que atente contra a moralidade administrativa constitui-se, na verdade, em ato configurador de improbidade. Não parece adequado enquadrar deficiências corriqueiras na fiscalização de contratos como atos de improbidade.

Citando o DNIT como exemplo, é comum o servidor ser responsável por nove, dez, quinze contratos ao mesmo tempo, em um raio que pode alcançar 1400 km. Por hipótese, este servidor poderia ser enquadrado por ato de improbidade por deficiência de sinalização provisória por parte de empresa responsável por manutenção. Isso afastaria de vez das funções executivas servidores que, sem contar com nenhum tipo de proteção jurídica para lastrear suas decisões, se esquivam cada vez mais das tarefas que possam gerar responsabilização. A medida contribuiria para paralisar ainda mais a combatida administração pública.

Pelas razões expostas, meu voto é pela **rejeição** do Projeto de lei nº 2036, de 2015.

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado **MARCELO MATOS**
Relator