



COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES

PROJETO DE LEI Nº 429, DE 2015

(Apenso: Projeto de Lei nº 2.177, de 2015)

Altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que “institui o Código de Trânsito Brasileiro”, para dispor sobre a competência para a fiscalização de trânsito.

Autora: Deputada **ALICE PORTUGAL**

Relator: Deputado **JOÃO RODRIGUES**

I – RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei, de autoria da Deputada Alice Portugal, cujo objetivo é alterar a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que instituiu o Código de Trânsito Brasileiro, nas partes que tratam acerca da competência para fiscalização de trânsito.

Ao presente projeto de lei foi apensado o Projeto de Lei nº 2.177, de 2015, de autoria do Deputado Adalberto Cavalcanti que também altera o Código de Trânsito, “disciplinando a competência para lavratura do auto de infração de trânsito”.

As proposições estão sujeitas à apreciação conclusiva pelas comissões, nos termos do art. 24, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, em regime de tramitação ordinário, tendo sido despachada à Comissão de Viação e Transporte para apreciação quanto ao mérito da matéria, e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para apreciação, quanto à constitucionalidade ou juridicidade. Durante o prazo regimental, não foram apresentadas emendas nesta Comissão.

É o relatório

II – VOTO DO RELATOR

O Código de Trânsito Brasileiro – CTB, instituído pela Lei nº 9.503/1997, estabelece, logo em seu artigo primeiro, aquela que seria a maior de suas diretrizes, qual seja, a de que o “trânsito seguro é um direito de todos e um dever dos órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito”.



As atribuições das diversas autoridades e órgãos ligados ao trânsito, bem como as diretrizes para a engenharia de tráfego, normas de conduta e sua fiscalização são estabelecidas por esse Código de Trânsito.

No art. 20 da Lei nº 9.503/97, que define competências à Polícia Rodoviária Federal, no âmbito das rodovias e estradas federais, a parlamentar propõe a criação dos seguintes parágrafos 1º e 2º:

“Art. 20

§ 1º As competências relacionadas nos Incisos I, II e III têm caráter de exclusividade, sendo vedada, sob qualquer hipótese, a celebração de contratos de concessão que as transfiram para empresas privadas.

§ 2º No caso de rodovias estaduais, as competências relacionadas neste artigo serão exercidas pela respectiva polícia rodoviária estadual, respeitada a vedação imposta no § 1º.”

Em relação ao art. 21 da Lei nº 9.503/97, que define as competências aos órgãos e entidades executivos rodoviários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; a autora propõe o acréscimo do seguinte § 2º:

“Art. 21

§ 2º As competências relacionadas nos Incisos I, III e IV têm caráter de exclusividade, sendo vedada, sob qualquer hipótese, a celebração de contratos de concessão que as transfiram para empresas privadas.”

No que respeita ao art. 24 da Lei nº 9.503/97 – que define competências aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios – a autora propõe o acréscimo do seguinte parágrafo único:

“Art. 24

Parágrafo Único. As competências relacionadas nos Incisos I, III e IV têm caráter de exclusividade, sendo vedada, sob qualquer hipótese, a celebração de contratos de concessão que as transfiram para empresas privadas.”

Para o art. 280 da Lei nº 9.503/97 – que disciplina a autuação por infração de trânsito –, a proposta legislativa traz a seguinte redação ao § 4º:

“Art. 280

§ 4º O agente da autoridade de trânsito competente para lavrar o auto de infração deverá ser, necessariamente, servidor público civil, estatutário ou celetista ou, ainda, policial militar



designado pela autoridade de trânsito com jurisdição sobre a via no âmbito de sua competência.”

A autora, em sua justificação, pondera que a proposição tem por finalidade estabelecer limites ao poder das Autoridades de Trânsito, determinando a obrigatoriedade **de os serviços de fiscalização** serem exercidos, necessariamente, por servidores públicos, civis ou militares, e vedando a terceirização de tais atividades.

Na justificação da proposição, a autora aponta que a introdução das modificações no Código de Trânsito Brasileiro impede que perdure e prospere no Brasil a indústria da multa. Quer que seja exclusivo do Estado a tarefa de fiscalização do trânsito, pontuando que os autos de infração de trânsito só poderão ser lavrados por servidores públicos, civis ou militares.

Cabe ressaltar que a autora objetiva tratar do tema “fiscalização”, porém, o conteúdo do projeto trata também de diversas outras atividades, a exemplo de sinalização viária e coleta de dados estatísticos. Não obstante a louvável iniciativa da autora do projeto, a proposição pode ser melhorada para que o objetivo seja alcançado, mantendo a ideia da Deputada, até porque temos o dever de apontar melhor estrutura e organização à proposta que analisamos.

O inciso I do § 1º que se insere no art. 20 não contempla, na sua especificidade, o que se objetiva, impondo-se, dessa sorte, a supressão deste e a manutenção do inciso II. Ainda nesse § 1º há repetição do inciso II, o que nos faz concluir, conforme inteligência da justificativa da autora, que se pretendia incluir o inciso III, tratando-se, pois, de simples erro material. Portanto, para atingir o desiderato da autora, é necessário trazer a correta redação e substituir a segunda vez que aparece “II” por “III”.

A proposta do § 2º do art. 20 não remete ao *caput* desse artigo, mas apresenta exceção de competência de órgão rodoviário estadual (artigo 21) e deve ser realocado para correta interpretação, pois se relaciona também com a aplicação e arrecadação de multas de trânsito. Também houve redundância no § 2º quando se afirma a necessidade de respeitar o parágrafo anterior. Faz-se necessário evitar a redundância no texto da lei, devendo ser suprimida a parte repetida.

Ressoa desnecessária a manutenção da expressão “sobre qualquer hipótese”, porquanto a afirmação contida no parágrafo no sentido de que é vedada a celebração de contrato para concessão das atividades já conduz logicamente à sua proibição.

Para fazer justiça à proposição, é necessário incluir outros incisos do art. 20 que tratam da fiscalização ostensiva da Polícia Rodoviária Federal, sendo eles os incisos II, III, V e XI, a seguir relacionados: **II - realizar o patrulhamento ostensivo**, executando operações relacionadas com a segurança pública, com o objetivo de preservar a ordem, incolumidade das pessoas, o patrimônio da União e o de terceiros; **III - aplicar e arrecadar as multas** impostas por infrações de trânsito, as medidas administrativas



decorrentes e os valores provenientes de estada e remoção de veículos, objetos, animais e escolta de veículos de cargas superdimensionadas ou perigosas; **V** - credenciar os serviços de escolta, fiscalizar e adotar medidas de segurança relativas aos serviços de remoção de veículos, escolta e transporte de carga indivisível; e **XI** - fiscalizar o nível de emissão de poluentes e ruído produzidos pelos veículos automotores ou pela sua carga, de acordo com o estabelecido no art. 66, além de dar apoio, quando solicitado, às ações específicas dos órgãos ambientais.

Importante destacar que foi usado o termo “exclusividade” para expressar a necessidade de execução privativa de algumas competências. Insta esclarecer que os órgãos de trânsito integrantes do Sistema Nacional de Trânsito – SNT precisam delegar parcialmente, entre si e por meio de convênio, atribuições necessárias à melhor e correta aplicação das obrigações impostas pelo CTB. Ao definir exclusividade de competência, essas exclusivas não poderão ser delegadas. Portanto, é preciso haver ressalva para que essa exclusividade de competência possa permitir que outros órgãos componentes do SNT, todos órgãos e instituições públicas, listados no art. 7º do CTB, possam continuar a exercer as atividades conforme justificada necessidade de convênio, parceria ou qualquer termo semelhante.

A proponente acrescenta o mesmo conteúdo no art. 21 e no art. 24; porém, não obstante os incisos indicados dos referidos dispositivos ostentem redação similar, não tratam especificamente de fiscalização, senão vejamos. Nos artigos, os incisos I trazem “*cumprir e fazer cumprir a legislação e as normas de trânsito*”, nos incisos III “*implantar, manter e operar o sistema de sinalização, os dispositivos e os equipamentos de controle viário*”, e nos incisos IV temos “*coletar dados estatísticos e elaborar estudos sobre os acidentes de trânsito e suas causas*”.

Observa-se que o inciso I trata de forma genérica o dever de os órgãos e entidades de trânsito mencionados no *caput* promoverem a observância à legislação e normas de trânsito, o que não se confunde com execução da fiscalização de trânsito, de sorte que limitar todas as atividades das instituições de forma exclusiva será engessar o Estado e a gestão do trânsito. De modo similar, os incisos III dos arts. 21 e 24 tratam da engenharia e vários equipamentos de controle viário, que não são necessariamente de fiscalização, assim como o inciso IV trata exclusivamente de coleta e estudo de dados dos acidentes.

Assim, verificamos que os incisos citados não atingem o propósito de garantir que a fiscalização seja feita exclusivamente pelo Estado, tampouco traria limitação à “indústria da multa”. Para alcançar o que se destina na justificativa e na ementa, o projeto de lei precisa tratar como atividade exclusiva de Estado os incisos que tratam da atribuição de fiscalização como apontado anteriormente para o artigo 20.

Os incisos que tratam do poder de polícia da PRF, disposto no art. 20 são incisos II, III, V e XI, a seguir descritos: **II** - realizar o patrulhamento ostensivo, executando operações relacionadas com a segurança pública, com



o objetivo de preservar a ordem, incolumidade das pessoas, o patrimônio da União e o de terceiros; **III** - aplicar e arrecadar as multas impostas por infrações de trânsito, as medidas administrativas decorrentes e os valores provenientes de estada e remoção de veículos, objetos, animais e escolta de veículos de cargas superdimensionadas ou perigosas; **V** - credenciar os serviços de escolta, fiscalizar e adotar medidas de segurança relativas aos serviços de remoção de veículos, escolta e transporte de carga indivisível; **XI** - fiscalizar o nível de emissão de poluentes e ruído produzidos pelos veículos automotores ou pela sua carga, de acordo com o estabelecido no art. 66, além de dar apoio, quando solicitado, às ações específicas dos órgãos ambientais.

Então, temos para o art. 21 que as atividades de fiscalização são os incisos **VI** - executar a fiscalização de trânsito, autuar, aplicar as penalidades de advertência, por escrito, e ainda as multas e medidas administrativas cabíveis, notificando os infratores e arrecadando as multas que aplicar; **VII** - arrecadar valores provenientes de estada e remoção de veículos e objetos, e escolta de veículos de cargas superdimensionadas ou perigosas; **VIII** - fiscalizar, autuar, aplicar as penalidades e medidas administrativas cabíveis, relativas a infrações por excesso de peso, dimensões e lotação dos veículos, bem como notificar e arrecadar as multas que aplicar; **IX** - fiscalizar o cumprimento da norma contida no art. 95, aplicando as penalidades e arrecadando as multas nele previstas; **XIII** - fiscalizar o nível de emissão de poluentes e ruído produzidos pelos veículos automotores ou pela sua carga, de acordo com o estabelecido no art. 66, além de dar apoio às ações específicas dos órgãos ambientais locais, quando solicitado; e **XIV** - vistoriar veículos que necessitem de autorização especial para transitar e estabelecer os requisitos técnicos a serem observados para a circulação desses veículos.

Apesar dos incisos serem idênticos ao artigo anterior, para o artigo 24 são os que tratam de fiscalização os incisos **VI** - executar a fiscalização de trânsito, autuar e aplicar as medidas administrativas cabíveis, por infrações de circulação, estacionamento e parada previstas neste Código, no exercício regular do Poder de Polícia de Trânsito; **VII** - aplicar as penalidades de advertência por escrito e multa, por infrações de circulação, estacionamento e parada previstas neste Código, notificando os infratores e arrecadando as multas que aplicar; **VIII** - fiscalizar, autuar e aplicar as penalidades e medidas administrativas cabíveis relativas a infrações por excesso de peso, dimensões e lotação dos veículos, bem como notificar e arrecadar as multas que aplicar; **IX** - fiscalizar o cumprimento da norma contida no art. 95, aplicando as penalidades e arrecadando as multas nele previstas; **XI** - arrecadar valores provenientes de estada e remoção de veículos e objetos, e escolta de veículos de cargas superdimensionadas ou perigosas; **XVII** - registrar e licenciar, na forma da legislação, ciclomotores, veículos de tração e propulsão humana e de tração animal, fiscalizando, autuando, aplicando penalidades e arrecadando multas decorrentes de infrações; **XX** - fiscalizar o nível de emissão de poluentes e ruído produzidos pelos veículos automotores ou pela sua carga, de acordo com o estabelecido no art. 66, além de dar apoio às ações específicas de órgão ambiental local, quando solicitado.



Observamos que todos esses incisos que citamos sobre fiscalização tratam especificamente da atuação e autuação do poder público e fiscalização de várias formas, pois são aquelas as atividades que exercem atribuições relacionadas à expressão do Poder Estatal, portanto já deveriam ser de competência exclusiva do Estado e este projeto objetiva explicitar legalmente essa situação, tendo em vista que muitos gestores passam, quando não deveriam, essas funções à iniciativa privada.

Como estamos tratando da indelegabilidade do poder fiscalizatório do Estado a empresas que objetivam lucro em sua atividade ou à empresas que formem capital ou patrimônio vindo do trabalho prestado, intervenho no sentido de incluir tal restrição também às empresas de economia mista, vez que estas se diferenciam das empresas privadas quando a primeira possui participação do poder público mas também particular, enquanto as empresas privadas possuem apenas capital particular.

Com esse mesmo intuito, de evitar que empresas privadas ou de economia mista lucrem com a “indústria da multa”, propositalmente foram incluídos os incisos referentes às atividades que resultam em arrecadação dos serviços de fiscalização de trânsito e suas consequentes penalidades.

A proposta de acrescentar parágrafo único ao art. 24 tem erro formal, pois tal artigo já possui dois parágrafos, então esse a ser acrescentado será o parágrafo terceiro.

Nota-se também que a autora não inseriu em sua proposta o art. 22, que trata competências dos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal. Atentando que a proposta será de grande valor organizativo e estrutural aos órgãos de trânsito rodoviários, municipais e da PRF, também o deve ser para os órgãos executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal. Por isto propomos a inclusão do art. 22 neste projeto.

Para a alteração do § 4º do artigo 280 observamos um equívoco comum, recorrente em todo o CTB, que é apresentar o termo jurisdição quando pretendia tratar de circunscrição. Isto porque jurisdição – ou “dizer o direito” – está relacionado com a faculdade ou poder legal de determinar/aplicar a justiça, que é concernente às atribuições exclusivas de magistrados, e não das autoridades de trânsito, tampouco de seus agentes.

Por fim, cumpre-nos o dever de apresentar outra necessidade de correção do CTB, pois editado em 1997, não sofreu automaticamente as alterações impostas pelas alterações da Constituição da República e tal situação se faz oportuna para tanto. Em 1997 o legislador ordinário, ao estabelecer a norma do § 4º, do art. 280, do CTB, foi levado a inserir na referida norma o termo “celetista”, contudo, atualmente, por força da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, só poderá ser o servidor público titular de cargo efetivo (estatutário), vez que o servidor celetista não é titular de cargo público, mas, sim, de emprego, pelo que não pode, ainda que concursado, exercer a função de fiscalizador, que lavra o auto de infração, ou como colocado no texto, propriamente o agente da autoridade de trânsito.



Portanto, para ter efeito depois da EC 19/98, mesmo que equivocadamente, o termo “celetista” do § 4º do art. 280, deveria estar de forma que a contratação de empregado também fosse possível sem se confundir com o servidor público. Assim, se conclui de uma interpretação sistemática dos arts. 37, 39 e 40 da Constituição da República e posterior ratificação com a EC 19/98, que parte do § 4º do art. 280 está revogada pela impossibilidade de execução legal, cabendo a nós, nesta oportunidade, explicitar de forma a trazer o entendimento contemporâneo da Carta Política de 1988.

Passo a tratar do anexo à proposta inicial, o Projeto de Lei nº 2.177/2015 do nobre Deputado Adalberto Cavalcanti, que também sugere alteração do § 4º do art. 280 do Código de Trânsito Brasileiro.

O PL 2.177/2015 descreve como competentes para lavrar o auto de infração, como agentes da autoridade de trânsito, os policiais rodoviários federais nas rodovias federais, os agentes de trânsito dos órgãos ou entidades executivos de trânsito e executivos rodoviários no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios; e os policiais militares designados pela autoridade competente na circunscrição, onde não houver contingente suficiente dos quadros próprios dos órgãos ou entidades executivos de trânsito e executivos rodoviários estaduais.

O projeto apensado tem o mesmo condão da primeira proposta, pois visa limitar quais servidores terão competência legal para comunicar oficialmente à autoridade de trânsito sobre uma infração de trânsito flagrante, também objeto do primeiro projeto. Nele, houve redundância ao afirmar que nas rodovias federais atuarão como fiscalizador os policiais rodoviários federais. Portanto, suprimimos esse inciso primeiro obedecendo a Lei Complementar 95/1998 que “dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona”.

A proposta de Lei nº 2.177/2015 trouxe intenção de texto ao novo inciso segundo do § 4º do art. 280 em que todos os agentes de trânsito poderão lavrar auto de infração. O art. 144 da Constituição da República, em seu § 10, descreve que a segurança viária *compreende a educação, engenharia e fiscalização de trânsito, além de outras atividades previstas em lei* e que estas atividades *compete aos respectivos órgãos ou entidades executivos e seus agentes de trânsito*. Portanto, está imposto pela Lei Maior que os agentes de trânsito são aqueles servidores públicos que possuem a competência legal de executar a educação, engenharia, e fiscalização de trânsito além de outras atividades previstas em lei.

Com essa imposição da CF/88 e como o objetivo do projeto é conjurar com a percepção de que há uma verdadeira indústria da multa, para alcançar isto precisamos limitar a competência de lavrar o auto de infração apenas aos agentes de fiscalização, e não distribuir à todos os agentes de trânsito descritos na CF/88 que executam educação, engenharia e outras atividades. Nesse mesmo sentido veio o inciso III para manter a designação de



policiais militares na lavratura do auto de infração e indicar o profissional específico preferencial no exercício da atividade fiscalizatória, vale ressaltar: servidor titular de cargo público dos órgãos executivos de trânsito.

Cabe pontuar que restringir em lei a quantidade para designação do policial militar para lavrar auto de infração sem mensurar o que vem a ser “contingente suficiente”, será pôr limite de maneira até ineficaz, pois para o policial ser designado existe o instituto do convênio com a instituição (art. 23 do CTB) que poderá trazer moderação nesta designação quando for conveniente ao órgão executivo de trânsito. Ademais, somos obrigados a entender que, pela análise dos órgãos de trânsito, esse “contingente suficiente” nunca foi atingido, tendo em vista todos os Estados e Distrito Federal permitirem a atuação da polícia militar mediante convênio com a entidade de trânsito.

Desse modo, proponho um substitutivo global aos projetos de lei em análise, com o objetivo de adequar ao texto do CTB em vigor todas as alterações aqui elencadas.

Diante do exposto, concluo por absoluta pertinência e oportunidade e, por isso, **VOTO** pela **APROVAÇÃO** dos Projetos de Lei nºs. 429/2015 e 2.177/2015, **na forma do Substitutivo anexo**, que visa equacionar as duas propostas e escoimar os textos iniciais de eventuais impropriedades de técnica legislativa.

É o voto.

Sala da Comissão, em de agosto de 2015

Deputado **JOÃO RODRIGUES**
PSD/SC
Relator



SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 429, DE 2015
(Apenso: Projeto de Lei nº 2.177, de 2015)

Altera o Código de Trânsito Brasileiro -
Lei nº 9.503, de 23 de setembro de
1997, para dispor sobre a competência
para a fiscalização de trânsito.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei altera o Código de Trânsito Brasileiro para dispor sobre a competência para o exercício da fiscalização de trânsito dos órgãos executivos de trânsito e dos órgãos executivos rodoviários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Art. 2º O art. 20 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 20

Parágrafo único. As competências relacionadas nos incisos II, III, V e XI têm caráter de exclusividade, sendo vedada a celebração de contratos de concessão, convênios ou outros que as transfiram para empresas privadas ou de economia mista, admitida a celebração de convênio entre os órgãos e entidades que compõem o Sistema Nacional de Trânsito.

Art. 3º O art. 21 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, passa a vigorar acrescido do seguinte § 2º:

“Art. 21

“§ 2º As competências relacionadas nos incisos VI, VII, VIII, IX, XIII e XIV têm caráter de exclusividade, sendo vedada a celebração de contratos de concessão, convênios ou outros que as transfiram para empresas privadas ou de economia mista, admitida a celebração de convênio entre os órgãos e entidades que compõem o Sistema Nacional de Trânsito.

Art. 4º O art. 22 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo único:

“Art. 22

Parágrafo único. As competências relacionadas nos incisos III, V, VI, VII e XV têm caráter de exclusividade, sendo vedada a



celebração de contratos de concessão, convênios ou outros que as transfiram para empresas privadas ou de economia mista, admitida a celebração de convênio entre os órgãos e entidades que compõem o Sistema Nacional de Trânsito.

Art. 5º O art. 24 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo:

“Art. 24

§ 3º As competências relacionadas nos incisos VI, VII, VIII, IX, XI, XVII e XX têm caráter de exclusividade, sendo vedada a celebração de contratos de concessão, convênios ou outros que as transfiram para empresas privadas ou de economia mista, admitida a celebração de convênio entre os órgãos e entidades que compõem o Sistema Nacional de Trânsito.

Art. 6º O art. 280 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que trata da autuação, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 280

§ 4º O agente da autoridade de trânsito competente para lavrar o auto de infração deverá ser servidor público civil estatutário investido em cargo público específico ou, ainda, policial militar designado pela autoridade de trânsito com circunscrição sobre a via no âmbito de sua competência.”

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em agosto de 2015.

Deputado **JOÃO RODRIGUES**
PSD/SC
Relator