

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 429, DE 2015

(Apensado: PL nº 2177, 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.

Autor: Deputada ALICE PORTUGAL

Relator: Deputado LAERTE BESSA

I – RELATÓRIO

Examinamos, neste documento, o Projeto de Lei nº 429, de 2015, de autoria da ilustre Deputada Alice Portugal, o qual pretende alterar a redação dos arts. 20, 21, 24 e 280 da 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.

Em conformidade com os arts. 2º, 3º e 4º da proposição, passam a ser de exclusiva competência de agentes públicos, vedada a celebração de contratos de concessão que as transfiram para empresas privadas, as atribuições previstas nos incisos I, II e III do art. 20, nos incisos I, III e IV do art. 21, e nos incisos I, III e IV do art. 24, todos do mencionado Código de Trânsito Brasileiro.

Quanto ao art. 20, a exclusividade alcançará as competências de: “I - cumprir e fazer cumprir a televisão e as normas de trânsito, no âmbito de suas atribuições; 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 imposta 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”. E, no que concerne aos artigos 21 e 24, a exclusividade alcançará as competências de “I - cumprir e fazer cumprir a legislação e as normas de trânsito, no âmbito de suas atribuições; III - Implantar, manter e operar o sistema de sinalização, os dispositivos e os equipamentos de controle viário; IV - coletar dados e elaborar estudos sobre os acidentes de trânsito e suas causas”.

Segundo a justificativa apresentada, a proposição busca vedar que se transfiram para empresas privadas, por contratos de concessão ou parceria, os serviços de fiscalização de trânsito, tanto nos municípios, como nas rodovias estaduais ou federais. Ademais, pretende-se resgatar a finalidade educativa que teria norteado o legislador ordinário quando da elaboração do Código de Trânsito Brasileiro, em ordem a impedir que os serviços de fiscalização se convertessem em verdadeira indústria de multas, que hoje está muito mais voltada para amealhar lucros para as empresas que os exploram e para ampliar a arrecadação da Administração Pública. Assim é que empresas privadas foram contratadas para substituir o Estado em sua função fiscalizadora e passaram a ser remuneradas conforme a proporção de multas que aplicam ao motorista infrator, conclui a ilustre Deputada.

A matéria foi distribuída à Comissão de Viação e Transportes, para exame do mérito, e para a Constituição e Justiça e de Cidadania, para exame da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, em conformidade com o disposto no art. 54, I, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

Na Comissão de Viação e Transportes, a proposição de lei foi objeto de três substitutivos, todos de autoria do Relator Deputado João Rodrigues, até que em 07/10/2015, em reunião ordinária, a referida Comissão aprovou, unanimemente, o projeto, com a redação do terceiro substitutivo, oportunidade em que aprovou, também, o Projeto de Lei nº 2.177/2015, apensado, nos termos da complementação de voto do Relator e com o voto em separado do Deputado Hugo Leal.

Quanto ao substitutivo aprovado pela Comissão de Viação e Transportes, cabe apontar que ele:

- a) dá nova redação ao inciso III do art. 20, da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, e insere parágrafo único ao mesmo artigo para determinar que as

competências relacionadas nos seus 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, ou instrumento similar, entre os órgãos e entidades que compõem o Sistema Nacional de Trânsito;

- b) acrescenta § 2º ao art. 21 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, prevendo que as competências relacionadas nos seus 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, ou instrumento similar, entre os órgãos e entidades que compõem o Sistema Nacional de Trânsito;
- c) acrescenta parágrafo único ao art. 22 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, para estabelecer que as competências relacionadas nos seus 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, ou instrumento similar, entre os órgãos e entidades que compõem o Sistema Nacional de Trânsito.
- d) acrescenta § 3º ao art. 24 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, dispondo que as competências relacionadas nos seus incisos VI, VII, VIII, IX, XI, XII, XVII, XX e XXI 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, ou instrumento similar, entre os órgãos e entidades que compõem o Sistema Nacional de Trânsito;
- e) acrescenta o art. 280-A ao art. 6º da Seção I do Capítulo XVIII da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, com a seguinte redação: *O agente da autoridade de trânsito competente para lavrar o auto de infração deverá ser servidor público civil estatutário investido em cargo efetivo específico para fiscalização no órgão ou entidade de trânsito ou rodoviário, policial rodoviário federal ou, ainda, policial militar designado pela autoridade de trânsito com circunscrição sobre a via.*”;

- f) acrescenta no Anexo I, Dos Conceitos e Definições, da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, as definições de “agente da autoridade de trânsito” e “patrulhamento”;
- g) acrescenta o art. 8º com a seguinte redação “*Art. 8º. Fica assegurada a manutenção do regime celetista ao agente da autoridade de trânsito de que trata o art. 280-A da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que esteja em exercício nos respectivos órgãos ou entidades de trânsito até 12 (doze) meses da data de publicação desta Lei.*”;
- h) revoga o § 4º do art. 280 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997;
- i) mantém a cláusula de vigência da lei depois de decorridos 90 (noventa) dias de sua publicação.

Por seu turno, o apensado Projeto de Lei nº 2.177, de 2015, de autoria do ilustre Deputado Adalberto Cavalcanti, “Altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 – Código de Trânsito Brasileiro, disciplinando a competência para lavratura do auto de infração de trânsito”. Nos termos do seu art. 2º, o § 4º do art. 280 do referido Código passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 280.

§ 4º São agentes da autoridade de trânsito competente para lavrar o auto de infração:

I – policiais rodoviários federais nas rodovias federais;

I – agentes de trânsito dos órgãos ou entidades executivos de trânsito e executivos rodoviários no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios; e

III – 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.

Na justificação da proposição, o Deputado Adalberto Cavalcanti assinala que o advento da Emenda Constitucional nº 82, de 2014, trouxe a necessidade de adequações na Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que instituiu o Código de Trânsito Brasileiro (CTB). Tais adequações são

precisamente sobre quais os agentes das autoridades de trânsito passam a ser competentes para efetuar a fiscalização e lavrar o auto de infração de trânsito que resultará em sanções administrativas.

Prossegue o Autor afirmando que a referida Emenda Constitucional estabelece que os órgãos responsáveis pela segurança viária, compreendida no tripé da educação, engenharia e fiscalização de trânsito, além de outras atividades previstas em lei, competem aos órgãos ou entidades executivos e seus agentes de trânsito, estruturados em carreira, na forma da lei. Como a estruturação em carreira pressupõe o recrutamento por concurso público, a fiscalização do trânsito, obedecendo à atual regra constitucional, deve ser exercida por servidor civil concursado para ocupação do cargo de agente de trânsito de carreira instituída no próprio órgão ou entidade a que estiver vinculado, sendo vedado o desvio de servidores de outras áreas para tal finalidade.

Situadas as proposições objeto da análise do presente parecer, registramos que elas estão sujeitas ao regime de tramitação ordinária e apreciação conclusiva pelas comissões, nos termos do art. 24, II do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

No âmbito da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, no prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Determina a Norma Regimental Interna (art. 32, IV, “a”, c/c o art. 54, I) que cabe a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania se pronunciar acerca da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa das proposições que tramitam na Câmara dos Deputados. Em cumprimento à norma referida, segue, pois, o pronunciamento da Comissão acerca do Projeto de Lei nº 429, de 2015.

Antes de proferir o nosso entendimento, relembremos que a proposição pretende alterar a redação dos arts. 20, 21, 24 e 280 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que “institui o Código de Trânsito Brasileiro”, para dispor sobre a fiscalização de trânsito, estabelecendo quais

atribuições passam a ser de exclusiva competência de agentes públicos, vedada a celebração de contratos de concessão que as transfiram para empresas privadas.

No que concerne à constitucionalidade formal, não há qualquer obstáculo à proposição examinada. Em primeiro lugar, trata-se de matéria incluída no rol das atribuições da União, conforme o disposto no art. 22, inciso XI, da Constituição Federal de 1988, o qual estabelece a sua competência privativa para legislar sobre trânsito e transporte. Ademais, não estando gravada com cláusula de exclusividade de iniciativa, a matéria admite a deflagração do seu processo legislativo por qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados. Por essas razões, repita-se, não há objeção formal à proposição em exame.

No que concerne à constitucionalidade material, considere-se, primeiramente, que a Constituição Federal trata da fiscalização de trânsito em seu art. 144, § 10, acrescido por força da Emenda Constitucional nº 82, de 2014. Referido dispositivo estabelece que a segurança viária, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas (*caput*), compreende um conjunto integrado de atividades complementares, quais sejam a educação, engenharia e fiscalização de trânsito, além de outras atividades previstas em lei, que assegurem ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente (inciso I). Tal competência, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, é dos respectivos órgãos ou entidades executivos e seus agentes de trânsito, estruturados em Carreira, na forma da lei (inciso II).

Indiscutível, portanto, que a própria Constituição Federal determina às unidades da nossa Federação que se desempenhem da competência de fiscalizar o trânsito nos territórios sob suas jurisdições, devendo fazê-lo por intermédio dos seus respectivos órgãos ou entidades e valendo-se dos seus agentes de trânsito, que devem ser organizados e estruturados em carreira, nos termos em que a lei dispuser.

Com essas considerações, o projeto de lei ora examinado, além de não se postar em confronto com a Constituição Federal, também cuida de apontar, no bojo das atividades relacionadas ao trânsito, aquelas a serem exercidas com exclusividade pelos agentes públicos, vedado o compartilhamento da execução com agentes que sejam estranhos aos corpos administrativos. Por conseguinte, a proposição não encontra obstáculo material na Constituição Federal de 1988 que possa ser erigido para sustentar

eventual desconformidade. Antes, é adequada e compatível com a ordem constitucional vigente.

Não obstante, a proposição desafia necessárias providências para a correção do seu texto, em ordem a atender precisamente às normas da língua portuguesa e da boa técnica legislativa. Na redação do § 1º da proposição, a ser inserido no art. 20 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, repete-se indevidamente o inciso II, quando, na verdade, tomando-se a proposição em sua dimensão teleológica, resta evidenciado, ao menos *prima facie*, que a intenção era referir-se aos incisos I, II e III. Ademais, todas as referências aos incisos são feitas com letras maiúsculas (“Incisos”), contrariando a regra gramatical que, para a espécie, determina a letra minúscula. Por fim, deve ser corrigida a grafia, em caixa alta (*caps lock*), do artigo feminino plural do § 2º a ser inserido no art. 21 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997.

Para tanto, propomos em anexo, emenda de redação, a fim de sanear a impropriedade da repetição dos incisos (II e II), oportunidade em que reiteramos quanto à necessária correção, em redação final, no que se refere às normas gramaticais.

Quanto ao Projeto de Lei nº 2.177, de 2015, apensado, afirma o seu Autor que “Com relação à designação de policial militar como agente da autoridade de trânsito para lavrar o auto de infração de trânsito deve-se levar em conta sua atribuição constitucional de policiamento ostensivo. No entanto, sua atuação no âmbito administrativo carece de limitação, sendo, portanto, subsidiária. A polícia militar continua atuando no policiamento ostensivo de trânsito e na lavratura dos autos de infrações de trânsito quando não houver contingente suficiente dos quadros próprios dos órgãos de trânsito ou rodoviários estaduais”.

O nosso entendimento é que a proposição encontra obstáculo na primeira parte do § 5º do art. 144 da Constituição Federal, segundo o qual “Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública [...]”. Não há, é bem de ver, qualquer restrição à atuação administrativa, inclusive para emissão de autos de infração, atuação esta que é perfeitamente compatível com o policiamento ostensivo.

Chama-se ostensiva a polícia uniformizada, fardada e identificada, cuja atribuição é desenvolver atividades de segurança pública, de coibição do crime pela simples ação de presença ou para reprimi-lo caso ele aconteça. Assim, policiamento ostensivo é a modalidade de exercício da

atividade policial desenvolvida intencionalmente à mostra, visível, de público conhecimento, em contraposição ao policiamento velado, secreto. Doutra parte, polícia é a denominação das corporações governamentais incumbidas da aplicação de determinadas normas destinadas a garantir a segurança de uma coletividade de pessoas e bens, inclusive do trânsito, a ordem pública e a prevenção e elucidação de crimes.

A pretexto de regulamentar a atividade de fiscalização do trânsito, a proposição apensada, na verdade, limita o exercício de uma atividade constitucionalmente atribuída às corporações militares, colocando em risco toda a população. A esse respeito, entendemos que a legislação ordinária não pode limitar aquilo que a Constituição Federal não limitou. Mesmo porque, não há incompatibilidade entre o exercício do policiamento ostensivo e a lavratura de autos de infração, como pretende fazer o projeto de lei.

A propósito, cabe assinalar que a população já se encontra em situação de grave vulnerabilidade, com inúmeros episódios de violência no trânsito, sendo crucial, portanto, que não se limite mais ainda a atuação da polícia militar. Por esta razão, entendemos que a proposição também é contrária ao interesse público.

Com supedâneo nas razões expostas e debatidas nos tópicos precedentes, concluímos o nosso voto no sentido da:

I – constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 429, de 2015, principal, com a emenda de redação apresentada anexo;

II – constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Substitutivo aprovado pela Comissão de Viação e Transportes;

III – inconstitucionalidade e injuridicidade do Projeto de Lei nº 2.177, de 2015, apensado.

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado LAERTE BESSA
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 429, 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

EMENDA DE REDAÇÃO Nº 1

Dê-se ao dispositivo da Lei nº 9.503, de 1997, alterado pelo art. 2º do Projeto de Lei nº 429, de 2015, a seguinte redação:

“§ 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.”

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado LAERTE BESSA
Relator