

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

PROJETO DE LEI Nº 6.045, DE 2002

Acrescenta os §§ 3º e 4º ao art. 54 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Autor: Deputado Alberto Fraga

Relator: Deputado Fernando Gonçalves

I - RELATÓRIO

Ao apresentar o presente projeto de lei, pretende o ilustre Deputado Alberto Fraga coibir a atuação da “indústria de multas”, denominação que se popularizou para indicar aquelas situações em que a administração pública exorbita do poder de polícia que lhe é próprio e passa a aplicar multas em profusão, com finalidade de incrementar a arrecadação delas decorrente e não como instrumento para sancionar condutas ilegais dos cidadãos. Nos últimos tempos essa “indústria de multas” tornou-se notavelmente ativa pela participação de empresas privadas que são contratadas pelo poder público para fornecer equipamentos ou prestar serviços vinculados à autuação dos infratores. Nos casos em que a remuneração dessas empresas é estabelecida com base na arrecadação auferida pelo pagamento das multas, a empresa contratada passa a ser, na prática, sócia da administração e beneficiária das multas.

Visando a obstar tal prática, o Autor propõe alteração da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que *“regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências”*, mediante o acréscimo de dois parágrafos a seu art. 54. Esses novos dispositivos vedariam a utilização da arrecadação proveniente de multas como base para a remuneração de empresas contratadas para prestar serviços que auxiliem a administração pública no exercício de seu poder de polícia.

De acordo com a distribuição determinada pela Mesa, cabe a esta Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público apreciar o mérito da proposição, que não chegou a ser emendada durante o prazo regimental aberto com essa finalidade e ora já cumprido.

II - VOTO DO RELATOR

Cabe à administração pública exercer o poder de polícia, nos limites da lei, nos mais variados segmentos da vida nacional, tais como segurança, trânsito, saúde, meio ambiente, defesa do consumidor. Nesse sentido, a administração tem competência para atuar tanto preventivamente, concedendo licenças ou autorizações, por exemplo, como coercitivamente, autuando aqueles que venham a cometer infrações. Embora o poder de polícia seja indelegável, a administração pode, de forma absolutamente lícita, recorrer a terceiros, mediante contrato, para a prestação de serviços que viabilizem seu exercício. Pode a administração, por exemplo, alugar equipamentos que sejam necessários à sua atuação, bem como contratar serviços de informática ou outros que sejam acessórios ao desempenho de suas competências.

Ainda que a lei permita contratos dessa espécie, a legitimidade dos mesmos está condicionada à observância de pressupostos inafastáveis, dentre os quais o respeito à finalidade da ação administrativa. A doutrina identifica a ocorrência de desvio de poder quando um agente exerce uma competência que efetivamente possui, mas para alcançar finalidade diversa daquela em função da qual lhe tenha sido atribuída a competência.

Quando a administração, no uso do poder de polícia que lhe é conferido pela lei, aplica alguma sanção a quem tenha infringido determinada norma, ela deve fazê-lo com o objetivo de coibir a prática daquele tipo de infração. Quando a sanção prevista é a imposição de multa pecuniária, a arrecadação decorrente de seu pagamento não é uma finalidade em si, mas uma decorrência da ação administrativa cujo propósito deve ser o de corrigir o comportamento dos infratores. Idealmente, seria desejável que todos os cidadãos cumprissem rigorosamente as normas legais e que, em consequência, a arrecadação proveniente de multas fosse nula.

Dentro desse quadro referencial surge a questão dos sensores eletrônicos que são utilizados para detectar infrações, dando origem à aplicação de multas aos infratores. Sua utilização no trânsito de nossas cidades e

rodovias vem crescendo rapidamente. Como esses equipamentos são caros, sua adoção tem sido viabilizada mediante contratos de aluguel que, em alguns casos, são pagos em valor proporcional à arrecadação das multas decorrentes de sua utilização. É essa possibilidade que o Autor do presente projeto pretende abolir.

É razoável duvidar que a proliferação indiscriminada de sensores dessa espécie tenha sido sempre pautada pelo interesse em tornar mais seguro o trânsito em nossas vias. Ao contrário, existem evidências de que os entes públicos estão sendo estimulados a instalar esses equipamentos como forma de obter um substancial aumento da arrecadação proveniente de multas. E, em muitos casos, estariam sendo induzidos a isso pelos próprios representantes das empresas que dispõem dos equipamentos para alugar.

Embora seja aceitável que o poder público celebre contratos com particulares para a utilização de tais sensores, a remuneração a ser auferida pelas empresas deve ser suficiente para compensar seus custos, mas não exorbitante a ponto de fazê-las enriquecer às custas dos infratores. No entanto, quando contratos dessa natureza vinculam a remuneração à arrecadação obtida com as multas, a sociedade deixa de ter conhecimento sobre quanto efetivamente será despendido com a utilização desses sensores. A magnitude da despesa pública com o aluguel dos equipamentos pode alcançar níveis inaceitáveis face a outras prioridades administrativas, sem que ocorra qualquer questionamento, uma vez que os gastos ficam ocultos sob o manto do aumento da arrecadação.

O poder público não pode desconsiderar a finalidade corretiva da imposição de multas, nem aceitar partilhar a arrecadação daí resultante com empresas que, como vampiros, tenham sua prosperidade fundamentada no infortúnio dos cidadãos. Daí porque o projeto sob exame é justo e oportuno.

Há que se observar que esse tipo de procedimento tem sido sujeito a questionamento não apenas no Brasil, mas também em países como os Estados Unidos. Em extensa matéria publicada no jornal Washington Post, no último dia 05 de maio, são relatadas críticas do mesmo teor sobre a multiplicação desses detectores, com o aparente propósito de propiciar arrecadação e não objetivando induzir o infrator a corrigir sua conduta. Relata também o texto que o reconhecimento desse tipo de desvio já levou à decisões, tanto administrativas como judiciais, de alteração de contratos com empresas fornecedoras dos equipamentos, extinguindo-se o pagamento proporcional à arrecadação em favor de uma remuneração fixa.

Ao apresentar este parecer favorável à proposição, quero sugerir uma alteração no texto que, sem interferir em seu conteúdo, possa torná-lo mais preciso. Entendo que o ilustre Autor optou corretamente por estabelecer a vedação pretendida por meio de acréscimo ao art. 54 da Lei nº 8.666, de 1993, alcançando assim todos os entes públicos, igualmente submetidos às disposições gerais sobre licitações e contratos. Verifica-se, no entanto, alguma redundância entre os dois parágrafos acrescentados, o que pode prejudicar a aplicação da lei. Em benefício da concisão e clareza da norma legal, proponho a adoção da emenda anexa, sintetizando num único parágrafo a vedação a contratos que contenham vinculação de pagamento ao resultado da arrecadação decorrente de multas. Proponho também, em consequência, alteração da ementa do projeto.

Nesses termos, apresento meu voto favorável ao Projeto de Lei nº 6.045, de 2002, com as emendas que ora ofereço.

Sala da Comissão, em de de 2002.

DEPUTADO FERNANDO GONÇALVES

Relator

**COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO
PÚBLICO - PROJETO DE LEI Nº 6.045, DE 2002**

Acrescenta os §§ 3º e 4º ao art. 54 da
Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

EMENDA Nº 1, do Relator

Dê-se ao art. 1º do projeto a seguinte redação:

"Art. 1º O art. 54 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993,
passa a vigorar acrescido do seguinte § 3º:

‘Art. 54.....

§ 3º Os contratos destinados a propiciar o exercício do
poder de polícia pela Administração, que para esse fim envolvam o aluguel de
equipamentos, ou qualquer outra forma de cessão onerosa dos mesmos, ou a
prestação de serviços de qualquer natureza, deverão ter remuneração fixa,
estabelecida em contrato, vedado o cálculo e o pagamento dessa remuneração
com base na arrecadação decorrente de multas aplicadas no exercício do poder
de polícia.’ "

Sala da Comissão, em de de 2002.

DEPUTADO FERNANDO GONÇALVES RELATOR

**COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO
PÚBLICO**

PROJETO DE LEI Nº 6.045, DE 2002

Acrescenta os §§ 3º e 4º ao art. 54 da
Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

EMENDA Nº 2, do Relator

Dê-se à ementa do projeto a seguinte redação:

"Acrescenta § 3º ao art. 54 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para vedar a celebração de contratos em que a remuneração seja vinculada à arrecadação decorrente da aplicação de multas."

Sala da Comissão, em de de 2002.

DEPUTADO FERNANDO GONÇALVES

Relator