



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

DEPARTAMENTO DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Petrópolis, 17 de março de 2021.

-PARECER-

CMP DSL Nº 3148/2021 /DAJ Nº 133/2021 SSM

EMENTA: Parecer Jurídico ao Projeto de Lei nº 3148/2021, que dispõe sobre a "Obrigatoriedade de gasto dos recursos advindos das multas de trânsito". Impossibilidade.

Cuida o presente parecer de analisar o Projeto de Lei nº 3148/2021, que dispõe sobre a "Obrigatoriedade de gasto dos recursos advindos das multas de trânsito", de iniciativa do Ilmo. Sr. Vereador Ronaldo Ramos.

É o sucinto relatório.

A matéria tratada no presente Projeto de Lei, de iniciativa do Ilustre Vereador Ronaldo Ramos, segundo o seu autor,



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

está fundamentada no art. 59, da Lei Orgânica do Município de Petrópolis – LOMP e no inciso I, do art. 30 da CRFB, entretanto, no que tange a aplicação de no mínimo de 10% (dez por cento) da arrecadação de multas de trânsito para assegurar a mobilidade e acessibilidade das pessoas com deficiência, verifica-se que tal matéria objeto da presente proposição legislativa, s.m.j, está inserida dentre as matérias de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal, dispostas no inc. II, do art. 60 art. 78, inc. XXIV e XXXVII, todos da LOMP.

Art. 60. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

(...)

III - criação, estruturação e atribuições das Secretarias, Departamentos e Diretorias ou órgãos equivalentes da Administração Pública;

Art. 78. Compete ao Prefeito, entre outras atribuições:

(...)

XXIV - organizar os serviços internos das repartições criadas por lei, com observância do limite das dotações a elas destinadas;

XXXVII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma de lei;

O projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Ronaldo Ramos, que dispõe sobre um percentual de 10%(dez por cento) da arrecadação de multas de trânsito para aplicação na mobilidade e acessibilidade das pessoas com deficiência, matéria



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

que se encontra-se disciplinada no âmbito da atividade administrativa do Município, cuja direção superior cabe ao Prefeito Municipal, com auxílio dos Secretários Municipais.

A destinação dos recursos provenientes das multas de trânsito para mobilidade e acessibilidade para as pessoas com deficiência criado por iniciativa parlamentar, é atividade nitidamente administrativa, representativa de atos de gestão, de escolha política para a satisfação das necessidades essenciais coletivas, vinculadas aos Direitos Fundamentais. Assim, privativa do Poder Executivo e inserida na esfera do poder discricionário da administração.

Não se trata, evidentemente, de atividade sujeita a disciplina legislativa. O poder Legislativo não pode através de lei ocupar-se da administração para gerir a aplicação dos recursos públicos, sob pena de se permitir que o legislador administre invadindo área privativa do Poder Executivo.

Assim, quando o Poder Legislativo do Município edita lei disciplinando atuação administrativa, como ocorre, no caso em exame, em função da vinculação de recursos público obtidos com as multas oriundas das infrações de trânsito, invade, indevidamente, esfera que é própria da atividade do Administrador Público, violando o princípio da separação de poderes.

Cabe essencialmente à Administração Pública, e não ao legislador, deliberar a respeito da conveniência e oportunidade da destinação dos recursos públicos. Trata-se de atuação administrativa que decorre de escolha política de gestão, na qual é vedada intromissão de qualquer outro poder.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

A inconstitucionalidade, portanto, decorre da violação da regra da separação de poderes, prevista na Constituição Estadual e aplicável aos Municípios.

É pacífico na doutrina, bem como na jurisprudência, que ao Poder Executivo cabe primordialmente a função de administrar, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público. De outra banda, ao Poder Legislativo, de forma primacial, cabe a função de editar leis, ou seja, atos normativos revestidos de generalidade e abstração.

Cumpre recordar aqui o ensinamento de Hely Lopes Meirelles, anotando que *“a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. (...) O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante”*.

Sintetiza, ademais, que *“todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art. 2º c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário”* (Direito municipal brasileiro, 15. ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p. 708 e 712).

Deste modo, quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, editando leis que equivalem na prática a



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e independência que deve existir entre os poderes estatais.

A matéria tratada na presente proposição legislativa encontra-se na órbita da chamada *reserva da administração*, que reúne as competências próprias de administração e gestão, imunes a interferência de outro poder (art. 99, XI, da Constituição Estadual - aplicável na órbita municipal por obra de seu art. 145), por serem privativas do Chefe do Poder Executivo.

Ainda que se imagine que houvesse necessidade de disciplinar por lei alguma matéria de gestão municipal, a iniciativa seria privativa do Chefe do Poder Executivo, quando ele mesmo não pudesse discipliná-la por decreto.

Assim, o presente Projeto de Lei, ao determinar providência administrativa, de um lado, viola o art. 60, inc. III e art. 78, incs. XXIV e XXXVII, da LOMP, no estabelecimento de regras que respeitam à direção da administração e à organização e ao funcionamento do Poder Executivo, matéria essa que é da alçada da reserva da Administração, e de outro, ela ofende o Princípio da Simetria, constitucionalmente aplicado em nosso ordenamento jurídico, na medida em que impõe atribuição ao Poder Executivo Municipal.

A inconstitucionalidade da proposição transparece exatamente pelo divórcio da iniciativa parlamentar com os preceitos contidos tanto na Constituição Estadual, quanto na Lei Orgânica Municipal, conforme exemplo a seguir:

Em caso semelhante esse C. Órgão Especial decidiu que:

"Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal nº 11.229. Diploma que dispõe



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

sobre destinação de 100% dos valores arrecadados com aplicação de multas de trânsito para a TRANSERP e para o 9º Agrupamento de incêndio (Bombeiros). Vício de iniciativa. Lei promulgada pela Câmara após veto do Prefeito. Inconstitucionalidade por violação ao princípio da separação, independência e harmonia entre os Poderes (arts. 5º e 144 da CE). Competência privativa do chefe do Executivo para a iniciativa de lei sobre organização e funcionamento da Administração, inclusive as que importem em aumento de despesa. Ação procedente." (ADIN nº 158.599-0/0-00, Rel. Des. Passos de Freitas, julgado em 04 de junho de 2008)

Importante ainda consignar que a matéria objeto da proposição em análise está relacionada à destinação dos recursos advindos das multas de trânsito.

As regras de trânsito no âmbito municipal a este respeito, atendidas as regras gerais do Código de Trânsito Brasileiro, encontram-se na gestão administrativa da Cidade, privativa do Poder Executivo, a quem cabe decidir a forma pela qual serão aplicadas e geridas as receitas provenientes das multas de trânsito.

Nos termos do art. 21 do Código de Trânsito Brasileiro, compete aos órgãos e entidades executivos rodoviários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição atividades de fiscalização, planejamento, sinalização, engenharia de tráfego, autuação, arrecadação das multas, promoção de programas de educação e segurança etc.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Evidente que se trata de atribuição conferida a órgão do Poder Executivo, pela própria dicção do termo utilizado “*órgão executivo de trânsito*”, portanto, inviável sua regulamentação por iniciativa do Poder Legislativo.

Os problemas decorrentes do trânsito nas cidades exigem estudo e planejamento para a adequada solução dos transtornos que podem provocar aos munícipes, atividades relacionadas à gestão administrativa.

Por este motivo, cabe essencialmente ao Poder Executivo, e não ao legislador, deliberar a respeito da destinação e forma pela qual serão empregadas as receitas provenientes das multas decorrentes das infrações de trânsito.

De outro lado, o referido Projeto de Lei viola o princípio federativo que se manifesta na repartição constitucional de competências.

O esquema de repartição de competências entre os entes federados – expressão do princípio federativo – conferiu à União, sem espaço para os Estados e aos Municípios, a competência privativa para legislar sobre trânsito (art. 21, XI Constituição Federal).

O estado de probabilidade (prevenção) ou de incerteza (precaução) de riscos, perigos ou danos decorrentes do trânsito é unitariamente concebível e estimável para qualquer Estado ou Município da Federação, motivo que inspira a uniformidade e a centralidade normativa, pois os efeitos serão os mesmos em bens e pessoas situados no território nacional.

Assim, sobre a matéria, a União no uso de sua competência privativa de legislar (CF, art. 22, XI), editou a Lei nº 9.503/97 (Código de Trânsito Brasileiro), onde estabelece que o



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

trânsito, em condições seguras, é um direito de todos e dever dos órgãos e entidades componentes do Sistema Nacional de Trânsito, a estes cabendo, no âmbito das respectivas competências, adotar as medidas destinadas a assegurar esse direito, dando prioridade em suas ações à defesa da vida, nela incluída a preservação da saúde e do meio-ambiente. Para tal propósito, necessária uma disciplina normativa uniforme para todo território nacional e aplicável a todas as coisas e pessoas físicas ou jurídicas.

Por este motivo a Lei nº 9.503/97, além de estabelecer regras gerais para todo o país, mesmo porque o trânsito não é matéria de predominância local, determinou no art. 320 que *A receita arrecadada com a cobrança das multas de trânsito será aplicada, exclusivamente, em sinalização, engenharia de tráfego, de campo, policiamento, fiscalização e educação de trânsito.*

Desta forma, a União com o escopo de priorizar as ações dos órgãos e entidades componentes do Sistema Nacional de Trânsito à defesa da vida, nela incluída a preservação da saúde e do meio-ambiente, vinculou a aplicação das receitas advindas das multas de trânsito a atividades preventivas relacionadas a sinalização, engenharia de tráfego, de campo, policiamento, fiscalização e educação de trânsito.

Nem se alegue a existência de interesse local ou autonomia municipal para simples disciplina da destinação dos recursos advindos das multas de trânsito. A questão, como exposta, demonstra a inocorrência da predominância – chave-mestra para delimitação da autonomia local – na medida em que não se cinge às peculiaridades de cada comuna o desenvolvimento de medidas preventivas no trânsito relacionadas à sinalização, engenharia de tráfego, de campo, policiamento, fiscalização e educação.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Se a União no exercício de sua competência privativa para legislar sobre trânsito disciplinou a destinação dos recursos obtidos com as multas de trânsito, não resta qualquer campo para a atividade legislativa complementar estadual ou municipal sobre a matéria.

Não pode o legislador municipal, contudo, a pretexto de legislar concorrentemente ou suplementar a legislação federal, invadir a competência legislativa deste ente federativo superior (RE 313.060, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 29-11-2005, Segunda Turma, DJ de 24-2-2006).

Ainda que assim não fosse, o assunto, em termos acadêmicos, foi bem examinado por Fernanda Menezes Dias de Almeida assentando que a colisão de competências resolve-se pela prevalência das "*determinações emanadas do titular da competência legislativa privativa*" (*Competências na Constituição de 1988*, São Paulo: Atlas, 2ª ed., p. 159).

A autonomia das entidades federativas pressupõe repartição de competências legislativas, administrativas e tributárias. Trata-se de um dos pontos caracterizadores e asseguradores da existência e de harmonia do Estado Federal.

A base do conceito do Estado Federal reside exatamente na repartição de poderes autônomos, que, na concepção tridimensional do Estado Federal Brasileiro, se dá entre a União, os Estado e os Municípios. É através desta distribuição de competências que a Constituição Federal garante o princípio federativo. O respeito à autonomia dos entes federativos é imprescindível para a manutenção do Estado Federal.

Dessa forma, de tudo o que foi analisado restou transparente, que a presente proposição legislativa violou o princípio



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

da repartição constitucional de competências, que é a manifestação mais contundente do princípio federativo, operando, por consequência, desrespeito a princípios constitucionais estabelecidos.

Essa é a razão pela qual restou configurada também, no caso, a ofensa ao disposto nos arts. 60, inc. III e art. 78, incs. XXIV e XXXVII, todos da LOMP.

De outro lado, e não menos importante, o dispositivo legal impugnado colide frontalmente com o art. 99, inc. XI da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

Além do mais o Projeto de Lei em análise não indicou de forma adequada os recursos orçamentários necessários para a cobertura dos gastos advindos que, no caso, são evidentes porquanto promove alteração na destinação de verbas públicas sem precisar os recursos necessários para a respectiva compensação.

Todo o exposto trata-se de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação e até mesmo consequente aprovação. Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, *in verbis*:

"O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.) *Sem grifo no original.*

Por todas as razões expostas acima, esta Diretoria Jurídica, s.m.j, OPINA **DESFAVORAVELMENTE** ao Projeto de Lei em questão, nos termos em que foi proferido.

À superior consideração.

SERGIO DE
SOUZA
MACEDO

Assinado de forma
digital por SERGIO DE
SOUZA MACEDO
Dados: 2021.03.17
00:03:33 -03'00'

SERGIO DE SOUZA MACEDO

Consultor Jurídico

Matricula nº 1056.061/11

OAB/RJ 91.435