



CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE

RUA PRINCESA ISABEL, 410 – BOA VISTA – RECIFE – PE – telex 1865 – fax 3301-1262 / f. 3301-1280 / 122
C.G.C. (MF) Nº. 08.903.189/0001-34 -- INSCRIÇÃO ESTADUAL -- ISENTO – INSCRIÇÃO MUNICIPAL : ISENTO

PARECER Nº. _____/2008

Ementa: Implanta o Programa de Rodízio de Veículos Automotores no Município do Recife.

A **Comissão de Legislação e Justiça** recebeu, para analisar e emitir parecer, o **Projeto de Lei nº. 19/08** de autoria do Vereador Liberato Costa Junior, e foi designado com o seu relator o Vereador Jurandir Liberal.

Trata-se de *projeto* que implanta o Programa de Veículos Automotores no Município do Recife.

Imagine que você, condutor devidamente habilitado, esteja dirigindo seu veículo até uma cidade que ainda não conhece e, na entrada desse município, depara-se com uma placa com apenas os dizeres Rodízio municipal. Verifique o dia do mês e a cor do seu veículo. Imagine, ainda, que, por não conhecer as regras estabelecidas na legislação daquela cidade, que proíbe, a cada um dos trinta dias do mês, uma cor de veículo diferente, você receba, dias após, uma notificação por ter cometido a infração de trânsito por transitar em locais e horários não permitidos pela regulamentação estabelecida pela autoridade competente. Embora esse exemplo seja hipotético, é exatamente o que ocorre com os condutores que vêm a Recife e desconhecem o rodízio municipal, exceto pelo fato de que a restrição imposta leva em conta o dia da semana e o último dígito da placa.

Imagine agora que, utilizando como parâmetro o sistema implantado na capital, todas as cidades da região metropolitana decidam implantar idêntica restrição, mas com horários, perímetros e critérios diferentes: como exigir do condutor o conhecimento e cumprimento de cada uma das regras, em cada uma das cidades pelas quais transite. Será mesmo que a placa que proíbe o trânsito de veículos automotores, prevista no Código de Trânsito e por todos conhecida, é realmente necessária, ou basta a vontade legislativa de cada município.

Inicialmente, é importante explicar o que é (e como funciona) o DETRAN: previstos no artigo 7º, inciso II, do Código de Trânsito Brasileiro, os Conselhos Estaduais de Trânsito e o Conselho de Trânsito do Distrito Federal são órgãos normativos, consultivos e coordenadores, integrantes do Sistema Nacional de Trânsito, cujas atribuições estão delineadas no artigo 14 do CTB, das quais destacamos as previstas nos incisos I e VIII, que lhes determinam cumprir e fazer cumprir a legislação e as normas de trânsito, bem como acompanhar e coordenar as atividades dos demais órgãos de trânsito, o que demonstra que sua competência não está restrita ao julgamento

de recursos, o que se encontra determinado apenas no inciso V, alínea a) - julgar os recursos interpostos contra decisões das JARI, sendo reforçado pelos artigos 289, inciso II e 290, que indicam a competência do CETRAN de cada Estado, para julgar os recursos de trânsito (em segunda e última instância), quando se tratar de penalidade imposta por órgão ou entidade de trânsito estadual ou municipal.

Desta forma, todo aquele que recebe uma multa de trânsito municipal em sua residência tem, basicamente, duas oportunidades para recorrer contra a penalidade: em primeiro lugar, diretamente no órgão responsável pela sua imposição, que remeterá o recurso a uma de suas Juntas Administrativas de Recursos de Infrações (JARI) na cidade da infração, por exemplo, existem 19 juntas, cada uma composta por 3 titulares e 3 suplentes e, caso o recurso seja indeferido (ou seja, a multa mantida), poderá o interessado apresentar novamente o seu pedido (comprovando o pagamento da multa, conforme art. 288, § 2º, do CTB), desta vez ao Conselho Estadual de Trânsito.

Vejamos, todavia, o que prevê a legislação brasileira, tendo em vista que a Constituição do Brasil, lei máxima de nosso país, prescreve, como direito e garantia fundamental que *ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de LEI* (artigo 5º, inciso II): primeiramente, há que se destacar que, pelo artigo 22, inciso XI, da CF/88, ***Compete privativamente à União legislar sobre ... trânsito e transportes, disposição que, por si só, invalidaria a elaboração de lei municipal que implantasse uma restrição de veículos, em sistema de rodízio, por dia de semana e de acordo com o final de placa.***

Entretanto, não obstante eventual vício de inconstitucionalidade da que implantou o rodízio de veículos em Recife, há questão é que a lei federal que versa sobre trânsito, que é, justamente, o Código de Trânsito Brasileiro (Lei nº 9.503/97), estabeleceu, como competência dos órgãos e entidades executivos de trânsito dos municípios, no âmbito de sua circunscrição: *planejar, projetar, regulamentar e operar o trânsito de veículos, de pedestres e de animais, e promover o desenvolvimento da circulação e da segurança de ciclistas. É com base nesta atribuição, que o órgão municipal de trânsito pode (sem a necessidade de qualquer intervenção do Poder Legislativo local) impor condições, proibições, obrigações ou restrições no uso das vias, ou seja, é possível proibir o trânsito de veículos automotores em determinados dias, horários e de acordo com certos critérios, sem que, para tanto, exista lei municipal a respeito, assim como ocorre com a proibição de estacionamento, conversão ou retorno em determinada via.*

O rodízio de veículos, a bem da verdade, não existe (e nunca existiu) no Código de Trânsito Brasileiro. Aliás, a Lei municipal foi aprovada ainda às vésperas de entrar em vigor o atual CTB, motivo pelo qual estabeleceu, em seu artigo 6º, que *A inobservância da restrição objeto do Programa acarretará a autuação da infração prevista no artigo 83, inciso X, do Código Nacional de Trânsito, ou do dispositivo equivalente que vier a substituí-lo quando da vigência do novo Código, observando-se as regras de reincidência pertinentes, prevendo o art. 83, X, do revogado CNT que É dever de todo condutor de veículo ... obedecer a horários e normas de utilização da via terrestre, fixados pela autoridade de trânsito.* Com a entrada em vigor do atual Código

de Trânsito, passou o órgão municipal de trânsito a aplicar ao descumprimento do rodízio de veículos a multa por infração prevista no artigo 187, inciso I, do CTB: *Transitar em locais e horários não permitidos pela regulamentação estabelecida pela autoridade competente, para todos os tipos de veículos. Isto significa que não existe infração específica para o descumprimento do rodízio de veículos, mas os que hoje transitam no chamado centro expandido têm sido multados por transitar em locais e horários não permitidos pela legislação municipal (de constitucionalidade questionável), que instituiu o programa de restrição ao trânsito de veículos automotores.*

Embora a palavra regulamentação seja utilizada freqüentemente como sinônimo de redação de normas (inclusive em alguns artigos do CTB), é fato que o Anexo I do Código apresenta um conceito específico para regulamentação da via, como sendo a *implantação de sinalização de regulamentação pelo órgão ou entidade competente com circunscrição sobre a via, definindo, entre outros, sentido de direção, tipo de estacionamento, horários e dias*. Levando-se em consideração este significado, forçoso reconhecer que a infração do artigo 187, inciso I, somente se caracteriza quando o trânsito do veículo ocorrer em locais e horários não permitidos pela sinalização de regulamentação, isto é, por uma das seguintes placas de regulamentação: r-9 (proibido trânsito de caminhões), r-10 (proibido trânsito de veículos automotores), R-11 (proibido trânsito de veículos de tração animal), R-12 (proibido trânsito de bicicletas), R-13 (proibido trânsito de tratores e máquinas de obras), R-37 (proibido trânsito de motocicletas, motonetas e ciclomotores), R-38 (proibido trânsito de ônibus) OU R-40 (Trânsito proibido a carros de mão).

No caso do rodízio de veículos portanto, bastaria ao órgão de trânsito implantar a placa **R-10**, com as informações adicionais necessárias, para legitimar a restrição que se pretende. Neste sentido, é importante transcrever trechos da Resolução do CONTRAN nº 180/05, que aprovou o Volume I do Manual Brasileiro de Sinalização de Trânsito, com as regras de instalação e interpretação para toda a Sinalização vertical de regulamentação.

Pelos motivos acima expostos, minha interpretação jurídica sempre foi contrária à aplicação da multa prevista no artigo 187, inciso I, do CTB aos que descumprem o rodízio de veículos, tendo em vista a inexistência das placas exigidas por lei. Apesar disso, como Conselheiro do CETRAN, até há pouco tempo não utilizava tal justificativa para propor o deferimento dos recursos por mim relatados, tendo em vista que, em geral, a falta das placas não ERA utilizada como alegação recursal, mas os recorrentes procuravam justificar por outros argumentos o motivo da desobediência a uma restrição que, de fato, conheciam. No entanto, o desconhecimento sobre os locais de proibição, as regras específicas e a própria existência do rodízio de veículos passou a ser cada vez mais comum nos recursos interpostos de uns tempos pra cá, em especial por dois motivos:

1º - a criação do RENAINF Registro Nacional de Infrações de Trânsito, instituído pela Resolução do CONTRAN nº 155/04 e que passou a possibilitar a aplicação de multas de trânsito a veículos de outros Estados, cuja efetiva finalização ocorreu apenas em 26/12/07, com a integração do Estado de Tocantins;

2º - a utilização de equipamentos automáticos não metrológicos para a constatação do descumprimento ao rodízio de veículos, o que somente foi possível com a edição da Resolução do CONTRAN nº 165/04 (que determina as regras gerais para os equipamentos não metrológicos) e da Portaria do DENATRAN nº 27/05 (de 04/07/05), que passou a autorizar a utilização de equipamentos eletrônicos para a comprovação da infração de trânsito do artigo 187, inciso I. (segundo informações da própria CET e divulgadas pela imprensa, desde que foram instalados os equipamentos eletrônicos, o número de multas de rodízio triplicou, representando, em 2007, 33 % das multas de trânsito, totalizando 1,38 milhão).

Entre a convicção jurídica que possuo e a análise racional, sobre os benefícios ao trânsito advindos da restrição idealizada, preferia não tomar a iniciativa de alegar a questão formal de falta de placas para deferir os poucos recursos que chegavam às minhas mãos, de infratores que conheciam o rodízio, mas tentavam justificar, por motivos pessoais, o seu descumprimento; contudo, como se calar diante do real desconhecimento dos condutores de outros Estados que também passaram a ser multados, em vista do funcionamento do RENAINF e com o apoio da tecnologia. É fato que *ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece* (princípio de Direito que se encontra previsto no art. 3º da Lei de Introdução ao Código Civil e se aplica a todo nosso ordenamento jurídico), mas isto desobriga o Poder público de cumprir as formalidades exigidas para a aplicação de punições aos administrados. Entendo que não, já que, dentre os princípios da Administração pública, consignados no artigo 37 da Constituição Federal, destaca-se o da legalidade, segundo o qual se exige o estrito cumprimento do que está na lei, para que os atos administrativos tenham total validade.

Ao deferir os recursos dos que desconhecem realmente o rodízio, porém, a questão que passou a merecer atenção foi a seguinte: a justificativa a ser utilizada para o cancelamento da penalidade deve ser a comprovada ignorância sobre a legislação municipal ou a inexistência de sinalização. Preferindo-se a segunda alternativa, diante das explicações técnico-jurídicas apresentadas, o impasse gerado é que a falha do órgão municipal de trânsito macula todas as multas aplicadas e não só aquelas impostas aos veículos dos forasteiros, já que, além de constituir erro de formalidade, não se pode estabelecer, neste caso, diferenciação entre condutores, dado o direito de igualdade, garantido pela Constituição Brasileira.

Quando o assunto passou a ser corrente nas reuniões do CETRAN, pelas constantes manifestações dos recorrentes, houve a necessidade de posicionamento sobre o tema, o que, diga-se de passagem, não foi um processo nada fácil, pois o que se busca, acima de tudo, é a harmonia dos órgãos de trânsito, que devem trabalhar, sempre, em prol de um trânsito mais seguro. A primeira medida adotada pelo Conselho, em 2006, foi a realização de reunião com os responsáveis pelo trânsito, expondo o posicionamento, então firmado, de que as placas deveriam ser instaladas nas vias de acesso ao perímetro de proibição, sob pena de inviabilizar o rodízio de veículos, mas nenhuma ação efetiva foi adotada, motivando o CETRAN ao cancelamento sistemático de todos os recursos posteriormente apresentados, por erro de formalidade e independente das alegações recursais apresentadas.

Registre-se que o posicionamento adotado pelo CETRAN não é isolado, posto que o Poder Judiciário também considerou a necessidade de instalação de placas de proibição nos locais de restrição, ao conceder liminar (publicada no Diário Oficial do Estado de 25/06/07) em ação civil pública que ainda se encontra em tramitação na 10ª Vara da Fazenda Pública, sob o processo nº 583.53.2007.108594-1. Da decisão liminar, destacamos as palavras do MM. Juiz de Direito:

...Nesse contexto, é de se ter em conta que malgrado o tempo já decorrido desde a implantação desse programa de restrição ao tráfego, esse dever legal não pode ser olvidado ou descumprido, seja porque a Lei assim o prevê, exigindo seu efetivo cumprimento, seja porque é fato que muitas pessoas de outras cidades circulam por esta Capital e quando o fazem sujeitam-se evidentemente a esse tipo de restrição e às sanções legalmente previstas (multa e pontuação negativa em prontuário de condutor), a tornar ainda mais necessária essa sinalização de informação e advertência, sobretudo porque são várias as vias públicas atingidas em extenso perímetro urbano, o que pode causar (e certamente causa) confusão aos motoristas, mesmo àqueles que com maior frequência transitam por esta Capital, que nem sempre podem, com clareza e segurança, identificar o que constitui territorialmente como centro expandido...

É de se lamentar, finalmente, que a ilegalidade sobre as multas aplicadas tenham sido argüidas apenas em segunda instância, já que os recursos deferidos pelo CETRAN passaram primeiramente por uma das 19 JARI existentes no município, que, simplesmente, ignoraram as questões ora apontadas e, até mesmo, as alegações de desconhecimento da restrição por parte dos recorrentes, deixando, inclusive, de cumprir sua atribuição prevista no inciso III do artigo 17 do CTB, que é *encaminhar aos órgãos e entidades executivos de trânsito e executivos rodoviários informações sobre problemas observados nas autuações e apontados em recursos, e que se repitam sistematicamente.*

Quanto à análise da constitucionalidade e da legalidade, verificou-se que o projeto apresenta compatibilidade, seja de natureza formal ou material; devendo, portanto, ser rejeitado por esta comissão, conforme a argumentação acima descrita.

Dessa forma, em virtude do exposto, por haver óbice legal ou constitucional, opina a Comissão de Legislação e Justiça, pela **rejeição do Projeto de Lei nº. 19/2008.**

É o parecer, SMJ.

Sala das Comissões da Câmara Municipal do Recife, em 10 de junho de 2008.

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO E JUSTIÇA

Jurandir Liberal
Presidente - Relator

Cordeiro de Deus
Vice-Presidente

Gustavo Negromonte
Membro Efetivo

Vicente André Gomes
Membro Efetivo

Antônio Luiz Neto
Membro Efetivo