

PUBLICADO DOC 02/02/2007

RAZÕES DE VETO

Projeto de Lei nº 241/06

OF ATL nº 14, de 31 de janeiro 2007

Ref.: Ofício SGP-23 nº 0068/2007

Senhor Presidente

Reporto-me ao ofício referenciado, por meio do qual Vossa Excelência encaminhou à sanção cópia autêntica da lei decretada por essa Egrégia Câmara, na sessão de 21 de dezembro de 2006, relativa ao Projeto de Lei nº 241/06, de autoria do Vereador Francisco Chagas, que institui o Fundo Municipal de Trânsito - FMT, autoriza o Poder Executivo a criar o Conselho Municipal de Trânsito e dá outras providências.

O texto aprovado, ao criar o referido Fundo, objetivando proporcionar recursos orçamentários-financeiros, técnicos e gerenciais, com vistas a efetuar melhoramentos no trânsito, estabelece as respectivas receitas, decorrentes de diversas verbas, tais como multas, taxas e tarifas correlatas, juros e rendimentos provenientes de aplicações financeiras, produto de convênios firmados, parcelas do produto da arrecadação de serviços, de uso de espaços públicos para estacionamento, dentre outras. Determina, também, a aplicação dos recursos exclusivamente no desenvolvimento do trânsito, em atividades que especifica. Finalmente, cria e indica as atribuições do Conselho Municipal de Trânsito, composto por pessoas dos setores público e privado.

Pelas razões a seguir expostas, aponho veto total à propositura, por inconstitucionalidade, ilegalidade e contrariedade ao interesse público.

De início, verifica-se, indubitavelmente, que o projeto aprovado representa ingerência indevida nas competências exclusivas do Poder Executivo no sentido da disciplina do trânsito no Município de São Paulo, configurada em sistema pela Carta Magna do país.

Com efeito, nos termos do artigo 22, inciso XI, da Constituição Federal, compete privativamente à União legislar sobre trânsito e transporte. No uso dessa competência foi editada a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro - CTB. Em seu artigo 5º o CTB criou o Sistema Nacional de Trânsito, que se constitui no "conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que tem por finalidade o exercício das atividades de planejamento, administração, normatização, pesquisa, registro e licenciamento de veículos, formação, habilitação e reciclagem de condutores, educação, engenharia, operação do sistema viário, policiamento, fiscalização, julgamento de infrações e de recursos e aplicação de penalidades".

O Sistema Nacional de Trânsito é composto por diversos órgãos, dentre os quais se destacam - na esfera local - os órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição, competindo-lhes, dentre inúmeras atribuições, previstas no artigo 24 do citado diploma legal, todas aquelas referentes à arrecadação de multas por infrações cometidas, bem como integrar-se a outros órgãos e entidades do Sistema para fins de arrecadação e compensação de multas impostas na área de sua competência, com vistas à unificação do licenciamento, à simplificação e à celeridade das transferências de veículos e de prontuários dos condutores de uma para outra unidade da Federação. Nesse particular, cabe lembrar que o artigo 320 do CTB já estabelece que "a receita arrecadada com a cobrança das multas de trânsito será aplicada exclusivamente em sinalização, engenharia e tráfego, de campo, policiamento, fiscalização e educação de trânsito".

Diante disso, a criação do cogitado Fundo Municipal de Trânsito interfere diretamente na gestão dos recursos municipais atinentes a essa específica área de atuação. Assim o fazendo, incorre em vício de iniciativa, uma vez que conflita com o artigo 69, inciso XVIII, e

70, inciso XIV, da Lei Orgânica do Município de São Paulo, que estabelecem, o primeiro, a competência privativa do Prefeito para propor à Câmara Municipal a criação de fundos destinados ao auxílio no financiamento de serviços e/ou programas públicos, e, o segundo, para dispor sobre a estrutura, a organização e o funcionamento da Administração Municipal. É que a propositura toca na estruturação, organização e funcionamento da Secretaria Municipal dos Transportes, tendo em vista a definição dos recursos que comporão o fundo e a indicação taxativa das atividades em que deverão ser aplicados, bem como no que concerne ao Conselho Municipal de Trânsito, a ser integrado por pessoas estranhas à Prefeitura e a cuja aprovação deverão ser submetidas todas e quaisquer atividades, programas e investimentos relativos ao trânsito.

Sob outro ângulo de análise, é preciso considerar alguns problemas técnicos de que padece a medida. De sua leitura geral, especialmente de seus artigos 5º, 6º e 7º, depreende-se que trata o fundo como se fosse um órgão administrativo. O fundo, na verdade, nada mais é do que um tipo de "conta", empregado esse termo na acepção que lhe confere a Contabilidade Pública. O artigo 71 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, define-o no sentido de que "constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação". Os autores administrativistas apresentam outras definições, tais como "fundo financeiro é toda reserva de receita para a aplicação determinada em lei" (Hely Lopes Meirelles, Finanças Municipais) ou "reserva, em dinheiro, ou o patrimônio líquido, constituído de bens ou ações, afetado pelo Estado, a determinado fim" (Cretella Júnior, Comentários à Constituição Brasileira de 1988, v. 7).

Como se vê, diversamente da intenção do texto aprovado, o fundo "é uma forma de gestão de recursos, que não se caracteriza como entidade jurídica, órgão, unidade orçamentária ou unidade contábil, mas como ente contábil, ou seja, um conjunto de contas especiais que identificam e demonstram as origens e a aplicação de recursos de determinado objetivo ou serviço" (Comentários à Lei nº 4.320, coordenador Flávio da Cruz, ATLAS, 2001, pág. 105).

Na verdade, reserva-se a casos especialíssimos a utilização do fundo como instrumento de gestão. Como regra geral, a realização de despesas e programas da administração deve se dar no âmbito da normal execução orçamentária. Exceções são previstas na legislação para situações peculiares, como receitas que por lei são vinculadas, como é o caso do Fundo Municipal de Saúde e do Fundo Municipal da Criança e do Adolescente. No mais, a Administração Pública deve ser gerida, do ponto de vista financeiro e orçamentário, por meio de caixa único, em obediência ao princípio da unidade de tesouraria, expressamente estabelecido no artigo 56 da citada Lei Federal nº 4.320, de 1964.

Nesse sentido, é totalmente desnecessária a criação de tal ente contábil, configurando-se contrária ao interesse público, na medida em que a Secretaria Municipal de Transportes, como órgão local integrante do Sistema Nacional de Trânsito, é competente para gerir todos os recursos que lhe advenham em função de suas atribuições, sejam provenientes da arrecadação de multas ou de outras verbas, mesmo orçamentárias, a ela destinadas.

Outra impropriedade do projeto vindo à sanção é a estipulação, constante de seu artigo 6º, de constituir passivo do FMT as "obrigações de qualquer natureza que o setor venha a assumir para a manutenção e o funcionamento do sistema". A palavra "setor", pela sua abrangência, engloba o conjunto de atividades referentes ao trânsito e ao transporte, incluindo a própria administração da Secretaria Municipal de Transportes, cuja cobertura financeira é feita por dotações orçamentárias. Também quanto ao Conselho Municipal de Trânsito, deve-se considerar que a submissão das atividades relacionadas à gestão do trânsito à aprovação de órgão coletivo, composto em parte por pessoas estranhas à Administração, configura-se mais uma vez em incabível e desnecessária ingerência na gestão dos negócios públicos, incorrendo por conseguinte em ilegalidade e inconstitucionalidade.

Concluindo, pelas razões expendidas, vejo-me compelido a vetar integralmente o texto aprovado, com fulcro no artigo 42, § 1º, da Lei Orgânica do Município de São Paulo, devolvendo o assunto ao reexame dessa Egrégia Câmara.

Na oportunidade, renovo a Vossa Excelência meus protestos de apreço e consideração.

GILBERTO KASSAB, Prefeito

Ao Excelentíssimo Senhor

ANTONIO CARLOS RODRIGUES

Digníssimo Presidente da Câmara Municipal de São Paulo