

CONSULTA/0360/2026/MN/G

(CÓDIGO: 000335)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM – SP

At.: Sra. Bianca Bordignon – Assessora Parlamentar do Gabinete do
Vereador Wagner Ricardo Pereira

EMENTA:

Câmara Municipal – Projeto de Lei nº 98/2026, de iniciativa parlamentar, que "altera dispositivos da Lei Municipal nº 3.132, de 4 de fevereiro de 1999, para adequar as finalidades do Fundo Municipal de Segurança e Educação de Trânsito (FUMSET), à redação nacional do art. 320 do Código de Trânsito Brasileiro, incluindo o custeio do processo de habilitação de condutores de baixa renda (Programa CNH Social), autoriza a celebração de convênio com o Detran-SP, estabelece normas de transparência, revoga dispositivos obsoletos, e dá outras providências" – Competência legislativa municipal – Aplicação das rendas municipais – Compatibilidade com a Lei Federal nº 15.153/2025 – Iniciativa legislativa e competência privativa do Prefeito – Matéria orçamentária e administrativa – Constatação de vício de inconstitucionalidade formal (iniciativa) – Recomendação – Formulação de indicação legislativa, como instrumento de colaboração institucional – Considerações.

CONSULTA:

"Encaminho para análise o Projeto de Lei Nº 98/2026, que 'ALTERA DISPOSITIVOS DA LEI MUNICIPAL Nº 3.132, DE 4 DE FEVEREIRO DE 1999, PARA ADEQUAR AS FINALIDADES DO FUNDO MUNICIPAL DE SEGURANÇA E EDUCAÇÃO DE TRÂNSITO (FUMSET), À REDAÇÃO NACIONAL DO ART. 320 DO CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO, INCLUINDO O CUSTEIO DO PROCESSO DE HABILITAÇÃO DE CONDUTORES DE BAIXA RENDA (PROGRAMA CNH SOCIAL), AUTORIZA A CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIO COM O DETRAN-SP, ESTABELECE NORMAS DE TRANSPARÊNCIA, REVOGA DISPOSITIVOS OBSOLETOS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.'

A CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM APROVA:

Art. 1º O Artigo 1º da Lei Municipal nº 3.132, de 4 de fevereiro de 1999, passa avigorar com a seguinte redação:

'Art. 1º Fica criado o FUNDO MUNICIPAL DE SEGURANÇA E EDUCAÇÃO DE TRÂNSITO (FUMSET), que tem por objetivo garantir condições financeiras para o custeio e investimentos destinados, exclusivamente, às ações de sinalização, engenharia de tráfego, engenharia de campo, policiamento, fiscalização, renovação de frota circulante, educação de trânsito e o custeio do processo de habilitação de condutores de baixa renda, em estrita consonância coma nova redação do art. 320 da Lei Federal nº 9.503/1997 (Código de Trânsito Brasileiro).'

Art. 2º O Artigo 3º da Lei Municipal nº 3.132, de 4 de fevereiro de 1999, passa a vigorar com a revogação do Inciso V, alteração do Inciso VIII, acrescido do Inciso XIII e de parágrafos de forma subsequente, com a seguinte redação:

'Art. 3º (...)

V – (REVOGADO);

(...)

VIII – investimentos na infraestrutura de sinalização e engenharia de tráfego e de campo;

(...)

XIII – custeio integral ou parcial do Programa CNH Social Municipal, destinado à formação e emissão da Carteira Nacional de Habilitação para cidadãos de baixa renda inscritos no Cadastro Único (CadÚnico), observado o disposto no § 5º do Art. 320 do Código de Trânsito Brasileiro.

§ 1º Para o cumprimento do disposto no Inciso XIII, o Conselho Diretor do FUMSET reservará na proposta orçamentária anual o percentual mínimo de 5% (cinco por cento) da receita estimada de arrecadação do valor das multas de trânsito descrita no Art. 2º, inciso I desta Lei.

§ 2º Os recursos descritos no parágrafo anterior serão aplicados estritamente na cobertura de taxas de emissão de documentos, exames periciais obrigatórios e aulas teóricas e práticas junto a Centros de Formação de Condutores (CFCs) devidamente credenciados.

§ 3º O órgão executivo de trânsito publicará periodicamente, em sítio eletrônico oficial, os dados sobre a receita arrecadada com a cobrança de multas de trânsito e sua respectiva destinação, em cumprimento ao § 2º do Art. 320 do Código de Trânsito Brasileiro.'

Art. 3º A Lei Municipal nº 3.132, de 4 de fevereiro de 1999, passa a vigorar acrescida do Artigo 5º-A, com a seguinte redação:

'Art. 5º-A. Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a celebrar Convênio de Cooperação Técnica e Financeira com o Departamento Estadual de Trânsito de São Paulo (DETRAN-SP), com a finalidade de viabilizar a triagem de candidatos, o repasse de valores e os atos cadastrais necessários à execução do Programa CNH Social no Município.'

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Solicito um parecer técnico e jurídico abrangente, considerando os seguintes aspectos:

Competência de iniciativa.

Impacto da proposta quanto a alteração das finalidades do Fundo Municipal de Segurança e Educação de Trânsito (FUMSET), considerando a redação do artigo 320 do CTB.

Considerações gerais e compatibilidade acerca das alterações propostas nos dispositivos da Lei Municipal nº 3.132/1999, por meio da propositura em questão.

Solicito que o parecer indique eventuais ajustes necessários, considerando tanto a clareza do texto quanto sua viabilidade prática.

Peço que o parecer identifique possíveis adequações ou ajustes para reforçar a relevância e aplicabilidade do projeto”.

ANÁLISE JURÍDICA:

Primeiramente, é sempre oportuno lembrar que escapa às atribuições deste Corpo Jurídico a análise do mérito das proposições legislativas, sendo que nossa atuação restringe-se à verificação da constitucionalidade, da competência e da iniciativa legislativa.

Assim, quando o assunto versa sobre a instituição ou alteração de um determinado Fundo Municipal, convém lembrar que a forma de aplicação das rendas municipais é uma decorrência da autonomia consagrada aos Municípios pela Constituição da República (arts. 18 e 30, inc. III) e pela Constituição do Estado de São Paulo (art. 144).

Ressalte-se, ainda, que a instituição de fundos é referenciada pela Constituição da República (art. 165, § 5º, inc. I, e § 9º, inc. II) e pela Constituição do Estado de São Paulo (arts. 174, § 4º, inc. I, nº 3, e 176, incs. VIII e IX), merecendo destaque a determinação constitucional de que a instituição de um determinado Fundo exige prévia autorização legislativa, isto é, deve ocorrer por meio de lei específica.

Aliás, é no Título VII da Lei nº 4.320/1964 (que “Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal” – mais conhecida como “Lei do Orçamento Público”) que encontramos as normas disciplinadoras dos Fundos Especiais.

Lembre-se, ainda, de que aquilo que uma lei instituiu somente outra lei pode modificar ou revogar.

No caso, não se vislumbra vício de inconstitucionalidade material na proposição sob análise, que se revela compatível com a Lei Federal nº 15.153/2025, que alterou o art. 320 do Código de Trânsito Brasileiro (Lei Federal nº 9.503/1997), a fim de permitir, dentre outras providências, a destinação de recursos arrecadados com multas de trânsito para o custeio do processo de habilitação de condutores de baixa renda.

No que se refere à deflagração do processo legislativo, somos da opinião de que a matéria é de iniciativa privativa do Prefeito, uma vez que o Fundo Municipal de Segurança e Educação de Trânsito (FUMSET)) encontra-se vinculado ao Poder Executivo, sendo que a destinação de seus recursos deve ser deliberada por um “Conselho Diretor” (Lei Municipal nº 3.132/1999, art. 4º).

Em outras palavras, como o Fundo Municipal de Segurança e Educação de Trânsito (FUMSET)) é gerido por órgão colegiado de deliberação e integrante da estrutura administrativa do Poder Executivo, sua reestruturação ou regulamentação deve ser exteriorizada por lei municipal de iniciativa do Prefeito, devendo ser preservada a titularidade da iniciativa legislativa originária.

Ademais, no caso em análise, trata-se de matéria de natureza orçamentária e de organização administrativa vinculada a órgão do Poder Executivo Municipal e, portanto, sujeita à iniciativa privativa do Prefeito (LOM, art. 51, incs. III e IV).

Admitir entendimento diverso equivaleria a negar a autonomia administrativa e financeira dos Poderes Municipais – observe-se que a instituição de fundos não consubstancia prerrogativa do Poder Executivo, sendo admissível a instituição de fundos vinculados ao Poder Legislativo –, cujas proposições instituidoras de fundos de natureza contábil devem ser formuladas pelos respectivo órgãos responsáveis por sua gestão, hipótese que não se mostra juridicamente admissível.

Por fim, quando constatamos vício de iniciativa nas proposições que nos são encaminhadas para análise, mas reconhecemos sua relevância, temos recomendado que tanto o autor como o Plenário apreciem a possibilidade de ser editada, na forma regimental, uma indicação ao Prefeito (Resolução nº 276/2010, art. 2º, § 4º c/c 160).

Nesse sentido leciona Hely Lopes Meirelles:

“De um modo geral, pode a Câmara, por deliberação do plenário, indicar medidas administrativas ao Prefeito *adjuvandi causa*, isto é, a título de colaboração e sem força coativa ou obrigatória para o Executivo; o que não pode é prover situações concretas por seus próprios atos ou impor ao Executivo a tomada de medidas de sua exclusiva competência e atribuição. Usurpando funções do Executivo ou suprimindo atribuições do Prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial.

[...]

A função de assessoramento da Câmara ao Prefeito se expressa através de indicações, aprovadas pelo plenário. A indicação é mera sugestão do Legislativo ao Executivo para a prática ou abstenção de atos administrativos da competência exclusiva do Prefeito. Não obriga o Executivo nem compromete o Legislativo. É ato de colaboração, de ajuda espontânea de um órgão ao outro. Como simples lembrete, a indicação não se traduz em interferência indébita do Legislativo no Executivo, porque não impõe à Administração o seu atendimento. É, todavia, uma função de colaboração da Edilidade para o bom governo local, apontando medidas e soluções administrativas, muitas vezes não percebidas pelo Executivo, mas pressentidas pelo Legislativo como de alto interesse da comunidade” (cf. *in Direito municipal brasileiro*, 17ª ed., Malheiros, São Paulo, 2014, pp. 632-636).

Pois bem, nesse aspecto, não se afigura inconveniente que os integrantes do Poder Legislativo municipal procedam diretamente a tratativas políticas com o Chefe do Executivo, para que este determine, ouvido o Conselho Diretor, que se “reserve” um determinado percentual dos recursos do FUMSET, para contribuir para o custeio das despesas decorrentes da primeira habilitação para condução de veículos automotores por munícipes de baixa renda e celebração de instrumento de cooperação com o órgão executivo de trânsito do Estado de São Paulo.

Enfim, feitas essas considerações, cremos que a Administração consulente está abalizada para decidir acerca da matéria objeto da presente consulta, colocando-nos, desde já, à inteira disposição para as complementações que julgar necessárias.

São Paulo, 23 de setembro de 2026.

Elaboração:



Marcos Nicanor da Silva Barbosa

OAB/SP nº 87693

Consultor Jurídico

Aprovação:



Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP nº 151.849

Diretor Jurídico