

# A integração dos municípios ao sistema nacional de trânsito como instrumento de concretização do princípio da eficiência na administração pública

---

*Cleysson Leonardo Moreira Rodrigues<sup>1</sup>*

*Rosilene da Conceição Queiroz<sup>2</sup>*

*Bernardo Henrique Maciel Fiorini<sup>3</sup>*

*Recebido em: 13.09.2021*

*Aprovado em: 10.12.2021*

**Resumo:** O presente trabalho científico tem como ponto principal o estudo do procedimento de integração dos Municípios ao Sistema Nacional de Trânsito - SNT e como isto reflete na maior eficiência do Município na administração das demandas e interesses locais relacionadas ao trânsito. Assim, o trabalho abordará como o trânsito é tratado na legislação nacional, apresentando o que é o SNT, seus objetivos e função de cada integrante. Será tratado, de modo focalizado, quais as competências do Município estabelecidas no Código de Trânsito Brasileiro, explicando o que é a municipalização do trânsito e suas vantagens. Busca-se, ainda, analisar como ocorre o procedimento administrativo de integração do Município ao SNT, detalhando a estrutura imposta ao ente municipal para que ele efetive sua integração. Por fim, será analisada a eficiência enquanto princípio da Administração pública, além de expor como a integração ao SNT propicia ao Município realizar a gestão do trânsito local como maior eficiência, apresentando aspectos práticos. Ademais, este trabalho foi desenvolvido utilizando o método hipotético-dedutivo, trabalhando referenciais teóricos, em especial pesquisa bibliográfica, tendo como objetivo contribuir para a aprofundar a discussão acerca da matéria.

**Palavras-chave:** municipalização do trânsito; integração ao sistema nacional de trânsito; princípio da eficiência.

---

<sup>1</sup> Discente do curso de Direito da Faculdade Minas Gerais -FAMIG

<sup>2</sup> Graduação em Direito pelo Centro Universitário de Belo Horizonte (2007). Pós-graduação em Direito Público pelo EMAGIS. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Civil, Administrativo e Trabalhista

<sup>3</sup> Revisor. Possui Graduação em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais PUC-MG (2005). Atualmente é Especialista em Direito Processual (2006) pela PUC-MG, Mestre em Direito Privado pela FUMEC, Professor, advogado militante, Diretor de planejamento, articulação e intersectorialidade na Agência Metropolitana de Belo Horizonte.

## *The integration of municipalities into the national transit system as an instrument to implement the principle of efficiency in public administration*

**Abstract:** The present scientific work has as main point the study of the procedure of integration of the Municipalities to the National Transit System - SNT and how this reflects in the greater efficiency of the Municipality in the administration of the demands and local interests related to the transit. Thus, the work will address how transit is treated in national legislation, presenting what is the SNT, its objectives and members, in addition to punctuating the area of operation of each component. It will also be addressed, in a focused way, which are the competences of the Municipality established in the Brazilian Traffic Code, explaining what is the municipalization of traffic and its advantages. It also seeks to analyze how the administrative procedure for integrating the Municipality into the SNT occurs, detailing the structure imposed on the municipal entity so that it can effectively integrate. Finally, efficiency will be treated as a principle of public administration, in addition to explaining how the integration with the SNT allows the Municipality to carry out local traffic management as greater efficiency, presenting practical aspects. In addition, this work was developed using the hypothetical-deductive method, working with theoretical references, especially bibliographic research, with the objective of contributing to deepen the discussion on the subject.

**Keywords:** transit; municipalities; integration to the national transit system; principle of efficiency.

### **1 INTRODUÇÃO**

O presente artigo busca apresentar algumas linhas acerca do processo de municipalização do trânsito no Brasil, com a conseqüente integração dos Municípios ao Sistema Nacional de Trânsito – SNT, e sua relação com o princípio da eficiência na Administração Pública.

O estudo em questão é de grande importância, pois o trânsito é um elemento indissociável do cotidiano de todas as cidades do Brasil, sendo que o Código de Trânsito Brasileiro reservou aos Municípios um papel preponderante na gestão das questões locais, atribuindo a eles um longo rol de competências as quais só podem ser exercidas mediante a municipalização. Assim, é preciso avaliar como referido procedimento é tratado pela legislação vigente e pela doutrina, a fim de verificar como a municipalização contribui para maior eficiência da Administração Pública no trânsito.

O marco teórico utilizado foi a municipalização do trânsito à luz do Código de Trânsito Brasileiro, bem como as diretrizes dispostas nas Resolução 560/15 e 619/16, do CONTRAN, e Deliberação nº 59/03 do CETRAN-MG.

O método de pesquisa utilizado neste trabalho foi o hipotético-dedutivo, sendo que a modalidade de pesquisa adotada é a bibliográfica, tendo como marco teórico o Código de Trânsito Brasileiro, as Resoluções do Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN e Deliberações do Conselho Estadual de Trânsito de Minas Gerais - CETRAN/MG, atinentes à matéria, bem como a doutrina especializada.

O trabalho foi dividido em três capítulos para melhor desenvolvimento do tema, conforme será demonstrado a seguir.

Inicialmente, será exposto um breve panorama acerca de como a legislação de trânsito evoluiu até chegar no atual Código de Trânsito Brasileiro, destacando-se os principais dispositivos legais instituídos. A forma como o trânsito atualmente é concebida, enquanto direito fundamental, também será pontuada. Ademais, ainda no primeiro capítulo, será descrito o Sistema Nacional de Trânsito – SNT, detalhando seus objetivos, seus respectivos integrantes e a função que cada um, conforme previsão do Código de Trânsito Brasileiro.

Em um segundo momento, será apresentado de forma pormenorizada o complexo processo de Municipalização do trânsito, a luz da legislação pertinente. Assim, o segundo capítulo abordará a esfera de competência reservada aos Municípios, conforme disposto no CTB, bem como as exigências estruturais básicas previstas nas Resoluções do CONTRAN e Deliberações do CETRAN/MG para que o ente municipal possa ingressar com o processo de municipalização, com conseqüente integração ao SNT. O procedimento administrativo específico para integração ao SNT, além da situação dos Municípios não integrados também será tratada.

Por fim, o último capítulo reside em trazer uma análise acerca de como o princípio da eficiência é tratado pela doutrina e pela legislação vigente, além de trazer uma abordagem de como a municipalização do trânsito é um instrumento para que referido princípio seja concretizado nas questões relacionadas ao trânsito.

Portanto, objetiva-se expor os contornos gerais da matéria relativa ao trânsito e ao SNT, seguindo de uma exposição focada nas responsabilidades do Município e como ocorre a municipalização do trânsito, para que possa demonstrar, ao final, que a integração do Município ao SNT é um mecanismo que possibilita à Administração Pública ter maior eficiência na sua atuação.

## **2 CONTEXTUALIZAÇÃO DO TRÂNSITO NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA**

A palavra trânsito possui múltiplas formas de emprego e, dependendo da situação em que é inserida, pode adquirir diferentes significados.

Não obstante as várias acepções do termo, o presente trabalho tem como objeto de análise o trânsito quando utilizado para designar a circulação e movimentação nos espaços terrestres urbanos de pessoas, animais e veículos, sejam eles motorizados ou não, em diferentes sentidos.

O sociólogo Eduardo A. Vasconcelos conceitua trânsito como sendo “o conjunto de todos os deslocamentos diários, feitos pelas calçadas e vidas da cidade e que aparece na rua na forma de movimentação geral de pedestres e veículos” (2017, p. 7). Neste viés, o trânsito permeia o cotidiano de cidades do mundo inteiro, sendo que todas as pessoas exercem, ou já exerceram em algum momento, papéis nele, seja como pedestre caminhando pelas calçadas, seja como motorista dirigindo veículo, seja como passageiro de transporte coletivo ou individual.

Entendimento similar foi adotado pelo legislador ao prevê, no § 1º do art. 1º, do Código de Trânsito Brasileiro – CTB, Lei nº 9.503/1997 que, para fins de regulamentação, “considera-se trânsito a utilização das vias por pessoas, veículos e animais, isoladas ou em grupos, conduzidos ou não, para fins de circulação, parada, estacionamento e operação de carga ou descarga”. (BRASIL, 1997)

Contudo, João Baptista da Silva (1999), comentando a definição trazida pela CTB, afirma que a indicação do que seria trânsito é questionável no momento em que se incluiu “veículos e animais” como sendo utilitários das vias públicas. Isto porque “utilizar vias” denota uma ação de livre e espontânea vontade com algum objetivo. As pessoas utilizam as ruas com objetivos diverso, como para deslocarem-se de suas residências até o trabalho, para transportarem bens e mercadorias ou para

praticarem exercícios físicos ao ar livre. Porém, os animais, enquanto seres irracionais, apenas movimentam-se pelas vias movidos pelos instintos, enquanto que os veículos são apenas conduzidos mediante propulsão. Com efeito, estes últimos apenas “circulam” e não “utilizam” as vias.

Cabe também esclarecer que a palavra “via”, contido no § 1º do art. 1º do CTB, trata-se de uma expressão aberta, compreendendo variadas formas de superfícies. Assim, as ruas, bem como pistas, calçada, acostamento, ilha e canteiro central fazem parte do campo de regulamentação do Código em questão. Ademais, a parada, o estacionamento e a atividade de carga e descarga também são englobados no que se considera trânsito para o CTB, afastando a noção popular de que trânsito seria algo relativo ao movimento constante e ininterrupto. (ARAÚJO, 2016, p. 4)

A necessidade de estabelecer regras para regulamentar o trânsito no Brasil deu-se devido ao grande aumento de circulação de veículos nas vias urbanas o que levou as autoridades a criar o Decreto nº 8.324, de 27 de outubro de 1910, que “aprova o regulamento para o serviço subvencionado de transportes por automóveis” (BRASIL, 1910), considerado como o primeiro instrumento normativo no Brasil a tratar de questões de trânsito.

O mencionado Decreto, embora seja sucinto se comparado com o atual Código de Trânsito Brasileiro, apresenta, em seus 39 artigos, regramentos que visavam atender às demandas da época. Assim, o mencionado diploma é dividido em quatro partes, sendo elas: a) a primeira relativa a “concessão e Construção de Estradas de Rodagens para automóveis”; b) a segunda relacionada à “material rodante e medidas de segurança”; c) a terceira referente à “tarifa de transporte e horários”; e d) a última e quarta parte com dispositivos vinculadas à “penalidades e fiscalização”. (BRASIL, 1910)

O segundo marco importante na legislação de trânsito foi a edição do Decreto nº 2.681, de 7 de dezembro de 1912, conhecido como “Lei da Responsabilidade Civil das Estradas”, a qual regulamentou a responsabilização civil pelas perdas total ou parcial, furto ou avaria das mercadorias transportadas nas Estradas. (BRASIL, 1912)

Com o crescimento das cidades experimentado na metade do século XX, aliado a fatores como o aumento do poder aquisitivo das pessoas, o barateamento dos custos da fabricação de veículos, o automóvel, que antes era artigo de luxo, tornou-se cada vez mais presentes no cotidiano das cidades brasileiras. O aumento do fluxo, tanto de pessoas, como de automóveis que eram mais velozes, tornou o trânsito mais complexo. Desta forma, os decretos e Leis existentes não mais atendiam plenamente as mudanças ocorridas no trânsito urbano.

Assim, em 28 de janeiro de 1941, surge o primeiro Código Nacional de Trânsito, instituído pelo Decreto Lei nº 2.994, o qual, em seu art. 1º previa que “a circulação de veículos automotores de qualquer natureza, nas vias terrestres, abertas à circulação pública, em qualquer ponto do território nacional, regular-se-á por este Código.” (BRASIL, 1941)

Importante ressaltar que no § único do art. 1º do mencionado Decreto era previsto que “os Estados poderão baixar regulamentos, assim como instruções especiais e complementares, que não colidam com os dispositivos deste Código.” (BRASIL, 1941), de modo que a competência para legislar acerca de questões de trânsito foi compartilhada com os Estados, ao contrário das legislações anteriores onde era centralizada na Administração Federal. Trata-se, portanto, do primeiro vestígio do que futuramente seria o Sistema Nacional de Trânsito – SNT.

Embora tenha inovado ao ser a primeira forma sistematizada e unificada de Leis gerais relativas ao Trânsito, o mencionado Código durou apenas 8 (oito) meses, tendo sido revogado pelo Decreto Lei nº 3.651, de 25 de setembro de 1941. (BRASIL, 1941)

O novo Decreto repartiu ainda mais a competência em matéria de trânsito, ao instituir o Conselho Nacional de Trânsito - CONTRAN, bem como Conselhos Regionais de Trânsito - CRTs. (BRASIL, 1941)

No período de vigência do aludido Código, principalmente durante o governo de Juscelino Kubitschek, o Brasil passou por um acelerado período de crescimento econômico, conhecido pelo jargão utilizado pelo presidente à época de que país

creceria “50 anos em 5”. Houve, naquele tempo um aumento significativo da frota de veículos em circulação nas vias, ocasionando diversos problemas urbanos.

Após as profundas mudanças sociais ocorridas nas décadas de 40, 50 e 60 do Século XX, o antigo CNT foi substituído por um novo Código, através da Lei 5.108, de 21 de setembro de 1966.

O novo Código Nacional de Trânsito modernizou a forma como às questões de trânsito são tratadas ao, pela primeira vez na história, instituir o chamado Sistema Nacional de Trânsito – SNT:

Art 3º Compõem a Administração do Trânsito como integrantes do sistema nacional de trânsito.

- a) o Conselho Nacional de Trânsito, órgão normativo e coordenador;
- b) os Conselhos Estaduais de Trânsito, órgãos normativos;
- c) os Conselhos Territoriais de Trânsito, órgãos normativos;
- d) os Conselhos Municipais de Trânsito, órgãos normativos;
- e) os Departamentos de Trânsito e as Circunscrições Regionais de Trânsito, nos Estados, Territórios e Distrito Federal órgãos executivos;
- f) os órgãos rodoviários federal, estaduais e municipais, também executivas.

Parágrafo único. Os Conselhos de que tratam as alíneas “c” e “d” deste artigo são de criação facultativa. (BRASIL, 1966).

Além do novo CNT, foi instituído também o Regulamento do Código Nacional de Trânsito – RCNT, através do Decreto 62.127, de 16 de janeiro de 1968. O RCNT possuía mais normas de caráter técnico como, por exemplo, ao estabelecer diversas classificações e subtipos de veículos quando à tração, à espécie e categoria. (BRASIL, 1968)

O referido Código vigorou por 31 (trinta e um) anos, sendo substituído, finalmente, pelo atual Código de Trânsito Brasileiro - CTB, instituído através da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, o qual será melhor analisado em um tópico próprio, devido a sua suma importância.

## 2.2 O Trânsito enquanto direito fundamental

Traçado o panorama histórico de como o trânsito e a respectiva legislação evoluiu ao longo do tempo até chegar no atual Código de Trânsito Brasileiro, torna-se necessário, agora, antes de adentrar nos pormenores do atual *Codex*, anotar alguns pontos que tornam o trânsito um tema tão relevante, notadamente como o trânsito se configura enquanto um direito fundamental de todo cidadão.

Primeiramente, é importante salientar que os direitos fundamentais são fruto de uma longa luta da humanidade pela defesa de premissas consideradas essenciais para sua existência. Assim, eles abarcam desde a proteção de garantias individuais contra a ingerência do Estado, como direito a vida, a liberdade e a propriedade; perpassam pela defesa do acesso igualitário da população a aspectos sociais como direito a saúde, a educação e o trabalho digno; e alcançam a proteção de questões coletivas e difusas, como a direito ao meio ambiente limpo e a autodeterminação dos povos. (NETO, 2016)

Entretanto, até os dias atuais, o direito ao trânsito seguro e de qualidade ainda não foi plenamente reconhecido como um direito fundamental ou é tratado como não sendo merecer de grande importância. Ocorre que na complexidade do trânsito das cidades, estão envolvidos diversos direitos e garantias fundamentais, como a vida, a liberdade e a segurança, sendo que, dependendo como ocorre as relações entre pedestres e veículos nas vias, aqueles direitos podem ser violados ou até mesmo ser ceifados.

Para superar a perspectiva que relega ao trânsito uma questão de menor importância, ou que não é tão relevância quanto os demais direitos fundamentais, é preciso, em um primeiro momento, reconhecer que os direitos e garantias individuais e coletivos não se restringem àqueles positivados em texto normativo, de modo que eles também podem ser buscados em outras fontes.

Corroborando esse entendimento de que os direitos fundamentais não estão em um rol taxativo, José Afonso da Silva (2005, p. 178), assevera que o adjetivo fundamental “se deve às situações jurídicas sem as quais a pessoa humana não se realiza, não convive e às vezes nem mesmo sobrevive, fundamentais do homem no sentido de



que a todos, por igual, devem ser, não apenas formalmente reconhecidos, mas concreta e materialmente efetivados”.

Nesse sentido, percebe-se que é no ambiente do trânsito urbano que as pessoas se deslocam diariamente para realizarem diversos objetivos, como irem ao trabalho, ao local de estudo ou a hospital realizarem procedimentos médicos. Assim, caso não seja garantido um trânsito seguro a toda coletividade, o ser humano fica impossibilitado de se realizar, haja vista que é cerceando sua liberdade, seu acesso ao trabalho e a educação, bem como pode até ter sua vida cortada em um acidente, o que revela o caráter fundamental do direito a um trânsito seguro para todo cidadão.

A essencialidade do trânsito para a humanidade não trata-se apenas de uma interpretação doutrinária ou a visão de grupos específicos. Ao revés, importantes organismos internacionais, como as Nações Unidas e a Organização Mundial da Saúde – OMS, dispensam ao trânsito especial tratamento.

Nesse sentido, um documento internacional importante que reforça o caráter de direito fundamental do trânsito é a Agenda 2.030 da Organização das Nações Unidas – ONU. Trata-se de uma agenda de Direitos Humanos, aprovada pela Assembleia das Nações Unidas, contendo 18 objetivos gerais e diversos subobjetivos específicos com a finalidade de “acabar com a pobreza, promover a prosperidade e o bem-estar para todos, proteger o meio ambiente e enfrentar as mudanças climáticas” (ONU, 2015). O Brasil, e mais 193 países, ratificaram a Agenda 2.030, comprometendo-se a adotar práticas para efetivar os objetivos ali traçados.

O tema trânsito é inserido nesta Agenda no o objetivo nº 11, o qual estabelece o transporte público, seguro, acessível e de baixo valor como um os objetivos a serem perseguidos signatárias da Agenda. Veja-se:

Objetivo 11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis

(...)

11.2 Até 2030, proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária por meio da expansão dos

transportes públicos, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos. (ONU, 2015)

Verifica-se que o objetivo nº 11 da Agenda 2030 reflete uma superação da visão individualista do trânsito enquanto instrumento para que o automóvel particular e motorizado fosse utilizado. Atualmente, a prioridade do poder público deve ser no sentido de realizar políticas públicas que priorizem o acesso da população ao transporte coletivo, público, rápido e que emita o mínimo de poluentes atmosféricos ou sonoros no meio ambiente. Assim, sem embargo ser a segurança individual um dos objetivos do trânsito, o direito ao trânsito trata-se, essencialmente, de um direito social e coletivo.

Essa linha de pensamento é reforçada por Kawanishi & Meira (2018, p. 74-75) ao ressaltarem que o transporte coletivo impacta diretamente nos direitos fundamentais de 3ª geração, relativos à proteção e preservação do meio ambiente. Sistemas como metros, ônibus, trens, bondinhos, BRTs entre outros, ao transportarem um maior número de pessoas, conseqüentemente, lançam menos poluentes no ar do que se cada pessoa utilizasse um veículo automotor de forma individualizada, os quais, em sua esmagadora maioria, ainda são movidos por combustíveis poluentes.

Destaca-se, ainda, que a ausência de um trânsito que atenda às pessoas de forma sustentável impede que outros direitos básicos, como emprego, saúde, educação, sejam efetivados. Isto é reconhecido pela ONU no Relatório “Mobilizando o transporte sustentável para o desenvolvimento”, o qual dispõe em seu preâmbulo que “transporte não é uma finalidade em si, mas sim um meio que permite às pessoas acesso a qualquer necessidade: emprego, mercados e bens, interação social, educação e uma série de outros serviços que contribuem para vidas saudáveis e plenas.” (ONU, 2016)

Nessa mesma perspectiva, o ex-secretário-geral das Nações Unidas, Ban Ki-Moon (2016), defende que o transporte sustentável “suporta o crescimento inclusivo; a geração de emprego; a redução da pobreza; o acesso aos mercados; o empoderamento das mulheres; e o bem-estar das pessoas com deficiência e outros grupos vulneráveis”. Assim, o direito ao transporte, um dos elementos do trânsito,

revela-se como um instrumento capaz de atingir e garantir outros direitos fundamentais.

Não se pode olvidar, ainda, que as mortes causadas no trânsito, ainda que rotuladas de “acidentes” de trânsito, representam uma grave ameaça aos direitos fundamentais, violando os principais bens jurídicos a serem protegidos pelo ordenamento jurídico, que é a dignidade humana e a vida.

Nesse sentido, a ausência de um trânsito seguro, enquanto ceifador de outros direitos fundamentais, é inclusive atestado pela Organização Mundial da Saúde - OMS ao colocar o trânsito na 1º posição de maior causa de mortes entre jovens brasileiros na idade de 15 a 29 anos. (OMS, 2018). Ademais, ainda de acordo com a OMS, o trânsito supera o homicídio e o suicídio em número de vítimas, tornando-se a 9º causa de mortes no mundo.

O número de mortes e danos decorrentes dos acidentes no trânsito é um fator tão alarmante que levou a Assembleia Geral das Nações Unidas a aprovar a Resolução nº A/RES/64/255, a qual declarou o período de 2011 a 2020 como a “Década de Ação pela Segurança no Trânsito” (ONU, 2010), para que os seus membros adotem medidas concretas para proteção da integridade física das pessoas no trânsito.

Segundo o promotor de justiça Cassio Mattos Honorato, para alcançar os objetivos da referida Resolução, um dos mecanismos é o reconhecimento do trânsito enquanto direito fundamental:

Constituem desafios para aqueles que realmente desejam contribuir para realização da Década de Ações para a Segurança Viária (proclamada pelas Nações Unidas, para o período de 2011 a 2020) reconhecer o Trânsito Seguro como um Direito Humano e Fundamental de Segunda Dimensão, ou seja, uma garantia essencial à proteção da vida e da incolumidade física de todos os usuários das vias terrestres, prevista em nível constitucional; a ser promovida pelo Estado, declarando não apenas a Liberdade de Circulação (como espécie de direito individual), e sim o Trânsito Seguro como um conjunto de deveres coletivos (a todos imposto, sob o manto da igualdade de todos perante a lei e com arrimo nas “justas exigências do bem comum, em uma sociedade democrática”), para assegurar a segurança viária e proteger os usuários das vias terrestres. (HONORATO, 2011, p. 3)

O direito ao trânsito, como sendo um direito fundamental, também está contido no § 2º do art. 1º do Código de Trânsito Brasileiro – CTB, ao prescrever que “o 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.” (BRASIL, 1997)

Diante do exposto, resta evidente que o direito ao trânsito seguro trata-se de um verdadeiro direito fundamental, bem como ele permeia e é instrumento de efetivação dos demais direitos fundamentais.

### **2.3 A regulamentação do trânsito no Código de Trânsito Brasileiro**

O antigo Código Nacional de Trânsito – CNT, Lei nº 5.108/96, instituído em 21 de setembro de 1966, anterior ao atual Código de Trânsito Brasileiro, vigorou pelo período de 31 anos. Durante esse período, o Brasil passou por profundas transformações no seu ambiente urbano decorrente do crescimento populacional das cidades. Além disso, a ampliação da concorrência no setor automobilístico, mediante a entrada de novas empresas no mercado nacional, aliado ao incremento da renda das famílias pertencentes as classes médias, fez cada vez mais pessoas terem acesso aos veículos automotores particulares (carros e motos).

Neste contexto de aumento de pessoas e veículos atuando no trânsito urbano, a sua complexidade evolui exponencialmente, sendo imperiosa a modernização na forma como ele era disciplinada.

Conseqüentemente, em 23 de setembro de 1997, é instituído o novo Código de Trânsito Brasileiro – CTB, através da Lei 9503/97. A iniciativa seu deu, inicialmente, pela apresentação do Projeto de Lei nº 3.710-A pelo Poder Executivo, haja vista que, nos termos do inciso XI do art. 22 da Carta Magna, “compete privativamente à União legislar sobre trânsito e transporte”. (BRASIL, 1988)

Frisa-se que o novo Código foi concebido à luz das modernas correntes que concebem o trânsito enquanto um direito fundamental pertencente a coletividade e não como uma mera construção de uma infraestrutura para que se possa dar suporte prioritariamente a utilização do automóvel, centrado no indivíduo.

Nesse sentido, o parágrafo § 2º do art. 1º do CTB é claro ao dispor que “o 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.” (BRASIL, 97)

Ademais, o novo CTB, no § 5º do art. 1º, incumbe ao Poder Público “dar prioridade em suas ações à defesa da vida, nela incluída a preservação da saúde e do meio-ambiente.” (BRASIL, 97). Isto revela a função essencial da Administração em regular o trânsito com o escopo de proteção à vida.

Esses dispositivos iniciais, que caracterizam-se mais como normas orientadoras, se irradiam por todo o Código, de modo que modo a garantir que a regulamentação existente

Por fim, é importante ressaltar que a segurança no trânsito é uma tarefa que deve ser compartilhada por todos os membros da sociedade, não apenas uma incumbência do Estado, de modo que cada um assuma uma condução responsável e que coloque a vida em primeiro lugar nas vias urbanas.

## **2.4 O Sistema Nacional de Trânsito – SNT: conceito, componentes e funções de seus membros**

Um sistema trata-se de um conjunto harmônico de componentes, de modo que a função exercida por cada um visa a consecução de um objetivo geral.

Acerca do que seria um sistema no campo das ciências jurídicas, Bobbio (1982, 1982, p. 71) afirma que um sistema jurídico pode ser entendido como sendo uma totalidade ordenada, onde cada norma e componente esteja ligada ao todo, apresentando uma relação de coerência com os demais integrantes do sistema.

No âmbito do trânsito, o Código de Trânsito Brasileiro – CTB instituiu o Sistema Nacional de Trânsito, doravante, SNT, sendo definido no art. 5º nos seguintes termos

O Sistema Nacional de Trânsito é o 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. (BRASIL, 1997)

Assim, verifica-se que o SNT é um complexo sistema, que possui estratificação em âmbito federal, estadual e municipal, bem como apresenta amplas finalidades para gestão do trânsito em todo o território Nacional de modo descentralizado. O modelo de estrutura sistema adotada no Brasil é “considerada como modelo de *“best practices”* por outros países.” (GONÇALVES; SILVA, 2007, p. 4)

Embora haja repartição de competências entre os diversos componentes do SNT, não trata-se de um sistema verticalizado, de modo que todos os componentes podem expedir normas em iguais condições na sua área de atuação. Ao revés, há uma hierarquia normativa, sendo que as orientações emanadas no âmbito federal tendem a prevalecer sobre os demais entes do âmbito Municipal e Estadual (RIZZARDO, 2000, p.44)

Os objetivos que alicerçam a atuação do SNT são basicamente três. Todos os componentes do SNT, sem distinção, devem estreita observância aos objetivos, previstos no art. 6º do CTB. O primeiro objetivo está relacionado à implantação da Política Nacional de Trânsito (PNATRANS), cabendo aos participantes do SNT adotar medidas que “com vistas à segurança, à fluidez, ao conforto, à defesa ambiental e à educação para o trânsito, e fiscalizar seu cumprimento;” (BRASIL, 1997)

O segundo objetivo trata-se de “fixar, mediante normas e procedimentos, a padronização de critérios técnicos, financeiros e administrativos para a execução das atividades de trânsito.”. Por fim, o terceiro e último objetivo geral, que possui escopo de integração sistema, trata-se de, segundo o inciso III do art. 6º, “estabelecer a sistemática de fluxos permanentes de informações entre os seus diversos órgãos e entidades, a fim de facilitar o processo decisório e a integração do Sistema”. (BRASIL, 1997)

Segundo Rizzardo (2000, p. 45), dentre os mencionados objetivos, a segurança deve prevalecer aos demais, sendo essencial a sua implantação. Já fluidez do trânsito e o

conforto, são medidas que requerem recursos econômicos nem sempre disponíveis pelos municípios, devendo, portanto, haver flexibilidade em relação a eles.

Destaca-se que é necessário que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, juntamente com os seus respectivos órgãos, estejam em sintonia, com o estabelecimento de canais de troca de informações eficientes, de modo a evitar que sejam criadas situações conflituosas entre os membros do SNT, tais como expedição de normas divergentes ou cadastramentos de veículos e condutores conflitantes.

Um importante passo para a concretização do terceiro objetivo foi a implantação do Sistema Nacional de Veículos Automotores (RENAVAM), permitindo que um determinado automotor possua um cadastro único em todo território nacional, sem embargo de ser, originalmente, registrado em um Estado específico.

Em relação aos membros que compõem o SNT, o art. 7º do CTB elenca, de modo taxativo, quais seriam os seus integrantes:

Art. 7º Compõem o Sistema Nacional de Trânsito os seguintes órgãos e entidades:

- I. o Conselho Nacional de Trânsito - CONTRAN, coordenador do Sistema e órgão máximo normativo e consultivo;
- II. os Conselhos Estaduais de Trânsito - CETRAN e o Conselho de Trânsito do Distrito Federal - CONTRANDIFE, órgãos normativos, consultivos e coordenadores;
- III. os órgãos e entidades executivos de trânsito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- IV. os órgãos e entidades executivos rodoviários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- V. a Polícia Rodoviária Federal;
- VI. as Polícias Militares dos Estados e do Distrito Federal; e
- VII. as Juntas Administrativas de Recursos de Infrações - JARI. (BRASIL, 1997)

O Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN trata-se de órgão deliberativo máximo no SNT. Todas as suas Resoluções, Deliberações e/ou instruções normativas possuem força vinculantes para os demais integrantes do SNT. A sua posição no

inciso I do aludido dispositivo legal inclusive corrobora essa autoridade máxima em questão de normatização. O extenso rol de competências do CONTRAN está contido no art. 12 do CTB.

Cabe destacar que o CONTRAN é o responsável pela aprovação final da inserção de determinado Município no SNT após previa avaliação pelo CETRAN responsável pelo Estado do ente municipal.

Por sua relevante importância de normatização em questão de trânsito, o CONTRAN é constituído por representantes de diversos Ministérios, como, por exemplo, Ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovação, da Educação, da Defesa e do Meio Ambiente, conforme disposto na Portaria nº 1/2016 do Ministério das Cidades e Decreto nº 4.711/2003. (BRASIL, 2016)

Os Conselhos Estaduais de Trânsito - CETRAN e o Conselho de Trânsito do Distrito Federal - CONTRANDIFE, possui competência similar ao CONTRAN, contudo, com abrangência mais restrita, notadamente ao Estado em que está vinculado, bem como seu poder normativo não poder colidir com as normas expedidas pelo CONTRAN.

Cabe a eles, também, segundo o inciso XIV do art. 14 do CTB, acompanhar o procedimento de integração dos Municípios ao SNT, bem como fiscalizar se ele está realizando suas atribuições, de modo que qualquer irregularidade existente, se não sanada pelo Município, deverá ser comunicada do CONTRAN, para as providências cabíveis, tais como descredenciamento. (BRASIL, 1997)

Nota-se, contudo, que a função que os CENTRAN mais desempenham é o julgamento de recursos contra Decisão da Junta Administrativa de Recursos de Infrações – JARI, nos procedimentos administrativos relacionados a aplicação de penalidades estabelecidas no CTB.

Os órgãos e entidades executivos de trânsito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, previstos no inciso III do art. 7 do CTB, são os intitulados Departamentos de Trânsito, sendo eles: a) DENATRAN em âmbito federal; b) DETRAN, em âmbito estadual, sendo que cada Unidade da Federação possui o seu respectivo Departamento; e c) cada Município, desde de que seja integrado ao Sistema Nacional de Trânsito, possui o respectivo órgão de trânsito, como, por



exemplo, TRANSCON, no Município de Contagem/MG e MCTRANS, em Montes Claros/MG.

O DENATRAN trata-se do órgão máximo executivo de trânsito da União. A sua competência principal está relacionada a fiscalizar o cumprimento da legislação de trânsito e executar as normas expedidas pelo CONTRAN, conforme previsto no art. 12 do CTB. (BRASIL, 1997)

Ressalta-se que, conforme previsto nos incisos do art. 19 do CTB, compete ao DENATRAN, ainda, manter o Registro Nacional de Carteiras de Habilitação - RENACH, bem como o Registro Nacional de Veículos Automotores - RENAVAL; controlar as estatísticas de trânsito em âmbito nacional, com suporte das informações enviadas pelos demais órgãos; promover a administração do fundo de âmbito nacional destinado à segurança e à educação de trânsito; bem como prestar suporte necessário ao CONTRAN. (BRASIL, 1997)

As atribuições e competência dos DETRANs estão elencadas no rol contido no art. 22 do CTB, e são, dentre outras: realizar, fiscalizar e controlar o processo de formação, reciclagem e suspensão de condutores, expedir e controlar a Licença de Aprendizagem, PPD e CNH; vistoriar, inspecionar as condições de segurança veicular; registrar e licenciar veículos, com consequente expedição do CRLV, em conformidade com sistema RENAVAL gerenciado pelo DENATRAN. (BRASIL, 1997)

As atribuições dos Municípios serão mais bem analisadas no Capítulo próprio relacionado à Municipalização do Trânsito.

Os órgãos executivos rodoviários da União e dos estados são o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT, em âmbito federal, e o Departamento de Edificações e Estradas de Rodagem de Minas Gerais - DER, em âmbito de cada estado.

De acordo com o CTB, ao DNIT compete: atribuições: planejar, projetar e regulamentar o trânsito nas rodovias e estradas; implantar, manter e operar o sistema de sinalização; coletar dados e realizar estudos sobre acidentes de trânsito, providenciar e manter a infraestrutura das rodovias e estradas de suas respectivas

competências em condições adequadas, dentre outras funções contidas no rol do art. 21 do CTB. (BRASIL, 1997)

Ao DER – Departamento de Estradas e Rodagem, dentre as diversas atribuições contidas no rol do art. 21 do CTB, destacam-se as funções de: fiscalização de trânsito, geralmente por meio de convênios com as Polícias Militares Estaduais e do Distrito Federal; aplicar as penalidades de advertência, por escrito, e ainda as multas e medidas administrativas cabíveis, notificando os infratores e arrecadando os valores advindos das multas que aplicar. (BRASIL, 1997)

As competências da Polícia Rodoviária Federal - PRF, por seu turno, estão elencadas no rol do art. 20 do CBT, destacando-se: patrulhamento ostensivo, executando operações relacionadas com a segurança pública, com o objetivo de preservar a ordem, incolumidade das pessoas, o patrimônio da União e o de terceiros; a garantia da livre circulação nas rodovias e estradas federais, podendo solicitar ao órgão rodoviário a adoção de medidas emergenciais e zelar pelo cumprimento das normas legais relativas ao direito de vizinhança, promovendo a interdição de construções e instalações não autorizadas (BRASIL, 1997)

As competências da Polícia Militar estão previstas no art. 23 do CTB, destacando-se executar a fiscalização de trânsito, mediante convênio firmado, como agente do órgão ou entidade executivos de trânsito ou executivos rodoviários, concomitantemente com os demais agentes credenciados. (BRASIL, 1997)

Por fim, as Juntas Administrativas de Recursos de Infrações- JARI, descritas nos art. 16 e 17 do CTB, devem funcionar junto aos órgãos ou entidades executivos de trânsito ou rodoviários e tem como principal função julgar os recursos interpostos contra penalidades descritas no CTB pelo respectivo órgão autuador. (BRASIL, 1997)

Portanto, verifica-se que o SNT é um amplo sistema, sendo que a cada componente é reservado um campo de atuação, previamente estabelecido no CTB, de modo a evitar conflitos entre eles. Ademais, através da repartição de funções e competência, o SNT busca a melhor forma de regulamentar e administrar o trânsito no território nacional.

### **3 MUNICIPALIZAÇÃO DO TRÂNSITO**

A Constituição de 1988 apresentou novos parâmetros para organização da estrutura federativa do Brasil. Nesse ponto, a principal mudança introduzida pela Carta Magna foi de elevar os Municípios a posição de integrante da Federação, ao lado da União, dos Estados e do Distrito Federal, conforme previsto no art. 18 da Constituição Federal.

A relevância de ter os Municípios enquanto membros da federação é refletivo na sua gestão, haja vista que eles são dotados de autonomia política, administrativa e financeira. Isto corresponde a poder administrar, de modo independente, os seus próprios negócios, amparado pela repartição de competência contida nos arts. 29 a 31 da CF/88. Assim, embora os Municípios, pela divisão urbanística, estão inseridos dentro de um mesmo Estado, isso não corresponde, necessariamente, a uma subordinação administrativa ou de governo.

A autonomia do município para administrar questões e interesses locais reverbera em diversos pontos da Administração Pública e da legislação infraconstitucional, como, por exemplo, nas questões relativas ao trânsito. Neste aspecto, importante destacar que o Município é alçado à importante posição de integrante permanente do Sistema Nacional de trânsito - SNT, juntamente aos demais órgãos e entidades da União, dos Estados e do Distrito Federal, conforme previsão expressa do art. 5º do Código de Trânsito Brasileiro - CTB.

Contudo, embora exista a previsão genérica de que os Municípios sejam membros do SNT, havendo inclusive o estabelecimento de competência e área de atuação própria para eles, essa participação não ocorre de maneira imediata e automática. Isto porque o § 2º do art. 24 do CTB condiciona o exercício das competências do Município a sua previa integração ao SNT. Ademais, o art. 333 do CTB e seus parágrafos atribuem ao CONTRAN a incumbência de estabelecer exigências para aquela integração, acompanhada pelo respectivo Conselho Estadual de Trânsito – CETRAN. (BRASIL, 1997)

Desta forma, na prática, existem municípios que são integrados e municípios que não são integrados ao SNT. Para o Município integrar o SNT, é preciso que ocorra o

procedimento descrito como municipalização do trânsito, no qual o Município assumirá integralmente a administração e controle das questões locais naquilo que o CTB, notadamente no seu art. 24, determina como responsabilidade dos municípios, isto é, a Engenharia, a Fiscalização, a Operação e a Educação relacionadas ao trânsito.

Essa assunção de responsabilidades e competências legais concretiza-se através da criação de um órgão ou entidade própria vinculado ao Poder Executivo, conforme previsto no inciso I, art. 3 da Resolução 560/15 do CONTRAN. Será esse órgão ou entidade que exercerá diretamente as atividades municipais afetas ao trânsito. Contudo, cabe ressaltar que, embora a citada Resolução utilize os termos genéricos “órgão” ou “entidade”, isso não obsta que os Municípios criem outras formas de repartição, como por exemplo, autarquias. Assim, por exemplo, em Contagem/MG, foi criada a Autarquia Municipal de Trânsito e Transportes de Contagem (TRANSCON), através da Lei nº 4.043, de 01 de novembro de 2006.

Desta forma, a municipalização do trânsito trata-se de um instrumento para que o Município possa integrar-se ao SNT. Contudo, ela não pode ser tratada apenas com essa finalidade, visto que existem, ainda, objetivos mais concretos relacionados principalmente à melhoria da qualidade da vida da população, bem como a solução de problemas locais relacionados ao trânsito.

Embora não seja tarefa simples e rápida, a municipalização permite ao Poder Público dispor de ferramentas para melhor analisar e gerenciar os problemas e anseios da população relacionados ao trânsito, bem como poderá apresentar respostas eficientes às demandas como segurança, transporte público, sinalização das vias e acessibilidade de deficientes físicos, de modo a incrementar a qualidade de vida na cidade.

Além disso, os Municípios integrados possuem uma outra fonte de receita advinda do recolhimento de valores decorrentes de aplicação de penalidade de multa por infração de trânsito, utilizando tais valores na melhoria da infraestrutura do próprio trânsito da cidade. Nesse sentido, o art. 320 do CTB é claro no sentido de 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.” (BRASIL, 1997)

Ressalta-se, ainda, que a municipalização do trânsito trata-se de uma obrigação legal e não uma faculdade do município, haja vista que o parágrafo 2º, do art. 24 do CTB, prevê que “para exercer as competências estabelecidas neste artigo, os Municípios deverão integrar-se ao Sistema Nacional de Trânsito, conforme previsto no art. 333 deste Código.” (BRASIL, 1997) Verifica-se que a utilização da palavra “deverão” traduz-se em uma imposição legal, não havendo que se falar, portanto, em uma discricionariedade do administrador em integrar ou não o seu respectivo Município ao SNT.

Não obstante ser uma imposição legal, nota-se que a maioria dos Municípios ainda não são integrados ao SNT. Isto porque, conforme o IBGE (2020), o Brasil possui, atualmente, 5570 (cinco mil quinhentos e setenta) Municípios. Ocorre que, conforme dados do DENATRAN (2020), somente 1702 (mil setecentos e dois) Municípios realizaram a municipalização do trânsito, exercendo efetivamente às determinações e competências estabelecidas pelo art. 24, do CTB. Desta forma, infere-se que somente 30,56% dos Municípios brasileiros estão integrados ao SNT.

Ainda conforme dados do DENATRAN (2020), o Rio Grande do Sul trata-se do Estado onde há o maior número de Municípios integrados ao SNT, perfazendo um total de 480 Municípios integrados, o que corresponde a mais de 90% do Estado. Isto se deve ao fato de que, em 2011, foi organizado uma força tarefa, liderada pelo CETRAN-RS e pelo DETRAN-RS, para incentivar e orientar os Municípios daquele Estado a se integrarem ao SNT. Ademais, foi decisiva a atuação do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul (TCE-RS), que apontou que diversos Municípios estavam abrindo mão de receita ao não municipalizarem o trânsito, bem como condicionou à aprovação de contas municipais à previa integração ao SNT.

Lado outro, o Estado de Minas Gerais apresenta uma deficiência na Integração dos Municípios ao SNT. Conforme dados do IBGE (2020), o Estado possui 853 (oitocentos e cinquenta e três) municípios, sendo, assim, o que possui a maior quantidade de Municípios no Brasil. Contudo, conforme dados do DENATRAN

(2020) apenas 78 (setenta e oito) municípios estão integrados ao SNT, ou seja, apenas 9,14%.

Portanto, verifica-se que embora a municipalização seja decisiva para o Município integrar-se ao SNT, permitindo a eles administrar as questões locais de forma mais adequada, a grande parte dos Municípios, notadamente em Minas Gerais, ainda não realizou a sua respectiva municipalização, assumindo a responsabilidade pela gestão local do trânsito.

### **3.1 As funções e competências dos Municípios de acordo com o Código de Trânsito Brasileiro**

A competência em matéria de trânsito, reservada ao Município, é extensa e abrange funções executivas e não meramente de ordem consultiva, normativa ou julgamento de recursos. Isto se deve ao fato do cidadão, o elo mais importante do trânsito, residir no Município, sendo o poder executivo deste, portanto, mais próximo e conhecedor das necessidades do trânsito local.

O art. 24 do CTB apresenta um rol composto de 21 (vinte e um) incisos descrevendo, de modo taxativo, quais as competências do Município nas questões de trânsito.

Os incisos I ao VII do art. 24 do CTB apresentam, inicialmente, funções mais genéricas relacionadas à questões locais do trânsito, nitidamente relacionadas a determinação para que os Municípios cumpram e façam cumprir as normas de trânsito, na sua respectiva circunscrição; realizem serviços de coleta de dados do trânsito local; implantem estruturas destinadas à sinalização e controle de circulação de pedestres e veículos nas vias urbanas; e efetuem a fiscalização e aplicação das respectivas penalidades administrativas, como multas, apreensão e retenção de veículos. Ademais, é estabelecido que as diretrizes relacionadas ao policiamento ostensivo municipal devem ser implantadas em conjunto com os demais órgãos de polícia. (BRASIL, 1997)

Adiante, nos incisos VIII ao XV do art. 24 do CTB são instituídas obrigações relacionadas às fiscalizações de excesso de peso, dimensão e lotação de veículos; controle e registros de veículos destinados ao transporte escolar; necessidade do município comunicar-se com os demais órgãos de trânsito do SNT, visando

uniformização de procedimentos; e implantação da Política Nacional de Trânsito (PNATRAS) em âmbito local. Neste ponto, merece destaque o inciso X, no que é estabelecido a competência municipal para gerenciar o sistema de estacionamento rotativo pago em vias públicas, arrecadando os respectivos valores. (BRASIL, 1997)

Por fim, nos incisos XVI ao XXI do art. 24 do CTB são previstas competências de natureza registral, relacionadas ao registro de veículos movidos à tração humana e animal, bem como veículos que necessitem de autorização especial para circular. Verifica-se, também, que são repetidas determinações para que o Município se comunique com os demais integrantes do SNT, informando-os acerca dos registros específicos realizados em âmbito municipal. Ademais, é estabelecido ao município a incumbência de realizar o controle para redução do número de veículos nas vias públicas, com o objetivo de reduzir a emissão de poluentes. (BRASIL, 1997)

Assim, verifica-se que, embora seja baixa a adesão dos Municípios ao SNT, a eles são destinadas amplas funções em matéria de trânsito, sendo, portanto, imprescindível a integração deles ao SNT para execução das determinações estabelecidas no art. 24 do CTB.

### **3.2 A estrutura imposta ao município para integrar o Sistema Nacional de Trânsito – SNT**

Para que ocorra a municipalização do trânsito, com conseqüente integração do Município ao SNT, o CONTRAN já expediu diversas Resoluções descrevendo o procedimento e os requisitos necessários. Contudo, atualmente, todo o procedimento está centralizado na Resolução 560, de 15 de outubro de 2015, a qual revogou a Resolução 296/08, ambas do CONTRAN. (BRASIL, 2015)

Nesse sentido, o art. 2º da citada Resolução institui que o primeiro passo para o Município realizar a integração ao SNT é dispor de uma estrutura básica composta por:

Art. 2º Integram o Sistema Nacional de Trânsito - SNT os órgãos e entidades municipais executivos de trânsito e rodoviário que disponham de estrutura organizacional e capacidade para o exercício das atividades e competências legais que lhe são próprias, sendo estas no mínimo de:

I - engenharia de tráfego;

II - fiscalização e operação de trânsito;

III - educação de trânsito;

IV - coleta, controle e análise estatística de trânsito, e,

V - Junta Administrativa de Recurso de Infração - JARI (BRASIL, 2015)

A engenharia de tráfego trata-se de uma área de extrema importância no trânsito, haja vista que nela são analisadas as peculiaridades do trânsito urbano, tais como: volume quantitativo de veículos, fluxos e conflitos de circulação, tempo e velocidade de percurso, dinâmica de acidentes de trânsito, planificação e declive das vias (SILVA, 2016, p. 2015). Ademais, na engenharia de tráfego são realizados estudos relacionados aos pontos de maior ou menor concentração de tráfego de veículos.

A fiscalização e operação do trânsito, por seu turno, diz respeito ao controle que o Município deve ter em relação ao cometimento de infrações previstas no CTB. Assim, é imprescindível que exista um corpo de agentes, devidamente treinados, para supervisionar o trânsito nas vias da cidade, bem como realizem operações contra cometimento de infrações, popularmente denominadas “*blitzen*”, além de exercerem atividades práticas no cotidiano do trânsito, como controle do fluxo de veículo e interdição de ruas.

Acontece que muitos Municípios, por não possuírem agentes próprios para fiscalização do trânsito, celebram convênios com a Polícia Militar, para que esta exerça atividade fiscalizatória e respectiva lavratura dos Autos de Infração quando constatada a ocorrência de determinada irregularidade. Isto é possível haja vista que o art. 25 do CTB prevê que os integrantes do SNT “poderão celebrar convênio delegando as atividades previstas neste Código, com vistas à maior eficiência e à segurança para os usuários da via.” (BRASIL, 1997)

Contudo, para que as normas sejam devidamente cumpridas pelos cidadãos, não basta que haja fiscalização, é imprescindível que haja a educação de trânsito, a qual é outra parte da estrutura que o Município deve dispor. Assim, a educação no trânsito visa instruir as pessoas acerca de como devem atuar no cotidiano do trânsito urbano, norteadas pelas regras do CTB. Ademais, a educação deve atuar principalmente nas escolas, tendo em vista que as crianças, além de terem maior



aceitação para aprendizagem de conhecimentos novos, futuramente também participarão do trânsito, seja como pedestre, seja como motorista, seja como usuário de transporte público.

A ausência da educação no trânsito se reflete principalmente na insegurança dos pedestres ao transitarem pelas ruas. Nesse sentido, o pesquisador alemão Martin Gegner (2011), discorre que:

No Brasil, para pedestres o cruzamento de ruas significa correr de um lado para o outro, mesmo que exista uma faixa para pedestres. Ao virar para uma rua à direita ou esquerda, motoristas brasileiros costumam ignorar o direito de passagem dos pedestres constituído nas leis de trânsito. Às vezes os motoristas até parecem acelerar quando veem um pedestre a cinquenta metros de sua frente, que tenta atravessar a rua. Os pedestres aceitam esse comportamento sem reclamar para não arriscar suas vidas. Para estrangeiros, é surpreendente quase não haver queixas sobre esse fato, mas os brasileiros consideram esse comportamento como sendo “normal”. Ao invés de enxergar este ato como infração grave contra o pedestre, existem muitas piadas e caricaturas sobre essa cultura particular de trânsito no Brasil. Do ponto de vista estrangeiro, o direito que motoristas se permitem nas ruas, parece eliminar os direitos humanos básicos como a integridade do corpo. Os direitos de pedestres, ciclistas e motociclistas, parecem ser derrubados pelo acelerador. (GEGNER, 2011, p. 79)

A coleta e análise de estatísticas, por seu turno, é importante para mensurar os números de acidentes de trânsito, fatais ou não, bem como levantamento de outros dados estatísticos relacionados a trânsito, como quantidade de veículos e número de usuários de transporte coletivo. Ademais, as estatísticas fornecem subsídios para elaboração de políticas públicas que atendam às necessidades da população em relação ao trânsito.

O último componente que o Município deve ter para iniciar sua integração ao SNT, é uma Junta Administrativa de Recursos de Infrações - JARI. Trata-se de um tribunal administrativo colegiado, cujas diretrizes de funcionamento estão descritas na Resolução 357/10 do CONTRAN. Segundo o art. 16 do CTB, a principal função da JARI é julgar os recursos interpostos contra aplicação de penalidade de multa pelo Poder Executivo municipal, mediante a instauração de um procedimento administrativo, o qual, por seu turno, é regulamentado pela Resolução 619, de 06 de setembro de 2016, do CONTRAN. (BRASIL, 2016)

Destaca-se, por fim, que o órgão ou entidade de trânsito criado pelo município para administrar as questões de trânsito abrigará os setores responsáveis pela engenharia de tráfego, fiscalização e operação de trânsito, educação de trânsito e coleta, controle e análise de trânsito. A JARI, por ter natureza de tribunal administrativo, deverá ser separada do órgão ou entidade executivos de trânsito, a fim de que seja preservado o princípio da imparcialidade nos julgamentos dos processos administrativos de aplicação de multas.

### **3.3 O procedimento administrativo para integração ao Sistema Nacional de Trânsito**

Depois de dispor da estrutura básica, acima descrita, o Município deve ingressar com o procedimento administrativo para integrar-se, finalmente, ao SNT. O art. 3º da Resolução 560/2015 do CONTRAN, dispõe que deve ser encaminhando ao Conselho Estadual de Trânsito (CETTRAN) do respectivo Estado, os seguintes documentos:

Art. 3º Disponibilizadas as condições estabelecidas no artigo anterior, o município encaminhará ao respectivo Conselho Estadual de Trânsito – CETTRAN, os seguintes dados de cadastros e documentação:

I – denominação do órgão ou entidade executivo de trânsito e/ou rodoviário, fazendo juntar cópia da legislação de sua constituição;

II – identificação e qualificação das Autoridades de Trânsito e/ou Rodoviária municipal, fazendo juntar cópia do ato de nomeação;

III - cópias da legislação de constituição da JARI, de seu Regimento e sua composição:

IV – endereço, telefones, fac-símile e e-mail do órgão ou entidade executivo de trânsito e/ou rodoviário. (BRASIL, 2015)

Os mencionados documentos referem-se todas aos dispositivos legais (Leis, Decretos e Portarias), responsáveis pela criação da estrutura básica que o Município deve dispor preliminarmente. Assim, o inciso I, refere-se a Lei que cria o órgão ou entidade de trânsito, devendo estar previsto os mencionados quatro setores componentes da estrutura básica, ou seja, educação de trânsito, fiscalização, estatística e engenharia de tráfego. De igual modo, a Portaria de nomeação da Autoridade de Trânsito, ou seja, o chefe do órgão ou entidade de trânsito do Poder Executivo municipal, deve ser apresentada, conforme disposto no inciso II.

Imprescindível, ainda, que seja juntada a Lei que cria a JARI, o seu Regimento Interno, além da Portaria de nomeação dos integrantes do colegiado, consoante inciso III. Ademais, é preciso um documento contendo, de modo sintético, os dados gerais do órgão ou entidade municipal de trânsito para comunicação (endereço, e-mail, telefone e *fac-smile*), conforme inciso IV.

Após o recebimento da documentação, o art. 4º da Resolução 560/15 do CONTRAN prevê que o CETRAN promoverá uma inspeção técnica para averiguar se, de fato, o Município possui a estrutura básica mencionada no tópico anterior, isto é, se ele é dotado de: engenharia de tráfego, fiscalização e operação de trânsito, educação de trânsito, coleta, controle e análise estatística de trânsito, e Junta Administrativa de Recurso de Infração – JARI. (BRASIL, 2015)

Ocorre que, especificamente em Minas Gerais, o art. 1º da Deliberação nº 59/03 do CETRAN-MG, exige, além da documentação prevista na citada Resolução, que o Município celebre um contrato com a Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais – PRODEMGE, responsável pelo acesso e gestão do Banco de Dados do DETRAN-MG, onde estão registrados todos os veículos em Minas Gerais, bem como possui conexão com todos os DETRAN's do Brasil. Mediante o contrato firmado, o Município lançará diretamente no prontuário do veículo as multas aplicadas, bem como os pontos no prontuário de CNH do condutor. (MINAS GERAIS, 2003)

Não teria eficácia prática se o Município pudesse registrar uma multa sem, contudo, cadastrá-la no prontuário do veículo e lançar os respectivos pontos no prontuário do infrator, razão pela qual o contrato com a PRODEMGE é justificado.

Constatado que o Município possui a estrutura determinada pela Resolução 560/15 do CONTRAN, bem como a listagem de documentos encaminhada esteja em conformidade com a legislação vigente, o CETRAN emitirá um relatório favorável a Integração ao SNT, o qual será posteriormente remetido ao DENATRAN que, por seu turno, irá definitivamente credenciar o Município como Integrante do SNT, finalizando o procedimento administrativo, conforme previsto no § 1º do art. 4º da citada Resolução. (BRASIL, 2015)

Contudo, conforme previsto no § 2º do art. 4º da Resolução 560/15 do CONTRAN, caso a documentação apresentada ao CETRAN esteja irregular, o Município será notificado para que sejam sanadas as pendências e conflitos existentes, sendo, momentaneamente, indeferida a municipalização. Tão logo o município regularize a documentação, o CETRAN fará nova avaliação e, em caso de conformidade, será remetido ao DENATRAN, voltando a seguir o procedimento descrito no parágrafo anterior. (BRASIL, 2015)

Ressalta-se, por fim, que o procedimento administrativo em questão visa o interesse maior do CTB, qual seja, que o Município possa integrar-se. Assim, ele é conduzido sempre para facilitar a aprovação, não havendo que se falar em partes diversas ou conflito de interesses.

### **3.4 A Situação do trânsito nos municípios não integrados ao SNT e entraves para que não sejam integrados**

O trânsito está presente em todas as cidades do Brasil, variando o seu grau de complexidade de acordo com fatores como grau de desenvolvimento urbano, quantidade populacional, tamanho geográfico e nível socioeconômico do Município. Assim, existem Municípios com elevado nível de problemas decorrentes da ampla complexidade do trânsito urbano, mormente cidades de médio ou grande porte, bem como há aqueles em que tais problemas se manifestam em menor grau, notadamente nas cidades do interior ou de pequeno porte. Não obstante serem cidades grandes ou pequenas, a integração do Município ao SNT trata-se de uma obrigação legal, independentemente de questões geográficas.

Contudo, ao analisar os números fornecidos pelo DENATRAN (2020), constata-se que a realidade é que a maioria dos Municípios do Brasil, por não estarem devidamente integrados ao SNT, não exercem as atribuições e competências reservados a eles descrito nos diversos incisos do art. 24 do CTB.

Assim, as questões legais relacionadas à engenharia do trânsito, operação e fiscalização, educação no trânsito e estatísticas, de competência municipal, são relegadas a segundo plano ou simplesmente não são executadas pela Administração

Pública. Contudo, quando há a interferência do Município não integrado nesses aspectos do trânsito, normalmente é através de outras secretarias municipais, como, por exemplo, secretaria de educação, secretaria de infraestrutura, secretaria de saúde ou secretaria de planejamento (DUTRA, 2004). Estas áreas são mais consolidadas na formação da Administração Pública municipal, ao contrário do trânsito, o qual ainda não é tratado com a relevância necessária.

Uma das situações mais tangíveis nos Municípios não integrados ao SNT é ausência de fiscalização. Se determinada infração de trânsito for cometida em uma cidade, o Poder Público municipal só poderá aplicar as medidas administrativas cabíveis, tais como multa ou apreensão do automotor, desde que seja integrado ao SNT. Caso não seja integrado, é nula qualquer ação do Município em face do cidadão, haja vista violar o princípio da legalidade.

Ressalta-se, ainda, que nos Municípios não integrados, a gestão e controle do trânsito acaba recaindo sobre o Estado que, por não ter verbas ou contingenciamento humano suficientes, acaba realizando essa função de modo precário.

Os entraves à integração ao SNT são múltiplos e variam de acordo com as condições de cada Município. Para França (2004), os principais obstáculos estão relacionados a falta de verbas para construir e manter a estrutura ~~de~~ exigida ~~pela~~ pelo art. 2º da Resolução 560/15, bem como ausência de um corpo de agentes qualificado em matéria de trânsito, além de não propagação dos efeitos positivos da municipalização.

Destaca-se, também, que a fiscalização do trânsito e seu conseqüente lógico, ou seja, a aplicação de multas, é visto com receio por muitos gestores públicos, haja vista que essa medida gera desagrado junto à população. É recorrente, por exemplo, a alegação, por parte principalmente de pessoas que cometeram infrações de trânsito, a existência de uma “indústria da multa”, que visa aumentar as cifras arrecadatórias dos Municípios, sendo o dinheiro destinado a fins escusos.

Neste contexto, o Prefeito e os vereadores que promoverem a integração ao SNT, conseqüentemente receberão a pecha de serem os criadores da “indústria da multa”

na cidade. Os efeitos benéficos da integração, como a implementação de políticas públicas capazes de reduzir o número de acidentes de trânsito, demonstrados através de resultados das estatísticas, não são sentidos de imediato pelos munícipes, mas sim a médio e longo prazo. Assim, a concepção negativa de certa parte da população em relação à aplicação da penalidade de multa, aliada à falta de resultados imediatos positivos, afastam os Municípios da integração ao SNT.

## **4 O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SUA RELAÇÃO COM A MUNICIPALIZAÇÃO DO TRÂNSITO**

### **4.1 Eficiência enquanto princípio do direito administrativo**

A constituição Federal de 1988, enquanto o diploma normativo base de todo o ordenamento jurídico, apresenta tanto as normas fundamentais que estruturam o Estado brasileiro, como os princípios mais relevantes e essenciais para a sociedade e, portanto, positivados pelo legislador. Contudo, os princípios possuem especial destaque pois expressam valores éticos, políticos, sociais e jurídicos que permeiam todas as demais normas, sejam constitucionais, sejam infraconstitucionais.

Assim, os princípios imprimem verdadeira identidade ao texto constitucional, na medida que todas as normas ali inseridas, de algum modo, encontram conformidade com eles. Neste contexto, os princípios situam-se no posto mais alto do Texto Constitucional, irradiando seus efeitos por todas as demais normas.

Nesse sentido, Paulo Bonavides ensina que:

Servindo de pautas ou critérios por excelência para a avaliação de todos os conteúdos normativos, os princípios, desde sua constitucionalização, que é ao mesmo passo positivação no mais alto grau, recebem como instância valorativa máxima categoria constitucional, rodeada de prestígio e da hegemonia que se confere às normas inseridas na Lei das Leis. Com esta relevância adicional, os princípios se convertem igualmente em norma *normarum*, ou seja, norma das normas. (BONAVIDES, 2008)

A administração pública, enquanto o conjunto de órgãos públicos responsáveis por operacionalizar e prestar os serviços do Estado à população, também encontra na Constituição Federal os seus princípios informadores. Nesse sentido, o *caput* do art. 37 da CF/88 estabelece que a Administração Pública, seja ela direta ou indireta, deve

pautar sua atuação nos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. (BRASIL, 1988)

Não sendo o objetivo central do presente trabalho o estudo pormenorizado de todos os princípios que regem a Administração Pública, cabe, contudo, anotar o que exprime cada um deles, ainda que de maneira breve, para, posteriormente, se analisar, de maneira apartada, o princípio da eficiência.

O princípio da Legalidade traduz a submissão que a Administração Pública possui às Leis, de modo que todo o seu agir deve sempre possuir expressa previsão em Lei. A impessoalidade, por seu turno, diz respeito a imparcialidade da administração perante os administrados, de modo que deve ser dispensado a todos o devido tratamento isonômico, sem discriminações injustificadas. A moralidade, corolário da legalidade, busca imprimir valores morais a atuação administrativa, visando pautar a conduta do Poder Público com base na ética, na honestidade e sempre buscando atender o interesse coletivo. A publicidade, por fim, traduz o comando da ampla transparência que os atos da administração pública. (DI PIETRO, 2017)

No que tange à eficiência, é importante inicialmente destacar que ela não encontrava-se originalmente inserida no art. 37 da CF/88 junto com os demais princípios. Não obstante, ao longo do texto constitucional, a eficiência já era realçada, como, por exemplo, na avaliação, tanto da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos ou entidades públicas, quanto da aplicação dos recursos públicos por entidades de direito privado, conforme previsão contida no inciso II, do art. 74 da CF/88.

Foi somente em 1998, isto é, dez anos após a promulgação da Carta Magna, com a emenda constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, que a eficiência foi erguida a princípio constitucional balizador da atuação da Administração Pública, sendo inserida no art. 37 da CF/88. (BRASIL, 1998). Assim, verifica-se que a eficiência é o mais moderno dos princípios da Administração Pública.

Esse moderno princípio basicamente busca orientar a Administração Pública a adotar as medidas e providências mais adequadas e satisfatórias, em uma perspectiva de racionalização de custos e benefícios, para atender as demandas da



coletividade. Com efeito, trata-se de buscar excelência nos resultados, com a eleição de meios mais apropriados, a fim de o interesse público seja atendido com rapidez e da melhor forma possível, superando a velha concepção popular do Estado burocrático, lento e, muitas das vezes, falho no atendimento das necessidades da população.

Nesse sentido, Odete Medauar leciona que:

Agora a eficiência é o princípio que norteia toda a atuação da Administração Pública. O vocábulo liga-se à idéia de ação, para produzir resultados de modo rápido e preciso. Associado à Administração Pública, o princípio da eficiência determina que a Administração deve agir, de modo rápido e preciso, para produzir resultados que satisfaçam as necessidades da população. Eficiência contrapõe-se a lentidão, o descaso, a negligência, a omissão – características habituais da Administração Pública Brasileira, com raras exceções. (MEDAUAR, 2000, p. 152)

Frisa-se, contudo, que no intuito de atender à eficiência, não é autorizado que sejam atropeladas as normas que regulamentam a Administração Pública, bem como os demais princípios, notadamente o princípio da Legalidade. Assim, a eficiência deve ser buscada com base naquilo que a lei, em abstrato, autoriza que seja realizado pelo Poder Público, ou seja, adotar as melhores providências, desde que a lei não vede; bem como a conduta eficiente precisa ser revestida com as características dos demais princípios norteadores da Administração Pública.

Desta forma, a atuação eficiente do Poder Público, embora seja atual e atualmente necessária, deve estar aliada com a legalidade, a impessoalidade, a publicidade e a moralidade, evitando que um resultado aparentemente positivo no atendimento das demandas sociais possa estar maculado por violar princípios basilares da Administração Pública insculpidos no art. 37 da CF.

Nesse sentido, Alexandre de Moraes defende que:

o princípio da eficiência é aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta a seus agentes a persecução do bem comum, por meio o exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social. Nota-se que não se trata



da consagração da tecnocracia, muito pelo contrário, o princípio da eficiência dirigir-se para a razão e fim do Estado, a prestação dos serviços essenciais à população, visando adoção de todos os meios legais e morais possíveis para satisfação do bem comum. (MORAES, 2016, p. 306)

Verifica-se, assim, que a eficiência trata-se de um princípio que busca modernizar a atuação da Administração Pública no atendimento do interesse coletivo, de modo mais ágil e com maior precisão, devendo ser aplicado em conjunto com os demais princípios inseridos no art. 37 da Carta Magna.

## **4.2 Conexão entre a aprovação da Municipalização do Trânsito na eficiência do Poder Público**

Nos centros urbanos brasileiros, o trânsito apresenta inúmeros desafios que vão desde o congestionamento das vias públicas em determinados horários ao longo do dia, passando pela precariedade do transporte coletivo, a até elevado número de mortes e lesões decorrentes de eventos ocorridos no trânsito tidos como acidentes. Neste contexto, a atuação da Administração Pública ainda é central e estratégica para solução dos problemas do trânsito, uma vez que a sociedade, de modo autônomo e sem a intervenção do Poder Público, ainda se mostra incapaz de seguir normas de convivência elementares do trânsito, como, por exemplo, o respeito aos componentes mais vulneráveis, como pedestres e ciclistas.

Contudo, para regulamentar o trânsito, com atendimento de modo eficiente das necessidades da população, é preciso que a Administração Pública municipal assuma as responsabilidades e prerrogativas elencadas no art. 24 do CTB, como a educação, a engenharia, a estatística, e a fiscalização e operação de trânsito local, com a respectiva municipalização do trânsito e consequente integração ao SNT.

Nesse sentido, Santos (2006, p. 45) defende que a municipalização do trânsito trata-se de uma oportunidade ímpar para os administradores municipais identificarem as reais necessidades da população e trabalharem no sentido de ampliar a qualidade dos padrões de segurança das pessoas e veículos, sejam eles motorizados ou não, que se locomovem no espaço público.

Com o Município integrado ao SNT, o órgão executivo de trânsito irá dispor de uma estrutura técnica especializada para questões relativas ao trânsito, notadamente

para implantação de medidas que visem conferir segurança, tranquilidade, rapidez, fluidez e educação no trânsito.

Bavoso (2014) defende que a municipalizando do trânsito vai muito além do mero cumprimento, por parte do Município, de uma determinação expressa prevista no CTB, considerando que ao integrar-se ao SNT ele também assume a responsabilidade para melhorar os aspectos de mobilidade e qualidade do trânsito local. Assim, a municipalização trata-se de um importante passo dado pelo município para incrementar o alcance das políticas de gestão e planejamento urbano.

Nota-se que a integração do Município ao SNT também não está restrita à atividade específica de autuação do trânsito para fins de arrecadação de receita. Ao contrário, a municipalização possui alcance abrangente para melhoria da gestão de políticas públicas e desenvolvimento sustentável da cidade. Nessa linha, o DENATRAN (2008) esclarece que:

Assumir a municipalização do trânsito não é simplesmente fiscalizar, autuar, aplicar a multa e arrecadar os valores, gerando recursos para o município. As ações no trânsito podem ser traduzidas em melhorias para a qualidade de vida da população, propiciando um desenvolvimento urbano das cidades com políticas mais sensatas e mais humanas no que se refere à circulação de ônibus, sinalização e orientação de trânsito, operação de carga e descarga e outros assuntos. Se o trânsito for administrado de maneira responsável e dedicada, a qualidade de vida dos municípios vai melhorar. E se isso acontecer de maneira generalizada por todo o País, os brasileiros estarão obtendo um avanço social. (DENATRAN, 2008)

Assim, verifica-se que a municipalização do trânsito é um fator essencial para que o Município preste melhores serviços à população, notadamente nas questões do tráfego urbano, mas seus resultados acabam melhorando as condições de vida na cidade como um todo.

Ressalta-se que Souza (2015) aponta que a municipalização oferece o suporte técnico, jurídico e logístico ao gestor público local para resolver os conflitos municipais ocorridos no cotidiano do trânsito, produzindo uma melhor qualidade de vida da população, através da promoção de políticas públicas adequadas que possam garantir o acesso a um trânsito seguro.

Outro aspecto que confere eficiência à Administração ao municipalizar o trânsito é na prevenção de infrações de trânsito. É sabido que inúmeras violações aos regramentos do CTB são cometidas pelos condutores de veículos nas vias urbanas e, muitas das vezes, sem o devido controle do Poder Público. Essas violações, dependendo da natureza, podem repercutir de maneira extremamente grave, como no caso da infração de avanço de sinal vermelho, prevista no art. 208 do CTB, que poderá ocasionar o atropelamento de pedestre. Através da Municipalização, o ente municipal formará um corpo de agentes de trânsito para atuar na prevenção das infrações de competência Municipal, bem como atuará na aplicação das respectivas sanções cominadas no CTB.

Nesse sentido, Silva (2007) ensina que:

A aplicação das sanções previstas nas leis de trânsito aos condutores é a forma das autoridades competentes cobrarem da sociedade que as leis sejam cumpridas, assim usando de seu modo coercitivo para impedir que as leis de trânsito sejam respeitadas. A falta de cobrança das autoridades fizeram com que a sociedade mudasse seus valores e concepções sobre o trânsito, ou seja, embora a lei esteja em vigor, ela não tem mais valor para a sociedade, constatamos isso ao observar que grande parte dos condutores de veículos não utilizam os equipamentos de segurança (SILVA, 2007)

Além disso, é importante ressaltar que o exercício da fiscalização de trânsito pelo Prefeitura local, possibilitada pela municipalização, tem como principal escopo a prevenção do cometimento de infrações de trânsito, resultando diretamente na melhoria da qualidade e segurança do trânsito para a população. Sobre o tema, Queiroz e Oliveira (2002) relata como exemplo o caso das medidas adotadas pelo Órgão de trânsito no Município de Campinas/SP:

Após alguns anos de resistência, a população cedeu à evidência de que a manutenção da melhoria na qualidade de vida estava estreitamente relacionada ao convívio com as multas severas contra as transgressões no trânsito. As medidas implementadas pela SETRANSP, em seu conjunto, adquiriram legitimidade quando a população percebeu que a sociedade como um todo estava sendo beneficiada com a queda significativa dos acidentes de trânsito. Na campanha eleitoral à Prefeitura Municipal da gestão 1996/2000, o prefeito eleito posicionou-se contrário à política do trânsito da gestão anterior e prometeu rever os valores das multas. Quando, no entanto, logo após a sua posse, ele tentou desativar os radares até que uma nova política para o trânsito fosse estabelecida, encontrou

resistência popular de tal ordem que não houve alternativa senão manter praticamente intacta a política anterior. (QUEIROZ; OLIVEIRA, 2002)

Desta forma, a municipalização do trânsito propicia ao Executivo municipal o poder de exercer a fiscalização, coibindo a prática de infrações previstas no CTB, o que gera maior segurança à população, pois diminui os acidentes ocasionados por motoristas infratores, sendo isto perceptível à sociedade.

Destaca-se, também, que a não municipalização, isto é, a omissão do Município em assumir suas competências, gera graves riscos à segurança da população, haja vista que o exercício de suas funções para administração da circulação nas vias públicas é fundamental para melhoria do trânsito, juntamente a atuação dos demais membros do SNT e motoristas. Nesse sentido, Silva (2007) assevera que:

O papel das autoridades é tão importante quanto o modo de dirigir, pois são as ações que as autoridades municipais, estaduais e federais desempenham para que o trânsito seja seguro, nessas ações temos, por exemplo, a manutenção das vias, o planejamento do trânsito, as sinalizações, entre outros. As omissões no trânsito pelas autoridades competentes colocam em risco a segurança da população. (SILVA, 2007)

Com o trânsito municipalizado, a gestão municipal também poderá desenvolver campanhas voltadas a educação de trânsito mais eficientes, ou seja, que impactem na qualidade e segurança das vias. Neste aspecto, Rodrigues (2018) assevera que o Município, por estar mais próximo e atuante junto à população, ou seja, na linha de frente, é o mais importante componente do SNT a desenvolver projetos pedagógicos que visem transmitir a população às normas de trânsitos, de modo que educação, realizada pelo Município, é essencial para maior segurança no trânsito.

Um projeto amplamente adotado pelos Municípios integrados ao Sistema Nacional de Trânsito é a escola pública de trânsito. Trata-se de unidades específicas instituídas para ensinar e instruir o público infante-juvenil, através de um programa didático e recreativo, a adquirir responsabilidade e ter um bom comportamento no trânsito. Os objetivos de funcionamentos desse projeto educativo encontram-se previstos nos arts. 1º e 2º da Resolução 515, de 18 de dezembro de 2014, do DENATRAN:

Art. 1º A Escola Pública de Trânsito – EPT destina-se a promover a Política Nacional de Trânsito bem como execução de ações e cursos voltados para o exercício da cidadania, mobilidade e segurança no trânsito.

Art. 2º A EPT, em suas atividades, priorizará o desenvolvimento do convívio social no espaço público, promovendo princípios de equidade, de ética, visando uma melhor compreensão do sistema de trânsito com ênfase na segurança e no meio ambiente. (BRASIL, 2014)

As escolas de trânsito, desde que bem estruturadas tecnicamente, apresentam resultados positivos na educação infantil, contribuindo para a formação de cidadãos conscientes e respeitadores das normas de convivência, conforme leciona Furtado e Proscênio (2016):

Por meio da observação realizada se percebe que é possível desde a infância começar a educar a criança em um processo de conscientização para o trânsito, criando situações em que ela possa descobrir valores como respeito, solidariedade e responsabilidade. Porém, por pessoas realmente capacitadas, com a devida formação, como os professores da escola de trânsito que atuaram demonstrando domínio e conhecimento sobre o assunto daquilo que falavam e encenavam. (FURTADO; PROSCÊNIO, 2016, p. 489)

Além disso, outro aspecto que se mostra relevante é a sinalização em vias urbanas, a qual trata-se de uma providência de competência Municipal, conforme contido no inciso III do art. 24 do CTB, que dispõe que compete aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição implantar, manter e operar o sistema de sinalização, os dispositivos e os equipamentos de controle viário. (BRASIL, 1997)

Para implantação dessa sinalização adequada, ou seja, de maneira eficiente e com vistas a melhorar a circulação e controle dos automóveis e pedestres no trânsito, bem como a indicação de locais de parada e estacionamento destinado a grupos de pessoas específicas, é necessário que o Município seja integrado ao SNT.

Nesse sentido, Perotto (2013) discorre que:

A importância da sinalização centra-se também no quesito de favorecer a mobilidade dos cidadãos, uma vez que estes são os principais beneficiários da organização da sinalização, da fluidez e da segurança nas vias públicas. Desta forma, com relação aos idosos e às pessoas com deficiência, incluindo todas as que tenham dificuldade de locomoção, há também tratamento especial para

sinalização na legislação paralela ao Código de Trânsito. Assim, o Município deve garantir a elas espaço para estacionamento. (PEROTTO, 2013, p. 237)

Destaca-se, também, que com a municipalização do trânsito, a Administração poderá implementar o estacionamento rotativo, haja vista que o inciso X do art. 24 do CTB prevê que é atribuição do Município implantar, manter e operar sistema de estacionamento rotativo pago nas vias (BRASIL, 1997). Essa modalidade de estacionamento possibilita organizar o espaço público para facilitar o acesso do cidadão a estacionamentos perto de locais onde ele realizará alguma tarefa, como, por exemplo, faculdades, supermercados, feiras, repartições públicas e hospitais. Ademais, o estabelecimento das “zonas azuis” em determinados espaços, ao fracionar o tempo máximo do estacionamento, garante igualdade de acesso dos proprietários de veículos à vagas cada vez mais difíceis de serem encontradas nos centros urbanos.

Em relação ao estacionamento rotativo, Grandi e Lago (2018) diz que:

Com o aumento da população nas metrópoles e a multiplicação da frota de veículos, o número de vagas de estacionamento tem diminuído proporcionalmente ao crescimento das cidades. Desse modo, cabe aos órgãos de gerenciamento de trânsito o dever de buscar formas democráticas de melhor atender a população, a fim de ampliar áreas de estacionamento na região central das cidades. As técnicas de estacionamento rotativo pago são usadas no mundo todo, e são conhecidas como áreas de “zona azul”. Esse sistema interfere no tempo de estacionamento dos veículos, evitando que o condutor ultrapasse um determinado intervalo de tempo, garantindo uma rotatividade de vagas e proporcionando um acesso maior dos condutores que precisam desse espaço por curtos períodos (GRANDI; LAGO, 2018)

Ressalta-se, ainda, que a municipalização reflete diretamente na política de mobilidade urbana, de modo que oferece à Administração o caminho necessário para solução mais adequadas e eficiente das necessidades da população relacionadas ao transporte público e locomoção, sendo que intervenções realizadas a partir da municipalização são decisivas para o destino da cidade.

Nesse sentido, Olívio Dutra (2004) defende que:

A municipalização do trânsito das cidades representa a efetiva possibilidade do Prefeito administrar de forma integral e sistêmica os problemas municipais referentes a mobilidade urbana,

correlacionando-os com transporte de passageiros e planos diretores. Municipalizar, portanto, é fundamental para o futuro das cidades, permitindo que ações tomadas no presente possibilitem a melhora efetiva da qualidade de vida no futuro, melhorando a circulação e reduzindo consideravelmente o número de mortos em acidentes de trânsito (DUTRA, 2004)

A integração ao SNT também permite ao Município a gestão da mobilidade urbana de modo a atender o anseio pela democratização do acesso ao espaço público, através da adoção de políticas que priorizem meios coletivos ou não motorizados de transporte, como a regulamentação de faixas específicas para bicicletas ou ônibus. Além disso, Bume (2016) salienta que a política de mobilidade do Município deve buscar integrar o planejamento urbano com o uso racional das vias públicas, promovendo serviços eficientes de transporte coletivo acessível a todos, com o objetivo de garantir efetivamente o direito à cidade.

Lado outro, sem a integração do Município ao SNT, a atuação nas questões locais do trânsito acaba sendo prejudicada, de modo que, para que não haja um colapso nas vias públicas, o Município delega suas funções para o Estado, com base na permissão contida no art. 25 do CTB. Contudo, o Estado, que possui atuação muito mais ampla que o Município, não exerce, com tanta expertise, as providências necessárias para atendimento das necessidades dos municípios.

No entanto, parte da doutrina entende ser ilegal os convênios em que os Municípios não integrados celebram com os respectivos Estados em que estão inseridos, delegando a competência para gestão do trânsito, haja vista que o Estado acaba realizando funções cuja competência é atribuída, pelo CTB, a outra Unidade da Federal, ou seja, ao Município. Nesse sentido, Mendes (2017) leciona que:

Existem casos em que o órgão estadual celebra convênio diretamente com a prefeitura que deixa de assumir a responsabilidade que lhe é atribuída por lei na criação de um órgão municipal de trânsito. Diante dessa situação fica fácil perceber que a alternativa é no mínimo irregular, pois o convênio deve ser firmado entre órgãos de trânsito e a prefeitura não é órgão de trânsito. Outro fato questionável é quando o Estado avoca para si a responsabilidade de fiscalizar, como se fosse detentor originário da competência, que por sinal não pode ser assumida dessa forma, pois competência é algo atribuído pela própria lei. (MENDES, 2017)



Portanto, verifica-se que para a atuação eficiente nas demandas da população relativas ao trânsito, é imprescindível que o Município proceda a municipalização do trânsito, constituindo uma estrutura própria que possa atuar, de maneira técnica e específica, nos interesses e demandas locais.

## **5 CONCLUSÃO**

Conforme ficou demonstrado ao longo do trabalho, a municipalização do trânsito permite ao Município assumir as responsabilidades pela administração das questões do trânsito local, notadamente naquilo que o CTB estabelece como sendo de competência municipal, ou seja, a fiscalização, a engenharia, a estatística e a operação e a educação para o trânsito. Assim, verificou-se a função de destaque destinado ao ente Municipal enquanto integrante do SNT.

Observou-se que o trânsito, compreendido como sendo a circulação e movimentação de pessoas e veículos nas vias dos centros urbanos, foi regulamentado, no Brasil, por diferentes dispositivos legais, os quais sempre foram alterados visando adequar a legislação às necessidades de cada época. Atualmente, o Código de Trânsito Brasileiro, que apresenta as normas gerais aplicáveis ao trânsito, instituiu que o Sistema Nacional de Trânsito - SNT é formado pelo conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios responsáveis pela gestão do trânsito nos respectivos campos de atuação. Desta forma, foi demonstrada a competência de cada componente do SNT, conforme estabelecido no CTB.

Verificou-se também, de modo específico, que o Município, enquanto membro de SNT, possui amplas funções na gestão do trânsito local, elencadas no art. 24 do CTB. Assim, a municipalização do trânsito traduz-se no fato do Município tomar para si a responsabilidade pela administração do trânsito local, exercendo as funções que lhe são destinadas pelo CTB. Apurou-se, também, que embora exista a previsão genérica de que o Município seja membro do SNT, para sua efetiva integração e exercícios das respectivas prerrogativas, é necessário que seja realizado o procedimento administrativo junto ao CETRAN do respectivo estado, com posterior aprovação do DENATRAN, consoante as diretrizes da Resolução 560/15 do CONTRAN e Deliberação nº 59/03 do CETRAN-MG.



Nesse sentido, fez-se necessário analisar toda a estrutura que é imposta ao Município para que ele seja integrado ao SNT, composta por engenharia de tráfego, fiscalização e operação, educação, estatística, bem como a uma Junta Administrativa de Recursos de Infrações - JARI, conforme disposto na Resolução 560/15 do CONTRAN.

Foi exposto a sequência de atos do mencionado procedimento administrativo, descrevendo desde o conjunto de documentos que o Município deve encaminhar pelo CETRAN, passando pela avaliação técnica realizada pelo Conselho Estadual e, por fim, a remessa para aprovação pelo final do DENATRAN. Além disso, verificou-se que a municipalização apresenta diversos objetivos e vantagens, além de ter sido pontuada as desvantagens dos Municípios não integrados ao SNT.

Esclareceu-se que a atuação da Administração pública deve ser regida pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, descritos no art. 37 da Constituição Federal. Observou-se que a eficiência trata-se do princípio que busca modernizar a atuação do Poder Público, de modo que sejam oferecidas respostas mais adequadas e rápidas para as demandas da coletividade, de modo que o interesse público seja atendido da melhor forma possível. Contudo, a eficiência deve estar sempre aliada com os demais princípios, evitando que uma atuação eficiente seja maculada por violar as demais regras norteadoras da Administração Pública.

Verificou-se, também, que o primeiro passo para administração municipal atender de modo eficiente as demandas que a complexidade do trânsito apresenta é realizar a municipalização do trânsito e conseqüente integração ao SNT, exercendo as prerrogativas legais contidas no CTB. Neste contexto, com a instituição do Órgão de trânsito próprio, o gestor público terá toda uma estrutura especializada para que sejam identificadas as necessidades e problemas locais, bem como possa executar as medidas adequadas visando apresentar respostas eficientes à coletividade. Ressalta-se que a municipalização, embora tenha foco nas questões do trânsito, acaba impactando na melhoria da qualidade de vida da cidade como um todo.

Analizou-se, ainda, alguns exemplos práticos que imprimem eficiência à gestão municipal a partir da municipalização. Na fiscalização, o município poderá exercer

diretamente o controle e prevenção do cometimento de infrações, além de poder aplicar as sanções cabíveis previstas no CTB, como imposição de multas, o que resulta em maior segurança nas vias públicas para a sociedade. Na educação, o município terá condições necessárias para implementar campanhas educativas, notadamente junto ao público infanto-juvenil, contribuindo para a formação de cidadãos conscientes das normas de trânsito. No tocante aos estacionamentos, poderá a ser implantando os estacionamentos destinados a grupos específicos, como idosos ou pessoas com deficiência, além de organizar o estacionamento rotativo, conhecido como “zona azul”, garantindo igualdade de acesso dos cidadãos às vagas cada vez mais difíceis de serem localizadas nos centros urbanos. Ademais, as intervenções na mobilidade urbana, como implantação de faixas exclusivas para transporte coletivo ou bicicletas, além do gerenciamento dos problemas relacionados ao transporte coletivo, são decisivas para os destinos do Município.

Assim, com o trânsito Municipalizado, a gestão municipal possui uma estrutura adequada capaz de administrar as demandas da população de maneira integral e sistemática. Neste contexto, a municipalização torna-se um instrumento para que a Administração possa apresentar medidas mais eficientes para os problemas do trânsito urbano, visto que há um arranjo institucional especializado.

Deste modo, conclui-se que a municipalização aponta para real melhoria da qualidade de vida nos centros urbanos, aperfeiçoando o controle de circulação de veículos e pessoas em vias públicas, reduzindo o número de eventos danosos no trânsito, como acidentes e cometimento de infrações, de modo que a Administração Pública torna-se mais eficiente na sua atuação perante os administrados ao realizar a municipalização do trânsito.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Jolyver Modesto de. *Código de trânsito brasileiro anotado e comentado*. São Paulo: Letras Jurídicas, 2016.

BAVOSO, Natália Couto. *O sistema nacional de trânsito e os municípios de pequeno porte*. 2014. Dissertação (Mestrado em Geotecnia e Transportes) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUOS-9RVGE4>. Acesso em: 01 out. 2020.

BRASIL. Decreto nº 8.324, de 27 de outubro de 1910. Aprova o regulamento para o serviço subvencionado de transportes por automóveis. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8324.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8324.htm) Acesso em 24 set.2020.

BRASIL. Decreto nº 2.681, de 7 de dezembro de 1912. Regula a responsabilidade civil das estradas de ferro. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-2681-7-dezembro-1912-578354-publicacaooriginal-101207-pl.html>. Acesso em: 24 set.2020.

BRASIL. Decreto Lei nº 2.994, de 28 de janeiro de 1941. Código Nacional de Trânsito. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-2994-28-janeiro-1941-412976-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em 24 set.2020.

BRASIL. Lei nº 5.108, de 21 de setembro de 1996. Institui o Código Nacional de Trânsito.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 19 set.2020.

BRASIL. Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 set. 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19503.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19503.htm). Acesso em: 3 set.2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Trânsito. Resolução 357, de 02 de agosto de 2010. Estabelece diretrizes para a elaboração do Regimento Interno das Juntas Administrativas de Recursos de Infrações – JARI.

BRASIL. Conselho Nacional de Trânsito. Resolução 515, de 18 de dezembro de 2014. Estabelece critérios de padronização para funcionamento das Escolas Públicas de Trânsito.

BRASIL. Conselho Nacional de Trânsito. Resolução 560, de 15 de outubro de 2015. Dispõe sobre a integração dos órgãos e entidades executivos de trânsito e rodoviários municipais ao Sistema Nacional de Trânsito.

BRASIL. DENATRAN - Departamento Nacional de Trânsito. Municipalização - Denatran. Disponível em: [www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transito/conteudo-denatran-municipalizacaodenatran](http://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transito/conteudo-denatran-municipalizacaodenatran). Acesso em: 04 set. 2020

BUME, Bruno Andre. Mobilidade urbana: o que seu prefeito deve fazer? Politize. 2016. Disponível em <https://www.politize.com.br/mobilidade-urbana-no-municipio/> Acesso em 04 nov. 2020.

DUTRA, Olívio. Trânsito, questão de cidadania. Cadernos Mcidades Trânsito. Brasília: 2004. Disponível em:

<http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/129/titulo/cadernos-mcidades-7---transito-questao-de-cidadania>. Acesso em: 03 nov. 2020.

FURTADO, Maria Aparecida da Rocha; PROSCÊNIO, Patricia Alzira. Educação para o trânsito. *Revista de Ensino, Educação e Ciências Humanas*. v. 17, n. 484, 2016.

GRANDI, J.; LAGO, S. M. S. Proposta de implantação de estacionamento público rotativo na área central da cidade de medianeira. *Revista Competitividade e Sustentabilidade*. v. 7, n. 1, 2020.

GEGNER, Martin. O Brasileiro e o seu ego-carro: uma visão sociológica europeia sobre o ato de dirigir em um "país do futuro". *Risco Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo (Online)*, n. 13, p. 75-82, 1 jan. 2011. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/risco/article/view/44815/48446>. Acesso em: 04 set. 2020.

HONORATO, Cassio Mattos. Trânsito Seguro: Direito Fundamental de Segunda Dimensão. Disponível em: [http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaAdin4103/anexo/T\\_RANSITO\\_SEGURO\\_Direito\\_Fundamental\\_CASSIO\\_HONORATO\\_Texto\\_impreso\\_RT\\_911\\_em\\_Set\\_2011.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaAdin4103/anexo/T_RANSITO_SEGURO_Direito_Fundamental_CASSIO_HONORATO_Texto_impreso_RT_911_em_Set_2011.pdf). Acesso em 04 set.2020.

KAWANISHI, Juliana Yuri; MEIRA, Andreelis Christine de. O transporte público coletivo no debate da sustentabilidade: pistas a partir da complexidade e da Agenda 2030 da ONU. *Cultura da paz, direitos humanos e sustentabilidade: olhares interdisciplinares*. Ponta Grossa: Texto e Contexto, 2018. 170 p. Disponível em: <http://londrinapazeando.org.br/wp-content/uploads/2019/05/Cultura-de-paz-direitos-humanos-e-sustentabilidade-Ebook.pdf>. Acesso em 08 set. 2020.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

MENDES, Gleydson. Cidades que não municipalizaram o trânsito, não têm competência para fiscalizar ou autuar. *Autoescola Online*. 2017. Disponível em: <https://www.autoescolaonline.net/cidades-que-nao-municipalizaram-o-transito-nao-tem-competencia-para-fiscalizar-ou-autuar/>. Acesso em: 01 nov. 2020.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

PINHEIRO NETO, Othoniel. *Curso de direito constitucional*. Curitiba: Juruá, 2016.

OLIVEIRA, M. S.; QUEIROZ, P. C. P. Acidentes de trânsito: uma visão qualitativa no Município de Campinas, São Paulo, Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 5, 2002.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Investimentos em transporte sustentável podem gerar economia de US\$70 trilhões até 2050, diz ONU. Publicado em 31/10/2016. Disponível em <https://nacoesunidas.org/investimentos-em-transporte-sustentavel-podem-gerar-economia-de-us70-trilhoes-ate-2050-diz-onu/>. Acesso em: 07 set. 2020.

PEROTTO, Sérgio Luiz. A importância da sinalização para a fluidez e segurança do trânsito. Revista Técnica Confederação Nacional dos Municípios. 2013.

RIZZARDO, Arnaldo. Comentários ao Código de Trânsito Brasileiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

RODRIGUES, Alessandro Moreira. Educação para o trânsito: a necessidade de uma maior atuação por parte dos componentes do Sistema Nacional de Trânsito. Disponível em <https://riuni.unisul.br/handle/12345/4940> Acesso em 01 nov. 2020

SILVA, João Baptista da. Código de Trânsito Brasileiro Explicado. Belo Horizonte: Editora O Lutador, 1999.

SILVA, Larissa Moreno da. Da municipalização do trânsito brasileiro em Cacoal/RO: uma análise dos acidentes de trânsito. 56 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) - Universidade Federal de Rondônia, Cacoal, 2007.

SOUZA, Sildomar Silva de. Municipalização do Trânsito no Brasil e seus Efeitos. 2015. 14 f. Trabalho de conclusão (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito, PROMOVE de Brasília, 2015. Disponível em: [http://nippromove.hospedagemdesites.ws/anais\\_simposio/arquivos\\_up/documentos/artigos/01cbb96d0fcac6a4cbec571693533194.pdf](http://nippromove.hospedagemdesites.ws/anais_simposio/arquivos_up/documentos/artigos/01cbb96d0fcac6a4cbec571693533194.pdf). Acesso em: 03 set. 2020.

SANTOS, Wilson de Barros. A responsabilidade do município pelo trânsito seguro: doutrina e jurisprudência. Recife: ed. do Autor, 2006.

VASCONCELOS, Eduardo Alcantara. O que é trânsito. São Paulo: brasiliense, 1992.