

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ  
CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS E DE TECNOLOGIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO URBANA**

**CARLOS ALEXANDRE NEGRINI BETTES**

**GESTÃO ASSOCIADA DO TRÂNSITO URBANO: Consórcios Intermunicipais**

**CURITIBA**

**2009**

**CARLOS ALEXANDRE NEGRINI BETTES**

**GESTÃO ASSOCIADA DO TRÂNSITO URBANO: Consórcios Intermunicipais**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana – PPGTU da Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR, como requisito à obtenção do título de Mestre.

Linha de Pesquisa: Planejamento Urbano e Regional.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Hardt

**CURITIBA**

**2009**

Dados da Catalogação na Publicação  
Pontifícia Universidade Católica do Paraná  
Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI/PUCPR  
Biblioteca Central

B565g      Bettes, Carlos Alexandre Negrini  
2009      Gestão associada do trânsito urbano : consórcios intermunicipais / Carlos  
Alexandre Negrini Bettes ; orientador, Carlos Hardt. -- 2009.  
155 f. : il. ; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná,  
Curitiba, 2009  
Bibliografia: f. 101-107

1. Planejamento urbano. 2. Trânsito urbano. 3. Consórcios. I. Hardt, Carlos  
II. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Programa de Pós-Graduação  
em Gestão Urbana. III. Título.

CDD 20. ed. – 711.4

TERMO DE APROVAÇÃO

**“GESTÃO ASSOCIADA DO TRÂNSITO URBANO: CONSÓRCIOS  
INTERMUNICIPAIS”**

Por

**CARLOS ALEXANDRE NEGRINI BETTES**

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana, área de concentração em Gestão Urbana, do Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná.



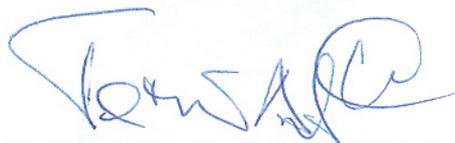
Prof. Dr. Fábio Duarte de Araújo Silva  
Diretor do Programa - PUCPR



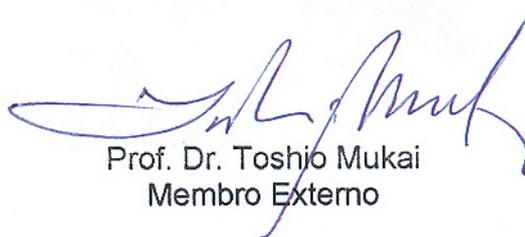
Prof. Dr. Carlos Hardt  
Orientador - PPGTU /PUCPR



Prof. Dr. Fábio Duarte de Araújo Silva  
Membro Interno - PPGTU /PUCPR



Prof. Dr. Tomás Antonio Moreira  
Membro Interno - PPGTU/PUCPR



Prof. Dr. Toshio Mukai  
Membro Externo

Curitiba, 3 de fevereiro de 2009.

A todos aqueles que se dedicam à gestão do trânsito.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus pela vida;

A meus pais pela minha educação;

A meu amor, Claudine, pelo companheirismo em todos os momentos;

A meu orientador pelo incansável e paciente acompanhamento;

Aos meus bons alunos pela dedicação;

Aos meus amigos pelo perdão da ausência;

E a todos que de alguma forma colaboraram com esta pesquisa.

## RESUMO

A gestão do trânsito urbano no Brasil é atribuição dos municípios. Porém, é baixo o índice de integração de municípios ao Sistema Nacional de Trânsito, inclusive no Paraná. A mera imposição legal da municipalização da gestão do trânsito tem se mostrado ineficaz. Assim, o objetivo geral desta pesquisa é investigar o valimento da formação de consórcios intermunicipais de gestão de trânsito, sobretudo por meio da revisão, aprofundamento e especificação de conceitos, como forma de apresentar uma alternativa factível para a assunção da gestão do trânsito urbano pelos municípios. A revisão bibliográfica trata da imposição legal da municipalização da gestão do trânsito; da relação entre gestão urbana e gestão do trânsito e da gestão regional do trânsito, com a ampliação territorial e a conjugação de esforços. A fim de comprovar os óbices à municipalização do trânsito e verificar a adequação da constituição de consórcios para superá-los, foram aplicados questionários aos municípios paranaenses não integrados ao Sistema Nacional de Trânsito, consolidando os motivos que levam à inércia municipal em assumir a gestão do seu trânsito urbano, previamente estipulados ante o referencial teórico. Com base na pesquisa realizada, tem-se que a municipalização da gestão do trânsito, entendida como um processo individualizado de cada município, está esgotada e superada. Concluiu-se, portanto, que a constituição de consórcios intermunicipais, conceitualmente, se apresenta como uma opção inovadora, retirando o viés individual e criando uma conotação regional para o desempenho da função, mantendo a capacidade decisória e a responsabilidade com o poder local.

Palavras-chave: Trânsito urbano. Gestão. Municípios. Regional. Consórcios intermunicipais.

## ABSTRACT

The urban traffic management in Brazil is a municipal attribution. However, low is the municipalities joining rate to the National Traffic System, including Paraná. The mere legal imposition of municipalization of traffic management has been shown ineffective. Therefore, the general objective of this research is investigate the suitability of constituting traffic management intermunicipal consortia, especially by means of revision, deepeness and especifications of concepts, as a way of presenting a doable alternative to the urban traffic management acceptance by the municipalities. The bibliographic revision aims at the legal imposition of the municipalization of traffic management; the relation between urban management and traffic management and the regional traffic management, with the territorial amplification and the conjunction of efforts. In order to prove the impediments to the traffic municipalization and verify the adequacy of establishing consortia to overcome them, questionnaires were applied to the municipalities of Paraná not integrated to the Traffic National System, strengthening the reasons that drive to municipal passivity in order to take on the management of its urban traffic, previously stipulated before the theoretical referential. Based on the research done, we have that the municipalization of traffic management, understood as an individualized process of each municipality, is finished up and overcome. It's concluded, thus, that the constitution of intermunicipal consortia, presents itself conceptually as an innovating option, withdrawing the individual bias and criating a regional meaning to the function's practice, mantaining the judging capability and the responsability within the local government.

Keywords: Urban traffic. Management. Municipalities. Regional. Intermunicipal consortia.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	Localização dos municípios paranaenses integrados ao SNT.....	15
Figura 2	Seqüência de atuações para a municipalização da gestão do trânsito.....	36
Figura 3	Círculo vicioso da dispersão urbana .....	55
Figura 4	Relação entre uso do solo e geração diária de deslocamentos.....	57
Gráfico 1	Relação entre % de municípios integrados ao SNT, com o % da frota abrangida pelos municípios integrados.....	24
Gráfico 2	Percentual mínimo de municípios membros de algum consórcio intermunicipal, no nível Brasil e por classe de tamanho da população.....	71
Gráfico 3	Quantidade de municípios integrados ao SNT por tamanho de população.....	79
Gráfico 4	Quantidade de municípios integrados ao SNT por ano, em nível nacional.....	81
Gráfico 5	Divisão percentual da amostra de municípios paranaenses não integrados ao SNT, por tamanho de população .....	83
Gráfico 6	Grau de conhecimento da administração sobre as atribuições municipais na gestão do trânsito urbano .....	85
Gráfico 7	Percentual de municípios que já criou seu órgão executivo municipal de trânsito e se integrou ao SNT .....	86
Gráfico 8	Percentual de municípios que possui planejamento para criar órgão municipal de trânsito .....	87
Gráfico 9	Percentual de municípios para os quais o seu tamanho não justifica a criação de um órgão de trânsito .....	88
Gráfico 10	Categorização dos dados do Gráfico 9, de acordo com o tamanho da população dos respondentes .....	89
Gráfico 11	Percentual de municípios para os quais o seu trânsito atual não justifica a criação de um órgão de trânsito .....	89
Gráfico 12	Percentual de municípios que entende que um órgão de trânsito exige a criação de uma estrutura muito grande .....	90
Gráfico 13	Percentual de municípios que afirmar não possuir condições financeiras para manter um órgão de trânsito .....	91
Gráfico 14	Fracionamento dos índices do Gráfico 13, em percentual, por faixa de tamanho de município .....	91
Gráfico 15	Percentual de municípios que entendem que regulamentar e fiscalizar o trânsito traz desgaste político .....	92
Gráfico 16	Percentual de órgãos municipais de trânsito já integrados ao SNT que entendem que regulamentar e fiscalizar o trânsito traz desgaste político .....	93
Gráfico 17	Percentual de órgãos municipais de trânsito já integrados ao SNT que entendem que os recursos gerados pela gestão do trânsito são suficientes para a sustentabilidade financeira da sua atividade .....	94
Quadro 1	Resumo da Metodologia.....	19
Quadro 2	Diferenças entre o CNT e o CTB sobre a responsabilidade de gestão do trânsito no Brasil.....	27
Quadro 3	Transferências pelo CTB de atribuições estaduais para o município	28
Quadro 4	Composição do SNT.....	31

Quadro 5	Resumo das atribuições dos órgãos municipais no trânsito urbano, segundo o CTB.....	37
Quadro 6	Ações quando da delegação de execução de atribuições entre órgãos municipais e DETRAN, de acordo com a sua amplitude.....	48
Quadro 7	Ações quando da delegação de execução de atribuições entre órgãos municipais e PM, de acordo com a sua amplitude.....	49
Quadro 8	Atividades ligadas ao planejamento urbano, de transporte e de trânsito.....	52
Quadro 9	Instrumentos e variáveis de planejamento municipal.....	53
Quadro 10	Instrumentos de análise selecionados e classificados.....	53

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Percentual, por estado, de municípios integrados ao SNT.....	14
Tabela 2	Freqüências absolutas observadas nos testes de independência para o nível de agregação Brasil.....	54
Tabela 3	Relação entre movimentos pendulares e população ativa.....	68
Tabela 4	Quantidade de municípios brasileiros com participação em consórcio intermunicipal, nas cinco áreas de administração mais utilizadas no nível Brasil, segundo classe de tamanho da população.....	70
Tabela 5	Delimitação do Universo de pesquisa.....	82
Tabela 6	Formulação e descrição dos índices, para cálculo do erro possível..	84

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANTP	-	Associação Nacional de Transportes Públicos
CETTRAN	-	Conselho Estadual de Trânsito
CF/88	-	Constituição Federal de 1988
CIRETRAN	-	Circunscrição Regional de Trânsito
CNT	-	Código Nacional de Trânsito
CONTRAN	-	Conselho Nacional de Trânsito
CTB	-	Código de Trânsito Brasileiro
CTN	-	Código Tributário Nacional
DENATRAN	-	Departamento Nacional de Trânsito
DER	-	Departamento de Estradas de Rodagem
DETRAN	-	Departamento Estadual de Trânsito
DNIT	-	Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes
FUNSET	-	Fundo Nacional de Segurança e Educação de Trânsito
IBGE	-	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
JARI	-	Junta Administrativa de Recursos de Infração
PM	-	Polícia Militar
PRDE	-	Planos Regionais de Desenvolvimento Estratégico
PRF	-	Polícia Rodoviária Federal
RENACH	-	Registro Nacional de Carteiras de Habilitação <sup>1</sup>
RENAEST	-	Registro Nacional de Acidentes e Estatísticas de Trânsito
RENAINF	-	Registro Nacional de Infrações
RENAVAM	-	Registro Nacional de Veículos Automotores
SNT	-	Sistema Nacional de Trânsito

---

<sup>1</sup> Encontra-se, também, o significado como Registro Nacional de Condutores Habilitados.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	12
<b>2 MUNICIPALIZAÇÃO DA GESTÃO DO TRÂNSITO</b> .....	20
2.1 O MUNICIPALISMO BRASILEIRO .....	20
2.2 O TRÂNSITO NO BRASIL .....	22
2.2.1 Definição de trânsito.....	23
2.2.2 Evolução do ordenamento jurídico sobre a gestão do trânsito.....	25
2.2.3 Sistema nacional de trânsito .....	31
2.3 MUNICIPALIZAÇÃO E INTEGRAÇÃO AO SNT .....	33
2.4 ATRIBUIÇÕES MUNICIPAIS DEFINIDAS PELO CTB .....	37
2.5 FORMAS ADMINISTRATIVAS.....	39
2.5.1 Administração pública indireta.....	41
2.6 CONVÊNIOS ADMINISTRATIVOS DE DELEGAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES.....	45
<b>3 GESTÃO DO TRÂNSITO SOB ENFOQUE DO PLANEJAMENTO URBANO</b> ...	51
3.1 TRÂNSITO E GESTÃO URBANA.....	54
3.2 TRÂNSITO E MOBILIDADE URBANA.....	59
3.3 PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO DO TRÂNSITO .....	61
<b>4 GESTÃO REGIONAL DO TRÂNSITO</b> .....	66
4.1 GESTÃO ASSOCIADA – CONSÓRCIOS PÚBLICOS .....	71
<b>5 OS ÓBICES À MUNICIPALIZAÇÃO DA GESTÃO DO TRÂNSITO</b> .....	79
5.1 METODOLOGIA DE PESQUISA .....	81
5.2 APRESENTAÇÃO DOS DADOS OBTIDOS .....	84
5.3 ANÁLISE DOS DADOS.....	92
<b>6 CONCLUSÃO</b> .....	97
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	101
<b>APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO APLICADO A MUNICÍPIOS PARANAENSES NÃO INTEGRADOS AO SNT</b> .....	106
<b>APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO APLICADO A MUNICÍPIOS PARANAENSES INTEGRADOS AO SNT</b> .....	109
<b>ANEXO A – PROJETO DE LEI FEDERAL Nº 1.687/2007</b> .....	110
<b>ANEXO B – CÓPIA DE PEÇAS DO PROTOCOLADO 9.648.479-9</b> .....	120

## 1 INTRODUÇÃO

É possível extrair do Código de Trânsito Brasileiro (CTB), que a gestão do trânsito urbano, assim considerado como a utilização das vias urbanas e rurais municipais, para fins de circulação, parada e estacionamento, é atribuição dos municípios.

Ainda que não se possa afirmar com segurança que o processo de municipalização da gestão do trânsito urbano seja uma novidade trazida pelo CTB, pois consta que, por exemplo, antes de 1938 o trânsito no Paraná era administrado pelos municípios e somente naquele ano, Manoel Ribas, interventor federal do estado, criou o Departamento do Serviço de Trânsito, indubitavelmente o atual processo de municipalização altera substancialmente a realidade em relação à situação anteriormente existente (DETRAN/PR<sup>2</sup>, 2008).

Com efeito, o Código Nacional de Trânsito (CNT) de 1966, trazia que a União detinha toda a competência, delegando aos estados algumas das suas atribuições como, dentre outras, a engenharia de tráfego urbano. Essa dissociação entre regulamentação do uso e ocupação do solo, gestão do transporte público e gestão do trânsito, comprometeu a evolução eficiente da gestão da circulação urbana, tudo diante da impotência dos governos central e estaduais, o que ocorria exatamente durante o processo de aceleração da urbanização do país e da motorização do tráfego (Pires *et al.*, 2002).

Segundo Umbria e Krüger (2007) uma das inovações mais significativas trazidas pelo CTB foi a inclusão dos municípios no Sistema Nacional de Trânsito (SNT), atribuindo-lhes competência para gerir o seu trânsito, atendendo aos interesses e peculiaridades locais, o que leva em consideração a diversidade dos quase seis mil espalhados pelo território nacional, cada um com características e interesses próprios.

A relação entre desenvolvimento urbano e as questões de trânsito pode e deve ser tratada pela administração municipal como forma de assegurar maior qualidade de vida aos cidadãos.

---

<sup>2</sup> O Departamento Estadual de Trânsito do Paraná (DETRAN/PR) é o órgão executivo de trânsito do estado, competindo-lhe as atividades previstas no art. 22 do Código de Trânsito Brasileiro.

Não se pode olvidar que os deslocamentos humanos ocorrem diariamente em maior número nas áreas urbanas, posto que, segundo o IBGE (2008a), já no censo de 2000 apurou-se que 81,25% da população brasileira residia em áreas urbanas, havendo heterogenia em sua distribuição.

*Contrario sensu* a esse processo de migração da população para as áreas urbanas, houve um déficit de políticas urbanas de transporte e de trânsito, o que ocorreu paralelamente a um processo de privilégio a estruturas que incentivam o uso do automóvel individual nas grandes cidades.

Em regra, os sistemas de transporte público não foram objeto do devido planejamento, nem tampouco dos necessários investimentos por parte dos municípios, não evoluindo de acordo com o crescimento da demanda.

De igual sorte, esses mesmos municípios são os responsáveis pela autorização das construções e incorporações que se tornam pólos geradores de trânsito, ou seja, que atraem ou aumentam os deslocamentos de pessoas e veículos.

Portanto, em sendo assim, eles são também responsáveis por esse impacto das políticas urbanas no trânsito e, portanto, pela solução dos problemas decorrentes.

Além dessas relações entre trânsito, transporte e urbanismo, não se pode esquecer que é uma obrigação legal do município assumir a gestão do trânsito, tanto que, em setembro de 2004, foi editada pelo Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN) a Política Nacional de Trânsito, que estabeleceu metas para que em um futuro próximo todos os municípios brasileiros estejam integrados ao SNT, ou seja, tenham constituído seus órgãos ou entidades executivos de trânsito e estejam efetivamente executando as atribuições delegadas pela lei.

A inexistência de maiores esclarecimentos aos gestores municipais, no entanto, pode estar trazendo algumas falsas impressões, as quais podem se revelar como principais óbices à integração ao SNT.

E estruturas administrativas estaduais também podem estar colaborando com a ausência da ação efetiva dos municípios, pois assumem as obrigações destes, trazendo com isto acomodação aos gestores municipais.

No caso específico do Paraná, por exemplo, ele está entre os estados brasileiros com menor índice de municipalização da gestão do trânsito, conforme se vê da Tabela 1.

Tabela 1 – Percentual, por estado, de municípios integrados ao SNT

UF	TOTAL DE MUNICÍPIOS	Nº MUNICÍPIOS INTEGRADOS	% MUNICÍPIOS INTEGRADOS
Rio de Janeiro	92	57	61,95
Mato Grosso do Sul	77	33	42,85
São Paulo	645	242	37,51
Rio Grande do Sul	497	125	25,15
Ceará	184	46	25,00
Pará	143	34	23,77
Maranhão	217	46	21,19
Santa Catarina	293	59	20,13
Amapá	16	3	18,75
Mato Grosso	139	21	15,10
Amazonas	62	8	12,90
Sergipe	75	9	12,00
Pernambuco	185	22	11,89
Rondônia	52	6	11,53
Paraíba	223	22	9,86
Goiás	246	24	9,75
Rio Grande do Norte	167	14	9,38
Alagoas	102	9	8,82
Espírito Santo	78	6	7,69
Paraná	399	28	7,01
Roraima	15	1	6,66
Bahia	417	22	5,27
Acre	22	1	4,54
Minas Gerais	853	37	4,33
Piauí	222	7	3,15
Tocantins	139	3	2,15

Fonte: Adaptado de Nascimento e Gonçalves, 2007 e DENATRAN, 2008a

Nota: O número total de municípios foi mantido em relação ao apresentado pelos autores originais, atualizando-se apenas o número de municípios integrados e, em decorrência, o respectivo percentual.

Segundo dados do DENATRAN (2008a), dos 399 municípios paranaenses apenas 28 se integraram ao SNT, o que representa um índice de apenas 7,01%, bem abaixo do que o Rio de Janeiro com 61,95%, Mato Grosso do Sul com 42,85%, São Paulo com 37,51% e do que os demais componentes da Região Sul, estando o Rio Grande do Sul com 25,15% e Santa Catarina com 20,13%.

A localização dos municípios paranaenses que já possuem órgãos ou entidades executivos de trânsito integrados ao SNT consta da Figura 1, da qual se percebe uma concentração a leste do estado, onde está localizada a capital, e nos pólos regionais.

Note-se, de outro lado, que na Região Sul o Paraná é o estado com menor percentual de municípios integrados, ao passo que é o com maior índice de vítimas fatais por 10.000 veículos (PR – 4,7, RS - 3,3 e SC – 1,1) (DENATRAN, 2008b).

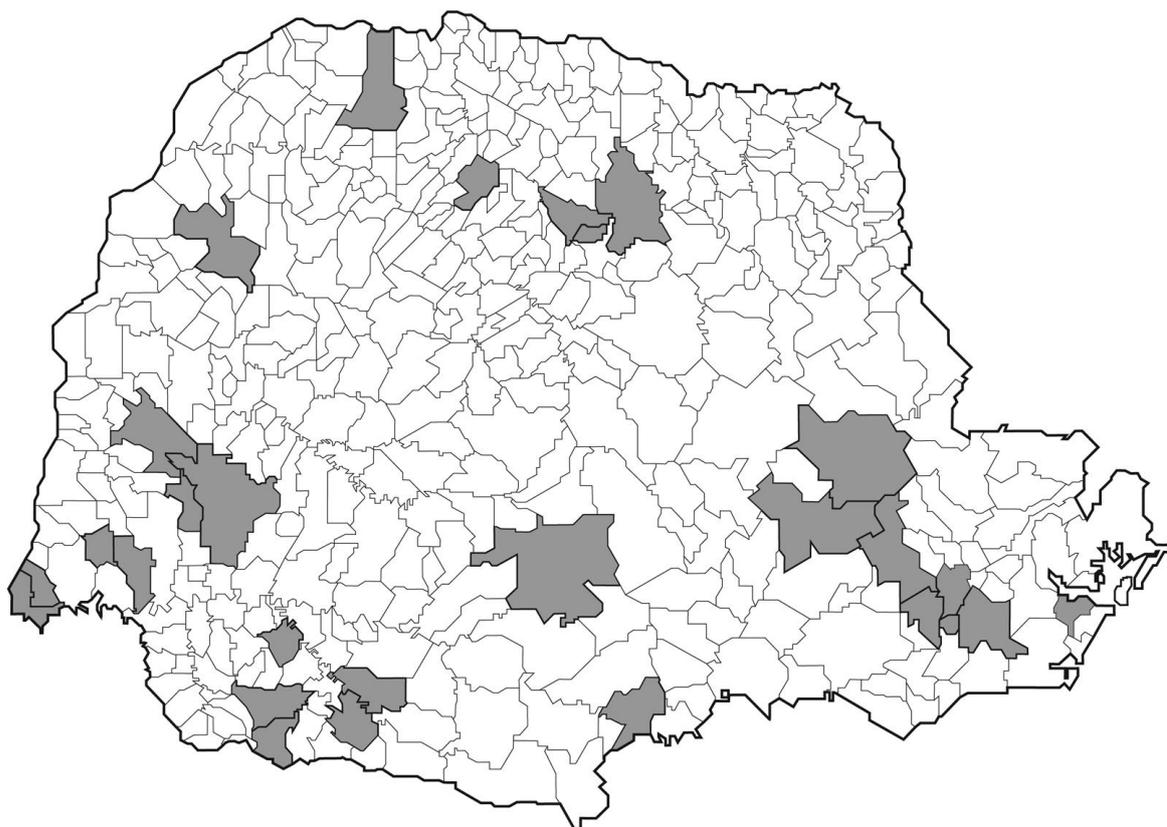


Figura 1 – Localização dos municípios paranaenses integrados ao SNT

Fonte: Baseado em DENATRAN, 2008a

Portanto, o principal problema objeto desta pesquisa é o baixo índice de integração dos municípios ao SNT, denotando leniência nas providências legais e operacionais para efetivar a municipalização da gestão do trânsito urbano, o que impossibilita o alcance do objetivo da lei.

Com base nessa delimitação de problema, são definidas as seguintes questões de pesquisa:

- a) Quais as atribuições legalmente estabelecidas aos municípios na gestão do trânsito?
- b) Qual o estágio atual da municipalização da gestão do trânsito?
- c) Qual a relação entre a gestão urbana e a gestão do trânsito? Essa relação é elemento que influencia na municipalização da gestão do trânsito urbano?

- d) Quais os óbices para a gestão do trânsito urbano apontados pelos municípios? O que vem impedindo os municípios de assumirem a gestão do seu trânsito urbano, integrando-se ao SNT?
- e) Trânsito é um elemento de interesse comum regional? É possível se pensar a gestão de trânsito sobre o prisma da associação de municípios? Conceitualmente é cabível o consórcio intermunicipal de gestão de trânsito?

Após esses questionamentos, destaca-se o valimento<sup>3</sup> da formação de consórcios intermunicipais de gestão de trânsito urbano como a hipótese desta pesquisa.

Assim, o objetivo geral desta pesquisa é investigar a dualidade possibilidade/valia da formação de consórcios municipais, por meio da revisão, aprofundamento e especificação de conceitos, como forma de estimular a assunção da gestão do trânsito urbano pelos municípios, além da avaliação de mérito e benefícios.

Para tanto, são observados os seguintes objetivos específicos:

- a) Analisar a municipalização da gestão do trânsito;
- b) Compreender a gestão do trânsito sob o enfoque do planejamento urbano;
- c) Avaliar o cabimento da Gestão Regional do trânsito;
- d) Identificar os óbices à municipalização da gestão do trânsito.

A partir do início de 1.998, com a entrada em vigor do Código de Trânsito Brasileiro, foi atribuída aos municípios uma série de competências e responsabilidades que deixaram de ser dos estados. A preocupação com a lentidão na integração ao SNT reside, pois, no vácuo de poder que se verifica nos municípios que ainda não atentaram para o cumprimento dessa disposição legal e na necessidade premente de se preencher essa lacuna (SILVA, 2007).

Portanto, ao se identificar as atribuições municipais na gestão do trânsito, buscando compreendê-las sob o enfoque da gestão urbana, não se pretende pesquisar formas de redução das interferências que prejudicam as condições de

---

<sup>3</sup> O termo valimento é tomado aqui sob o sentido conjunto de possibilidade e valia.

fluidez das vias municipais, tais como congestionamentos. Tampouco se pretende destacar a assunção dessa atividade sob o enfoque de seus reflexos na solução de problemas referentes à segurança de trânsito, definindo a linha de conduta a ser seguida pelo município em relação às ações voltadas à engenharia de tráfego, fiscalização e educação para o trânsito. Mas se busca apontar a:

- a) Coordenação da gestão do trânsito com a gestão do transporte, como forma de adotar medidas para melhorias conjuntas em ambos os sistemas, interfacetando-os;
- b) Coordenação da política de uso e ocupação do solo com a gestão do trânsito e do transporte, a fim de mitigar os impactos causados pela instalação de projetos que se caracterizem como pólos geradores ou atrativos de tráfego;
- c) Administração mais eficiente dos recursos públicos, de forma a otimizar receitas.

A municipalização da gestão do trânsito, nesta dimensão, traz a oportunidade de elevar a capacidade de planejamento e gestão por parte dos municípios, compatibilizando as políticas públicas de transporte urbano e de trânsito com as de desenvolvimento urbano.

De outro lado, não se pode esquecer que a assunção da gestão do trânsito urbano pelos municípios é uma imposição legal a todos, indistintamente, e não uma opção. Seja qual for o tamanho e característica do município.

Isso porque, quando se fala em trânsito, não se está, necessariamente, falando em trânsito motorizado. Está se falando em deslocamento de pessoas, conduzindo veículos ou não. E a pessoa que se desloca, a pé ou por qualquer modal de transporte, tem o direito desse deslocamento se dar com conforto e segurança.

Então, ainda que se reconheça a diversidade de realidades entre os milhares de municípios brasileiros, o fato é que, apesar das diferenças, todos possuem trânsito e devem assumir a sua gestão, pois as pessoas que neles se encontram precisam se locomover, mesmo que a pé.

Assim, poder-se-ia argumentar simplesmente que a determinação legal não considera as diferenças de capacidade entre os mais de 5.560 municípios brasileiros e que, portanto, é inócua.

Ocorre que existem experiências relevantes e bem sucedidas na gestão do trânsito e do transporte em municípios brasileiros dos mais diferentes portes. É possível, com base nessas experiências, arrematar que a municipalização da gestão do trânsito é a forma adequada de gestão para um país de dimensões continentais como o nosso (ANTP<sup>4</sup>, 2003).

Daí é que a imposição legal, diversamente de pretender equiparar realidades municipais absolutamente diferentes, é a forma de reconhecer e privilegiar uma forma de gestão que venha a se amoldar às peculiaridades locais.

Nessa mesma toada, então, a investigação do cabimento de formação de consórcios intermunicipais de gestão de trânsito tem o escopo de reconhecer as limitações de determinados municípios, buscando destacar esta forma de gestão associada como uma inovação nos mecanismos de estímulo à municipalização da gestão do trânsito, já que as soluções até hoje adotadas não se apresentaram eficazes, conforme denota o baixo índice de assunção de atribuições, por exemplo, no estado do Paraná.

Quanto à metodologia, a presente dissertação, no que concerne aos objetivos, enquadra-se principalmente no conceito de pesquisa exploratória e tem a pesquisa bibliográfica como seu principal procedimento de coleta (SANTOS, 2000), conforme Quadro 1.

Desse modo resultou na formulação de hipóteses que, conforme Gil (1991), estabelecem relação de associação entre variáveis, com a coleta de referências de autores e dispositivos legais, culminando com a análise de alternativas.

Para a construção desta pesquisa, então, é utilizado o modelo dedutivo, no qual o principal enfoque está, não no esgotamento da investigação das premissas, mas na relação entre elas e a conclusão (LAKATOS e MARCONI, 1991).

Ademais, adota-se o método descritivo quando da elaboração de pesquisa documental e de levantamento por meio de questionários, os quais atinam ao objetivo específico de identificar os óbices à municipalização da gestão do trânsito, o que será oportunamente objeto de melhor especificação metodológica.

Esclareça-se que, por conveniência, especialmente no que concerne à pesquisa descritiva, se estabelece um corte territorial do estudo no estado do Paraná, sem que, no entanto, isto signifique a limitação da conclusão a tal base física. Isso

---

<sup>4</sup> A Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP) é uma entidade civil voltada ao setor de transporte público e do trânsito urbano e que tem por objetivo desenvolver e difundir conhecimentos.

porque, apesar de o estado do Paraná estar entre os de menor índice de municípios integrados ao SNT, sua realidade não destoaria radicalmente da apresentada em nível nacional, conforme se extrai da Tabela 1 (p.14).

<b>OBJETIVO ESPECÍFICO</b>	<b>CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA SEGUNDO SEU OBJETIVO</b>	<b>CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA SEGUNDO SEU PROCEDIMENTO DE COLETA DE DADOS</b>
Analisar a municipalização da gestão do trânsito	Exploratória	Pesquisa bibliográfica na literatura técnica, científica e em textos legais
Compreender a gestão do trânsito sob o enfoque do planejamento urbano	Exploratória	Pesquisa bibliográfica na literatura técnica e científica
Avaliar o cabimento de Planejamento e Gestão Regional do trânsito	Exploratória	Pesquisa bibliográfica na literatura técnica e científica
	Descritiva	Pesquisa documental junto ao IBGE – Perfil dos Municípios Brasileiros
Identificar os óbices à municipalização da gestão do trânsito	Descritiva	Pesquisa documental junto ao DETRAN/PR
	Descritiva	Levantamento por meio de questionário

Quadro 1 – Resumo da Metodologia

Vale firmar que o presente estudo não pretende elaborar nem testar modelos, mas sim revisar, aprofundar e especificar conceitos, discutindo a compatibilidade entre eles, a fim de verificar, dentro desta delimitação, se a formulação de consórcios intermunicipais de gestão de trânsito é viável legal e factualmente.

## 2 MUNICIPALIZAÇÃO DA GESTÃO DO TRÂNSITO

Alardeia-se que a Constituição Federal de 1988 (CF/88) instaurou um novo pacto federativo no Brasil, colocando os municípios como entes federativos, ao lado dos estados e do Distrito Federal, concedendo a eles autonomia e capacidades.

A municipalização da gestão do trânsito se insere no contexto da descentralização do Estado e decorre desse fortalecimento da esfera municipal. Trata-se de um novo perfil de municípios, com maior autonomia administrativa, financeira e decisória.

No que concerne à descentralização, ela deve ser entendida dentro de uma relação biunívoca, envolvendo um processo de distribuição de poder que pressupõe, por um lado, a redistribuição dos espaços de exercício de poder, das atribuições inerentes a cada esfera de governo e, por outro, a redistribuição dos meios para exercitar o poder, quais sejam, os recursos humanos, financeiros e físicos (UGA, 1991).

Para Pavarino Filho (2004), o Código de Trânsito Brasileiro foi influenciado pela instauração de uma nova realidade trazida por aquela que é considerada uma Constituição municipalista.

Portanto, inicialmente, faz-se necessária a discussão desse modelo constitucional hodiernamente vivido, com sua inserção na gestão do trânsito, por meio da legislação infraconstitucional, a fim de embasar o desenrolar desta pesquisa.

### 2.1 O MUNICIPALISMO BRASILEIRO

Diversos autores se preocupam em conceituar município. Não obstante essa pluralidade de conceitos, assim como a Meirelles (2006, p. 126), “só nos interessa o Município como *pessoa jurídica de direito público interno* e como *entidade política-administrativa* (entidade estatal), dadas suas atribuições de Administração local e as suas relações com terceiros”.

Essa delimitação se dá porque o referido autor traz que o município pode ser conceituado sob os aspectos sociológico, jurídico e político.

No aspecto sociológico, o considera como reunião em sociedade de um agrupamento de pessoas em um mesmo território, com interesses comuns, afetividades recíprocas e que buscam a satisfação de necessidades individuais e o desempenho de atribuições coletivas de peculiar interesse local.

No que concerne ao ordenamento jurídico, tem o município como pessoa jurídica de direito público interno, sendo, pois, dotado de capacidade para exercer direitos e contrair obrigações.

Já sob o aspecto político, entende o município como entidade estatal de terceiro grau na ordem federativa, com atribuições próprias e governo autônomo.

Ocorre que Silva (2006a) repudia essa tese de que os municípios tenham sido erigidos à condição de entidade federada. Ainda que reconheça terem sido elevados à categoria de entidades autônomas, dotadas de organização e governo próprios e competências exclusivas, arremata que não é porque uma entidade territorial tenha autonomia político-constitucional que, necessariamente, integre o conceito de entidade federativa. Conclui que não existe federação de municípios, mas sim federação de estados.

Essa celeuma pouco interessa à conclusão deste estudo, não havendo qualquer prejuízo pelo fato de não dissipá-la ou de não assumir algum dos posicionamentos.

Isso porque é na convergência dos posicionamentos que reside a conclusão que nos interessa, onde se pode afirmar de maneira pacífica, que os municípios são entidades autônomas, dotadas de organização e governo próprios e competências exclusivas.

Com efeito, o próprio vocábulo município é tido como:

Do latim, *múnus*, cargo público, e *carpere*, tomar receber. O termo *municipium* designava, no direito público romano, a comunidade urbana formada pelos *munícipes*, isto é, aqueles que exerciam, conjuntamente, os *múnus*, sendo, referida comunidade, dotada de administração autônoma (ACQUAVIVA, 1991, v. 2, p. 808).

Bonavides (2004), aliás, comemora que o atual municipalismo brasileiro se encontra na vanguarda dos modelos autonomistas, alcançando alto e expressivo grau de caracterização política e jurídica.

Por sua vez, Costa (2001) traz que a autonomia, vindo do grego que significa o direito de se reger por suas próprias leis (*nomos*), exterioriza o poder de uma comunidade se auto-organizar.

Desta forma, pouco importa para este estudo se foram os municípios erigidos ou não à condição de entidade federada. Basta que lhes esteja assegurada a autonomia.

Portanto, estamos tomando o município como detentor de atribuições de administração local e como mantenedor de relações com terceiros, ou seja, como pessoa jurídica de direito público interno com autonomia político-administrativa.

De outro lado, não se pode ignorar que, constantemente, as expressões município e cidade são tratadas como sinônimos.

Ocorre que a cidade é tida como:

Espaço delimitado e contínuo, ocupado de forma permanente por um aglomerado humano denso e considerável em número, cuja evolução e estrutura são determinadas pelo meio físico, desenvolvimento tecnológico e modo de produção existente e cuja população possui "*status*" urbano (FERRARI, 2004, p. 72).

Daí é que o município se difere da cidade, por esta ser a forma materializada do meio urbano, dentro de uma temporalidade, assim tido como o espaço habitável, que propicia melhores condições de vida comunitária ao homem, permitindo desempenho harmônico e progressivo das funções elementares de habitação, trabalho, recreação e circulação.

Enquanto, então, a cidade está limitada ao meio urbano, o município, como divisão político-administrativa, abrange tanto a cidade, que é sua sede, quanto sua zona rural.

## **2.2 O TRÂNSITO NO BRASIL**

Superada a análise do posicionamento institucional genérico dos municípios na CF/88, cabe agora iniciar o levantamento da temática do trânsito, a fim de, ao final, concluir sobre quais as atribuições municipais na gestão deste.

Para tanto, serão investigadas a definição de trânsito e a evolução do ordenamento jurídico sobre a gestão do trânsito, além de averiguado o Sistema Nacional de Trânsito.

### 2.2.1 Definição de trânsito

Umbria e Krüger (2007) trazem que a palavra trânsito significa ação ou efeito de passar, de caminhar, equivalendo, pois, a caminho ou marcha, mas que o verdadeiro sentido de trânsito corresponde a qualquer movimentação ou deslocamento de pessoas, animais e veículos, de um local para outro.

Essa definição, que é léxica, coincide com o senso de que o trânsito representa os deslocamentos verificados dentro de determinado espaço. “Neste sentido trânsito significa deslocamento feito pelas pessoas utilizando a sua forma natural ou artificial de deslocamento” (SANTOS, 2005, p. 20).

Já o CTB, em seu art. 1º, § 1º traz a seguinte definição de trânsito, agregando a imobilização como um dos elementos do trânsito:

Art. 1º O trânsito de qualquer natureza nas vias terrestres do território nacional, abertas à circulação, rege-se por este Código.  
§ 1º Considera-se trânsito a utilização das vias por pessoas, veículos e animais, isolados ou em grupos, conduzidos ou não, para fins de circulação, parada, estacionamento e operação de carga ou descarga. (CTB, art. 1º, § 1º)

Abreviando, pode-se delimitar a definição legal como a “movimentação e imobilização de veículos, pessoas e animais nas vias terrestres” (CTB, Anexo I).

Vasconcelos (1985) propõe a definição pela “sociologia de trânsito”, valorizando as dimensões social e política da discussão, dados os conflitos na circulação urbana. É seguido por Oriqui (2001, p. 14), para o qual o trânsito é “[...] um processo contínuo de negociação pelo direito de ocupação dos espaços”.

Já Rozestraten (1988, p.4), com seu enfoque da psicologia, leciona que trânsito é o “Conjunto de deslocamentos de pessoas e veículos nas vias públicas, dentro de um sistema de normas, que tem por fim assegurar a integridade de seus participantes”.

E tratando o trânsito como um sistema, pode-se defini-lo como o exercício do direito de ir e vir, de se locomover livremente para satisfação de suas necessidades sociais e econômicas (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004b).

É possível dizer que as definições acima são complementares, por isso se propõe, considerando os elementos extraíveis das mesmas, a que define o trânsito como o conjunto de deslocamentos e imobilizações humanos, individualizadamente considerados e existentes no ambiente coletivo das vias públicas, sujeitos, portanto, a regras que visam moderar os conflitos de interesses existentes.

Trata-se de uma definição que valoriza o homem como o verdadeiro ator dos deslocamentos e que, portanto, sopesa grande carga comportamental, reconhecendo a existência de conflitos e decorrente necessidade de regras.

A ausência do elemento veículo se dá por este ser apenas e tão somente um instrumento para o deslocamento das pessoas, assim como os animais.

Associar o trânsito necessariamente à participação de veículos, é valorizar os deslocamentos havidos apenas nos grandes centros urbanos, que efetivamente preponderam nas cidades brasileiras.

E isso gera distorções como a representada pelo Gráfico 1:

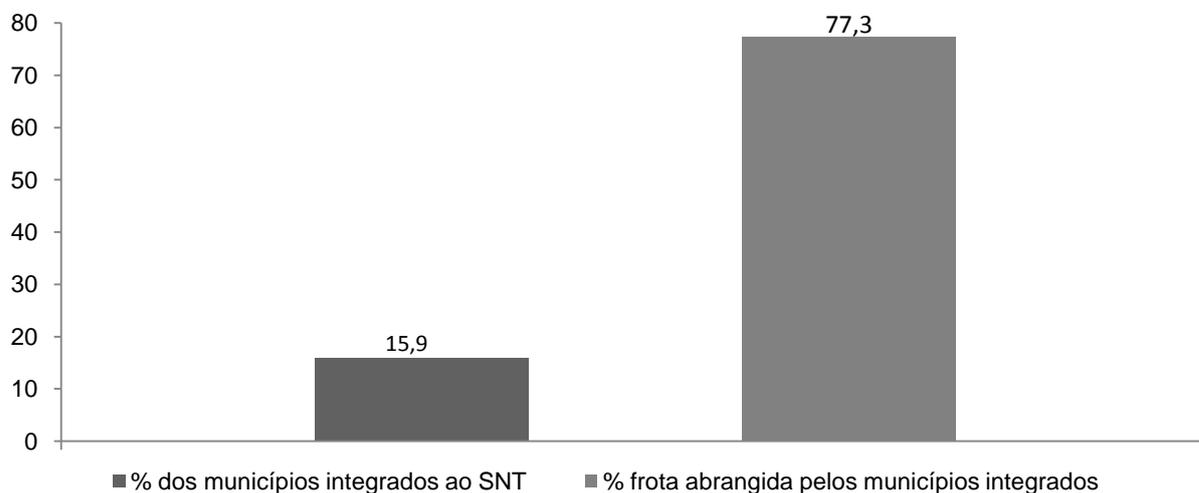


Gráfico 1 – Relação entre % de municípios integrados ao SNT, com o % da frota abrangida pelos municípios integrados.

Fonte: Baseado em DENTRAN, 2008a.

Paralelamente ao fato de que menos de 16% dos municípios brasileiros assumiram a gestão do seu trânsito urbano, verifica-se que essa minoria abrange mais de 77% da frota registrada no país.

Esta constatação confirma que o processo de municipalização da gestão do trânsito segue, então, o senso comum de relacionar o trânsito aos veículos motorizados.

Deve-se restaurar, portanto, a dimensão dada ao trânsito, recuperando a essência a ser aquilatada, que é o homem, ainda que em pequenos deslocamentos e a pé.

Dessa forma é que o trânsito existe em qualquer aglomeração urbana, independentemente do porte do município, o que dá relevo à informação do IBGE (2006), de que 71,4% dos municípios brasileiros têm até 20.000 habitantes.

Assim, se, inversamente à tendência existente, retirar-se o foco dos veículos, deixando de privilegiá-los, estar-se-á reconhecendo que o excesso, principalmente, de automóveis individuais, é o problema a ser solucionado e não a essência do fenômeno trânsito.

De outro lado, ao se agregar o elemento comportamental na definição de trânsito, quer-se compreender que os comportamentos humanos, no nível individual, acabam se aproximando ou se afastando das normas sociais, facilitando ou dificultando as interações no trânsito (THIELEN, 2002).

Em face disso é que o convívio humano exige a principal aprendizagem fundamental, que é o equilíbrio dos desejos e interesses de cada indivíduo, com os desejos e interesses do outros, cabendo ao poder público fazer essa mediação (REZENDE; CASTOR, 2005).

Considerando isso, assume relevância a participação do Estado na gestão do trânsito, seja pela imposição do ordenamento que regulamenta os deslocamentos e imobilizações humanos, seja pela definição do sistema de órgãos públicos que devem executar essa gestão, sendo a última a que interessa a este estudo.

## **2.2.2 Evolução do ordenamento jurídico sobre a gestão de trânsito**

A forma federativa de Estado exige, para a convivência harmônica das esferas de poder envolvidas, a repartição de competências legislativas, administrativas e tributárias.

Para estabelecimento de critério nessa repartição, toma-se por base a predominância do interesse. Por esse princípio da predominância do interesse, à União cabem as matérias e questões de predominância do interesse geral, ao passo que aos Estados referem-se as matérias de predominante interesse regional e aos municípios aludem os assuntos de interesse local (MORAES, 2006).

Meirelles (2006) traz, por sua vez, que desde a proclamação da República, repetindo-se na atual Constituição, se adota o sistema de competências reservadas ou enumeradas para a União e para os municípios, ficando os remanescentes para os estados.

Assim é que a CF/88 estipulou as competências legais sobre o trânsito brasileiro. Em seu art. 22, XI, destaca a competência privativa da União em legislar sobre trânsito e transporte.

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:  
[...]  
XI - trânsito e transporte. (CF, art. 22, XI)

Esta disposição demonstra a intenção de garantir a existência de uma legislação de trânsito única no país, padronizando as normas de conduta e disciplinando a circulação da mesma forma em todo o território nacional, alçando o trânsito como matéria de interesse geral.

A par da atual definição constitucional sobre a competência para legislar em relação à matéria de trânsito, vale historiar que na esfera infraconstitucional a legislação iniciou com a edição do Decreto-Lei nº 3.651 de 1941, o qual instituiu o primeiro Código de Trânsito Nacional (QUIXADÁ e QUIXADÁ, 2000).

A partir de 1966, com base nas tendências da Constituição vigente à época, passou a vigor o Código Nacional de Trânsito (CNT), o qual estabelecia somente competências para os órgãos de trânsito da União e dos Estados, reconhecidos no SNT, desconsiderando os municípios. Seu Regulamento, vigente dois anos depois, definiu para os municípios a obrigação de elaborar pesquisas e sinalizar as vias, o que sofreu forte contestação, pelo fato de que a norma meramente regulamentar, infralegal, passava a criar atribuições não existentes na Lei original (NOBRE, 1998).

O CNT definia como órgãos executivos e rodoviários, componentes do SNT, o DENATRAN, os Departamentos Estaduais de Trânsito (DETRAN) e suas Circunscrições Regionais de Trânsito (CIRETRAN) e os órgãos rodoviários federais,

estaduais e municipais. Daí Leite (1968) destacar que, por se tratar o trânsito de assunto de extensão nacional, o CNT previa sua administração por meio de um sistema compreendido por departamentos normativos, executivos e rodoviários.

A bem da verdade, reconheça-se que no que se referia às rodovias sob sua jurisdição, os municípios já participavam da gestão do trânsito, estando tolhidos no âmbito urbano.

Essa postura concentradora, adotada na elaboração do CNT, é afirmada por Pires (1997), para o qual a figura do município foi propositadamente ignorada, caracterizando a não compreensão da necessidade de relacionamento íntimo entre as políticas de uso do solo, trânsito e transportes.

CÓDIGO NACIONAL DE TRÂNSITO (LEI Nº 5.108/66) E REGULAMENTO DO CNT (DECRETO Nº 62.127/68)	CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO (LEI Nº 9.503/97)
<p><b>Art. 2º</b> Os Estados poderão adotar normas pertinentes às suas peculiaridades locais, complementares ou supletivas da legislação federal.</p>	<p><b>Art. 2º</b> São vias terrestres urbanas e rurais as ruas, as avenidas, os logradouros, os caminhos, as passagens, as estradas e as rodovias, que terão seu uso regulamentado pelo órgão ou entidade com circunscrição sobre elas, de acordo com as peculiaridades locais e as circunstâncias especiais.</p>
<p><b>Art. 4º</b> Compõe a administração do trânsito, como integrantes do Sistema Nacional de Trânsito:</p> <p>I. Órgão normativo e coordenador: Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN);</p> <p>II. Órgãos normativos:</p> <p>a) Conselhos Estaduais de Trânsito (CETRA);</p> <p>b) Conselhos Territoriais de Trânsito (CONTETRA);</p> <p>c) Conselho de Trânsito do Distrito Federal (CONTRANDIFE).</p> <p>III. Órgãos executivos:</p> <p>a) Departamento Nacional de Trânsito (DENTRA);</p> <p>b) Departamentos de Trânsito (DETETRA);</p> <p>c) Circunscrições Regionais de Trânsito (CIRETRA);</p> <p>d) Órgãos rodoviários federais, estaduais e municipais.</p> <p><b>Parágrafo único</b> - É facultativa a criação dos Conselhos Territoriais e das Circunscrições Regionais de Trânsito.</p>	<p><b>Art. 7º</b> Compõem o Sistema Nacional de Trânsito os seguintes órgãos e entidades:</p> <p>I - o Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN), coordenador do Sistema e órgão máximo normativo e consultivo;</p> <p>II - os Conselhos Estaduais de Trânsito - CETRA e o Conselho de Trânsito do Distrito Federal - CONTRANDIFE, órgãos normativos, consultivos e coordenadores;</p> <p>III - os órgãos e entidades executivos de trânsito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;</p> <p>IV - os órgãos e entidades executivos rodoviários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;</p> <p>V - a Polícia Rodoviária Federal;</p> <p>VI - as Polícias Militares dos Estados e do Distrito Federal;</p> <p>e</p> <p>VII - As Juntas Administrativas de Recursos de Infrações - JARI.</p> <p><b>Art. 8º</b> Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão os respectivos órgãos e entidades executivos de trânsito e executivos rodoviários, estabelecendo os limites circunscricionais de suas atuações.</p>

Pinheiro (1967), no entanto, entende que a administração do trânsito foi daquela forma constituída no CNT a fim de funcionar de forma harmônica e obedecendo a orientação única, no sentido de promover a uniformização das medidas coordenadoras do trânsito globalmente, atendidas as peculiaridades regionais.

O CTB vem, então, para contrastar com o disciplinamento do CNT de 1966, incluindo os municípios como responsáveis por parte considerável das atividades de gestão do trânsito, conforme se denota do Quadro 2.

A participação municipal se dá nas mesmas condições dos estados e do Distrito Federal, conforme disposto no artigo 8º do CTB.

Para Vasconcellos e Pires (1997), essa nova regulamentação corrige a distorção da legislação anterior, que mutilava a participação do município, passando agora a criar condições para que a administração do trânsito no país seja muito mais eficiente, pois foi criada a oportunidade de que os problemas de trânsito dos municípios passem a ser tratados de forma específica, uma vez que as autoridades competentes e com jurisdição sobre as vias estão mais próximas dos problemas vivenciados pelos munícipes.

Daros (1998), no entanto, entende que o CTB é ainda muito centralizador. Para tanto, considera o exemplo do valor da multa, que é o mesmo em todo o país, argumentando que estacionar em fila dupla em avenidas movimentadas de grandes capitais gera mais transtorno do que a mesma conduta em ruas de pequenas cidades do interior.

Analisando as diferenças entre o CTB e o CNT e seu Regulamento, pode-se destacar a transferência da responsabilidade de parte das competências dos estados para os municípios, conforme se vê do Quadro 3.

LEGISLAÇÃO ANTERIOR	LEGISLAÇÃO ATUAL
<p style="text-align: center;"><b>Código Nacional de Trânsito</b> <b>Lei nº 5.108/66 e</b> <b>Regulamento do Código Nacional de Trânsito</b> <b>Decreto 62.127/68</b></p> <p><b>Art 30.</b> Compete aos Departamentos de Trânsito, além de outras atribuições que lhes confira o poder competente: I - Cumprir e fazer cumprir a legislação de trânsito, aplicando as penalidades previstas neste Regulamento;</p>	<p style="text-align: center;"><b>Código de Trânsito Brasileiro</b> <b>Lei 9.503/97</b></p> <p><b>Art. 24.</b> Compete aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição: I - cumprir e fazer cumprir a legislação e as normas de trânsito, no âmbito de suas atribuições;</p> <p style="text-align: right;">(continua)</p>

### LEGISLAÇÃO ANTERIOR

II - Comunicar ao Departamento Nacional de Trânsito e aos Departamentos de Trânsito a cassação de documentos de habilitação e prestar-lhes outras informações capazes de impedir que os proibidos de conduzir veículos em sua jurisdição venham a fazê-lo em outra;

III - Expedir ou visar a Permissão Internacional para conduzir, o Certificado Internacional para Automóvel e a Caderneta de Passagem nas Alfândegas;

IV - Autorizar a realização de provas desportivas, inclusive seus ensaios, em vias públicas;

V - Arbitrar o valor da caução ou fiança e do seguro em favor de terceiros para a realização de provas desportivas;

VI - Vistoriar, registrar e emplacar veículos;

VII - Expedir o Certificado de Registro de veículo automotor;

VIII - Expedir a Carteira Nacional de Habilitação e Autorização para Conduzir;

IX - Registrar a Carteira Nacional de Habitação expedida por outra repartição de trânsito;

X - Autorizar as Circunscrições Regionais de Trânsito a expedir a Carteira Nacional de Habilitação;

XI - Decidir da apreensão de documento de habilitação para conduzir;

XII - Arrecadar as multas aplicadas aos condutores e proprietários de veículos, por infrações ocorridas na área de sua jurisdição;

XIII - Receber dos órgãos públicos federais, estaduais, municipais e autárquicos as multas impostas aos servidores que, na condução de veículos pertencentes ao serviço público federal, estadual, municipal e autárquico, hajam cometido infrações;

XIX - Elaborar estatística do trânsito no âmbito de sua jurisdição;

XV - Expedir certificado de habilitação aos diretores e instrutores de escola de aprendizagem e examinadores de trânsito, de acordo com as instruções baixadas pelo Conselho Nacional de Trânsito;

XVI - Estabelecer modelo de livros de registro de movimento de entrada e saída de veículos de estabelecimento onde se executarem reformas ou recuperação, compra, venda ou desmontagem de veículos, usados ou não e rubricá-los;

XVII - Estabelecer modelo de livros de registro de uso de placas de "experiência" e "fabricantes" e rubricá-los;

**Art. 37º.** - Compete aos Municípios, especialmente:

I - Regulamentar o uso das vias sob sua jurisdição, considerado o disposto no art. 46;

### LEGISLAÇÃO ATUAL

II - planejar, projetar, regulamentar e operar o trânsito de veículos, de pedestres e de animais, e promover o desenvolvimento da circulação e da segurança de ciclistas;

III - implantar, manter e operar o sistema de sinalização, os dispositivos e os equipamentos de controle viário;

IV - coletar dados estatísticos e elaborar estudos sobre os acidentes de trânsito e suas causas;

V - estabelecer, em conjunto com os órgãos de polícia ostensiva de trânsito, as diretrizes para o policiamento ostensivo de trânsito;

VI - executar a fiscalização de trânsito, autuar e aplicar as medidas administrativas cabíveis, por infrações de circulação, estacionamento e parada prevista neste Código, no exercício regular do Poder de Polícia de Trânsito;

VII - aplicar as penalidades de advertência por escrito e multa, por infrações de circulação, estacionamento e parada prevista neste Código, notificando os infratores e arrecadando as multas que aplicar;

VIII - fiscalizar, autuar e aplicar as penalidades e medidas administrativas cabíveis relativas a infrações por excesso de peso, dimensões e lotação dos veículos, bem como notificar e arrecadar as multas que aplicar;

IX - fiscalizar o cumprimento da norma contida no art. 95, aplicando as penalidades e arrecadando as multas nele previstas;

X - implantar, manter e operar sistema de estacionamento rotativo pago nas vias;

XI - arrecadar valores provenientes de estada e remoção de veículos e objetos, e escolta de veículos de cargas superdimensionadas ou perigosas;

XII - credenciar os serviços de escolta, fiscalizar e adotar medidas de segurança relativas aos serviços de remoção de veículos, escolta e transporte de carga indivisível;

XIII - integrar-se a outros órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito para fins de arrecadação e compensação de multas impostas na área de sua competência, com vistas à unificação do licenciamento, à simplificação e à celeridade das transferências de veículos e de prontuários dos condutores de uma para outra unidade da Federação;

XIV - implantar as medidas da Política Nacional de Trânsito e do Programa Nacional de Trânsito;

XV - promover e participar de projetos e programas de educação e segurança de trânsito de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo CONTRAN;

XVI - planejar e implantar medidas para redução da circulação de veículos e reorientação do tráfego, com o objetivo de diminuir a emissão global de poluentes;

(continua)

LEGISLAÇÃO ANTERIOR	LEGISLAÇÃO ATUAL
<p>II - Conceder, autorizar ou permitir exploração de serviço de transporte coletivo para as linhas municipais;</p> <p>III - Regulamentar o serviço de automóvel de aluguel (táxi);</p> <p>IV - Determinar o uso de taxímetro nos automóveis de aluguel;</p> <p>V - Limitar o número de automóveis de aluguel (táxi);</p> <p>VII - Implantar sinalização nas vias sob sua jurisdição.</p> <p><b>Parágrafo único</b> - Os municípios mediante convênio, poderão deferir aos respectivos Estados ou Territórios a execução total ou parcial de suas atribuições relativas ao trânsito.</p> <p><b>Lei 7.528 / 81 – Sobre o serviço de remoção de veículos em contravenção à legislação de trânsito.</b></p> <p>Art. 1º. – a remoção de veículos em contravenção à legislação de trânsito é um serviço público do Estado que pode ser explorado diretamente ou delegado a pessoas físicas ou jurídico privadas mediante permissão, a título precário.</p>	<p>XVII - registrar e licenciar, na forma da legislação, ciclomotores, veículos de tração e propulsão humana e de tração animal, fiscalizando, autuando, aplicando penalidades e arrecadando multas decorrentes de infrações;</p> <p>XVIII - conceder autorização para conduzir veículos de propulsão humana e de tração animal;</p> <p>XIX - articular-se com os demais órgãos do Sistema Nacional de Trânsito no Estado, sob coordenação do respectivo CETRAN;</p> <p>XX - fiscalizar o nível de emissão de poluentes e ruído produzido pelos veículos automotores ou pela sua carga, de acordo com o estabelecido no art. 66, além de dar apoio às ações específicas de órgão ambiental local, quando solicitado;</p> <p>XXI - vistoriar veículos que necessitem de autorização especial para transitar e estabelecer os requisitos técnicos a serem observados para a circulação desses veículos.</p> <p><b>Art. 67.</b> As provas ou competições desportivas, inclusive seus ensaios, em via aberta à circulação, só poderão ser realizadas mediante prévia permissão da autoridade de trânsito com circunscrição sobre a via e dependerão de:</p> <p>I - autorização expressa da respectiva confederação desportiva ou de entidades estaduais a ela filiadas;</p> <p>II - caução ou fiança para cobrir possíveis danos materiais à via;</p> <p>III - contrato de seguro contra riscos e acidentes em favor de terceiros;</p> <p>IV - prévio recolhimento do valor correspondente aos custos operacionais em que o órgão ou entidade permissionária incorrerá.</p> <p><b>Parágrafo único.</b> A autoridade com circunscrição sobre a via arbitrará os valores mínimos da caução ou fiança e do contrato de seguro.</p>

Quadro 3 – Transferências pelo CTB de atribuições estaduais para o município.  
Fonte: Adaptado de França, 2004

Os itens sombreados neste Quadro 3 destacam a transferência de competências, antes delegadas aos Departamentos de Trânsito, órgãos estaduais, e hoje concedidas aos municípios, especialmente no que concerne à engenharia viária, planejamento, operação, fiscalização e estatística de trânsito. Ou seja, deslocou-se dos estados para os municípios a condição de autoridade sobre o trânsito urbano, cabendo a estes, agora, atos de gestão ampla do trânsito e também poder de polícia.

Para concluir, Faria e Braga (2006), com base em pesquisa exploratória com profissionais e especialistas em trânsito e transportes, destacam que ao lado da prioridade aos pedestres e ciclistas e do maior rigor das penalidades previstas pelo cometimento de infrações, a municipalização da gestão do trânsito é citada como dos maiores avanços do CTB.

### 2.2.3 Sistema Nacional de Trânsito

A gestão do trânsito envolve uma gama considerável de atividades. Do art. 5º do CTB se pode extrair as seguintes: 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.

Ainda que não seja exatamente uma criação sua, o CTB manteve com inovações o SNT, que se constitui no conjunto de órgãos e entidades da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e tem por finalidade o exercício daquelas atividades anteriormente elencadas.

	UNIÃO	ESTADOS/DF	MUNICÍPIOS
Normativo/Consultivo	CONTRAN	CETAN/CONTRADIFE	
Executivo de Trânsito	DENATRAN	DETRAN	Órgão Municipal Executivo de Trânsito
Executivo Rodoviário	DENIT	DER <sup>5</sup>	Órgão Municipal Executivo Rodoviário
Agente de Fiscalização	PRF	PM	PM
1ª Instância Recursal	JARI	JARI	JARI

Quadro 4 – Composição do SNT.

<sup>5</sup> Os órgãos rodoviários dos estados normalmente recebem a denominação de Departamento de Estradas de Rodagem, com a sigla DER. Porém existem exceções como, por exemplo, no Rio Grande do Sul, onde é nominado Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem (DAER).

A atual composição do SNT pode ser esquematizada em síntese conforme Quadro 4.

A inovação é que, com a entrada em vigor do CTB, os municípios ganharam lugar de destaque no cenário do trânsito, ao serem definitivamente incluídos como componentes do SNT, expressa especialmente no inciso III, do artigo 7º.

A própria lei delimita, entre seus arts. 12 e 24 (CTB), as atribuições para cada esfera de poder e para cada órgão, sendo possível constatar a existência, basicamente, de três categorias de órgãos: os normativos/consultivos; os executivos de trânsito; e os executivos rodoviários.

Os órgãos normativos/consultivos são previstos tanto na esfera federal, quanto na estadual, não sendo previstos em nível municipal. Na esfera federal, o Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN), possui especialmente a atribuição de estabelecer as normas regulamentares referidas no CTB. Na esfera estadual, compete aos Conselhos Estaduais de Trânsito (CETRA) elaborar normas no âmbito das respectivas competências; responder a consultas relativas à aplicação da legislação e dos procedimentos normativos de trânsito; julgar os recursos interpostos contra decisões das Juntas Administrativas de Recursos de Infrações (JARI); e, nos termos da Resolução 296/08 do CONTRAN, inspecionar e certificar as condições técnicas dos órgãos ou entidades municipais executivos de trânsito que pretendam integrar-se ao SNT.

Os órgãos executivos de trânsito estão previstos nos três níveis: federal, estadual e municipal. Ao órgão executivo de trânsito da União, DENATRAN, cabe basicamente o gerenciamento dos grandes sistemas de registro nacional: Registro Nacional de Carteiras de Habilitação (RENACH), Registro Nacional de Veículos Automotores (RENAVAM), Registro Nacional de Acidentes e Estatísticas de Trânsito (RENAEST), e Registro Nacional de Infrações (RENAINF), além do Fundo Nacional de Segurança e Educação de Trânsito (FUNSET). Aos DETRANs, órgãos executivos de trânsito dos estados, cabem principalmente as questões relacionadas à formação, aperfeiçoamento, reciclagem e suspensão de condutores, além de vistoriar, registrar, emplacar e licenciar veículos. As atribuições dos órgãos executivos municipais, por serem de especial interesse para este estudo, receberão explicações mais aprofundadas no tópico 2.4.

Também são previstos órgãos executivos rodoviários nas esferas federal, estadual e municipal. As atribuições são essencialmente as mesmas em qualquer

dos níveis, diferenciando-se apenas pela circunscrição territorial de atuação, ou seja, o que delimita a competência é o fato de se tratar de via rural<sup>6</sup> federal, estadual ou municipal. Mas em qualquer caso cabe especialmente o planejamento, regulamentação, fiscalização e operação do trânsito nessas vias.

Afora essa estruturação básica do SNT, o CTB ainda prevê alguns outros órgãos componentes do sistema. São eles:

- a) Polícia Rodoviária Federal (PRF), à qual cabe, em síntese, realizar o patrulhamento ostensivo e a fiscalização de trânsito no âmbito das rodovias e estradas federais;
- b) Polícias Militares (PM) dos estados e do Distrito Federal, às quais cabe o policiamento ostensivo de trânsito e atuar como agentes de fiscalização, quando firmarem convênios com órgãos ou entidades executivos de trânsito ou executivos rodoviários;
- c) Juntas Administrativas de Infrações (JARI), responsáveis pelo julgamento dos recursos interpostos contra penalidades impostas pelos órgãos ou entidades executivos de trânsito ou rodoviários.

### **2.3 MUNICIPALIZAÇÃO E INTEGRAÇÃO AO SNT**

Como visto, o CTB incluiu os municípios na composição do SNT, atribuindo aos seus órgãos competências executivas de trânsito e rodoviárias. É o que se costuma chamar de “municipalização do trânsito”.

Segundo França (2004), a municipalização é fenômeno da descentralização do poder estatal, representando o círculo primeiro de organização política, administrativa e jurídica, sendo indispensável à satisfação das necessidades imediatas de ordem pública.

Essa municipalização da gestão do trânsito, segundo o DENATRAN (2000), é um processo legal, administrativo e técnico, por meio do qual o município assume integralmente a responsabilidade pela gestão dos serviços de engenharia,

---

<sup>6</sup> Considera-se, conforme Anexo I do CTB: VIA RURAL - estradas e rodovias; ESTRADA - via rural não pavimentada; RODOVIA - via rural pavimentada.

fiscalização e educação de trânsito; do levantamento, análise e controle de dados estatísticos e das JARIs dentro dos seus limites territoriais. É, pois, realizar a gestão da circulação de pessoas e mercadorias, da parada e do estacionamento de veículos e da implantação e manutenção da sinalização de nas vias urbanas<sup>7</sup> e rurais municipais.

Porém, a execução das atividades concedidas pela lei, ou seja, a gestão do trânsito urbano, não ocorre simplesmente como imediata decorrência da vontade dos governantes locais.

A legislação determina a adoção de algumas providências, exigindo, para tanto, que o município se integre ao SNT, sendo necessário que ele cumpra o que está expresso no art. 24, § 2º do CTB, que estabelece:

Art. 24 – [...]

§ 2º Para exercer as competências estabelecidas neste artigo, os Municípios deverão integrar-se ao Sistema Nacional de Trânsito, conforme previsto no art. 333 deste Código. (CTB, art. 24, § 2º)

Pinheiro e Ribeiro (2000, p. 67), ao comentarem este dispositivo, esclarecem que “sem essa homologação, os Municípios não estão autorizados ao exercício das competências previstas no Código”.

De outro lado, ainda que possa parecer, esse § 2º, do art. 24 do CTB não traz uma opção aos municípios de se integrarem ao SNT, caso desejem exercer suas competências. A sua redação deve ser entendida no sentido de que cabe a eles a obrigação de se integrarem, a fim de assumirem a gestão do trânsito local.

Isso porque ao Estado não são dadas faculdades de agir ou não, de acordo com sua conveniência. O poder agir do Estado deve ser sempre entendido como um poder-dever, irrenunciável (MEIRELLES, 1998; DI PIETRO, 2006; MEDAUAR, 2007).

Sempre que a lei estiver aparentemente concedendo uma possibilidade à Administração Pública, na verdade ela está impondo uma obrigação. Ou seja, no caso em apreço, a integração ao SNT é uma obrigação condicionante da municipalização da gestão do trânsito.

---

<sup>7</sup> VIA URBANA - ruas, avenidas, vielas, ou caminhos e similares abertos à circulação pública, situados na área urbana, caracterizados principalmente por possuírem imóveis edificados ao longo de sua extensão. (CTB, Anexo I)

Já o art. 333 do CTB, referido no § 2º do art. 24, remete ao CONTRAN estabelecer as disposições a serem atendidas pelos órgãos e entidades executivos de trânsito e executivos rodoviários, no intuito de exercerem suas competências.

Art. 333. [...]

§ 2º Os órgãos e entidades de trânsito a serem criados exercerão as competências previstas neste Código em cumprimento às exigências estabelecidas pelo CONTRAN, conforme disposto neste artigo, acompanhados pelo respectivo CETRAN, se órgão ou entidade municipal, ou CONTRAN, se órgão ou entidade estadual, do Distrito Federal ou da União, passando a integrar o Sistema Nacional de Trânsito. (CTB, art. 333, § 2º)

Tal regulamentação foi feita inicialmente por meio da Resolução nº 29/98 do CONTRAN, posteriormente revogada pela 65/98, também revogada pela 106/99, que por sua vez veio a ser substituída pela 296/08, a qual estabelece em seu art. 1º:

Art. 1º Integram o SNT os órgãos e entidades municipais executivos de trânsito e rodoviário que disponham de estrutura organizacional e capacidade instalada para o exercício das atividades e competências legais que lhe são próprias, sendo estas no mínimo as de: engenharia de tráfego; fiscalização e operação de trânsito; educação de trânsito; coleta, controle e análise estatística de trânsito, e disponha de Junta Administrativa de Recursos de Infrações – JARI. (Resolução nº 269/08 - CONTRAN, art. 1º)

Nota-se da redação do transcrito artigo da Resolução do CONTRAN, que quem integra o SNT são os órgãos ou entidades municipais e não o ente federativo município. Portanto, para que os municípios possam se integrar ao SNT, exercendo plenamente suas funções, devem constituir formalmente seus órgãos ou entidades executivos de trânsito, legalmente aptos a exercerem as atividades atribuídas pelo CTB.

Integração ao SNT e municipalização da gestão do trânsito não são, pois, expressões sinônimas, ainda que costumeiramente assim sejam tomadas, mas são atuações condicionantes entre si. Para que os municípios possam exercer a gestão que lhes compete, devem inicialmente proceder a sua integração ao SNT, para o que devem possuir estruturação administrativa formal e legalmente apta, conforme Figura 2.

Essa diferenciação traz como consequência a possibilidade de existirem municípios formalmente integrados, mas que não estão exercendo suas atribuições,

ou seja, não estão desempenhando a gestão do seu trânsito. É o que Santos (2005) chama de municipalização apenas “no papel”.

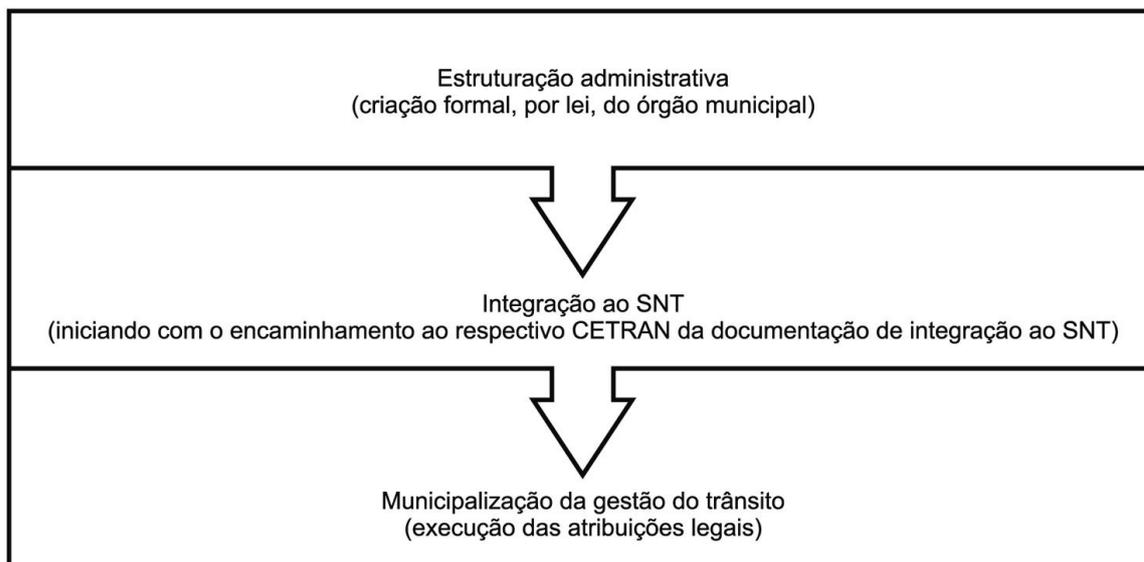


Figura 2 – Seqüência de atuações para a municipalização da gestão do trânsito.

Portanto, a integração ao SNT é um mero processo formal de encaminhamento ao respectivo CETRAN de dados resultantes de processo legislativo local, na forma do art. 2º da Resolução nº 296/08-CONTRAN, a fim de tornar o município, por meio de seu órgão executivo, apto a exercer as competências atribuídas pelo CTB.

Art. 2º Disponibilizadas as condições estabelecidas no artigo anterior, o município encaminhará ao respectivo Conselho Estadual de Trânsito – CETRAN, 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 email do órgão ou entidade executivo de trânsito e/ou rodoviário. (Resolução nº 269/08 - CONTRAN, art. 2º).

Já a municipalização da gestão do trânsito supera essa mera atuação formal, consubstanciando a efetiva execução das atribuições legais.

## 2.4 ATRIBUIÇÕES MUNICIPAIS DEFINIDAS PELO CTB

Com a municipalização, passa para a competência dos órgãos executivos municipais de trânsito o exercício de nada menos que vinte e uma atribuições previstas no CTB. Uma vez integrado ao SNT, o município assume a responsabilidade pelo planejamento, projeto, operação e fiscalização, não apenas no sistema viário urbano, mas também nas vias rurais municipais (NASCIMENTO E GONÇALVES, 2007).

Realmente, como visto no tópico 2.2.3 (p. 31), as atribuições municipais estipuladas pelo CTB concernem tanto à gestão rodoviária, quanto à gestão do trânsito urbano.

Porém, pela delimitação do interesse deste estudo, nos ateremos apenas a esta última, ou seja, à gestão de trânsito urbano.

ÁREA	ARTIGO	OBRIGAÇÕES E DIREITOS
Legal	Art. 1º Art. 73 Art. 75  Art. 74 Art. 74 Art. 93, 94 e 95  Art. 24 e 23	Assegurar o direito ao trânsito em condições seguras Responder às solicitações dos cidadãos Participar de programas nacionais de educação e segurança de trânsito Criar área de educação de trânsito Criar Escola Pública de Trânsito Adequar legislação municipal referente a: calçada, passeio, obras e eventos na via e fora da via, etc. Fiscalizar o trânsito <b>diretamente</b> através de seus agentes próprios ou <b>indiretamente</b> , através da Polícia Militar (sempre com base em convênio), autuando, aplicando as penalidades de multa e arrecadando as multas que aplicar (diretamente através da arrecadação própria ou indiretamente através do DETRAN)
Institucional	Art. 16 Art. 24 Art. 25  Art. 25	Criar a JARI - Junta Administrativa de Recursos de Infrações Integrar-se ao SNT Firmar convênio com o órgão de trânsito do estado para: acesso ao cadastro; bloqueio e desbloqueio de documentos; etc. Firmar convênio com outros órgãos ou entidades municipais (se for o caso)
Financeira	Art. 320 Art. 320 Art. 16 e 337	Aplicar recursos das multas em projetos de trânsito Repassar 5% das multas para programas nacionais Apoiar financeiramente a JARI e o CETRAN
Técnica	Art. 24  Art. 24  Art. 95 Art. 24 Art. 93	Planejar, organizar e operar o trânsito no âmbito da circulação, do estacionamento e da parada do veículo Responsabilizar-se pela implantação e manutenção da sinalização de trânsito Autorizar e fiscalizar obras na via ou fora da via pública Controlar a circulação de veículos especiais Analisar projetos de pólos geradores

Quadro 5 - Resumo das atribuições dos órgãos municipais no trânsito urbano, segundo o CTB.  
Fonte: Adaptado de DENATRAN, 2004

As atividades a serem executadas pelo órgão executivo municipal de trânsito está principalmente elencada no art. 24 do CTB, o qual poupamos a exaustiva transcrição, bastando a apresentação do Quadro 5, onde consta a sistematização de todas suas atribuições.

Para Silva (2007), a municipalização envolve a gestão dos serviços de engenharia, fiscalização e educação de trânsito; do levantamento, análise e controle de dados estatísticos e das JARIs.

O DENATRAN (2004) delimita a abrangência da gestão municipal do trânsito, definida pelo CTB, especificando os seguintes serviços:

Engenharia:

- a) definição de políticas e planejamento de estacionamento, de carga e descarga de mercadorias, e de circulação de pedestres e veículos;
- b) implantação e manutenção da sinalização;
- c) operação de trânsito, monitorando as condições de fluidez, de estacionamento e parada na via, de forma a reduzir as interferências tais como veículos quebrados, acidentados e estacionados irregularmente prestando socorros imediatos e informações aos pedestres e condutores;
- d) análise de edificações geradoras ou que atraem trânsito;
- e) autorização de obras e eventos, na via ou fora dela, que possam gerar impacto no trânsito.

Fiscalização:

- a) exercício do poder de polícia administrativa de trânsito, atuando as infrações constatadas, processando os autos de infração, aplicando as penalidades cabíveis e arrecadando as multas;
- b) seleção, capacitação, treinamento, designação e credenciamento de agentes de fiscalização;
- c) instalação e uso de equipamentos de fiscalização.

Educação de trânsito:

- a) criação obrigatória de área de educação de trânsito;
- b) introdução transversal do tema trânsito na educação a seu encargo.

Juntas Administrativas de Recursos de Infrações (JARI):

- a) criação de JARI, nomeação de seus membros, aprovação do regimento interno, suporte técnico e administrativo.

O exercício dessas atribuições exige, obviamente, algumas providências, dentre as quais está a estruturação administrativa.

O DENATRAN (2004) esclarece que pode ser criado um novo órgão municipal ou ser aproveitada estrutura já existente, e que se deve lhe dar o tamanho proporcional ao do município. Destaca, no entanto, ser preferível que o órgão executivo de trânsito esteja interligado com a estrutura de gestão do transporte do município ou de algum órgão responsável pela infra-estrutura e desenvolvimento urbano.

De maneira similar, Umbria e Krüger (2007), entendem ser de vital importância que sejam transferidos todos os serviços referentes a trânsito e transporte, que normalmente são executados por vários setores de uma prefeitura, para um órgão único.

Importante é, então, que quando da estruturação formal do órgão executivo de trânsito, esteja definida a forma de gestão pretendida, a fim de que o processo legislativo local e a integração ao SNT já levem em conta essa delimitação.

## **2.5 FORMAS ADMINISTRATIVAS**

Para o exercício das atribuições legais, o poder público estabelece sua estrutura administrativa, que em uma visão global é todo o aparelhamento preordenado à realização de serviços, visando a satisfação das necessidades coletivas (MEIRELLES, 1998).

No Brasil, originariamente, só se conhecia a prestação de serviços públicos diretamente pelo Estado, através de seus órgãos. Seguiu-se aos anos 30 do século passado a criação de pessoas jurídicas privadas com objeto social de prestação de serviço público. E já no final do século XX, a onda internacional de privatizações chegou ao país, com empresas estatais sendo privatizadas, o que ocorreu contemporaneamente à criação das agências setoriais de regulação, estas de influência do direito norte-americano (GROTTI, 2003).

É o modelo de Estado, então, que determina as atribuições da Administração Pública e estas ditam as formas adotadas para sua atuação.

Durante o chamado Estado Social houve um alargamento dos fins do poder público, de onde decorreu não apenas a adoção de novas formas de atuação da Administração Pública, mas também a adoção de novas formas de organização dos entes que exercem tais atividades (ESTORNINHO, 1996).

Nesse contexto a Administração Pública passou a se dividir em direta e indireta. A Administração Direta é o conjunto de órgãos integrados na estrutura de chefia do Executivo, tendo como característica principal o vínculo de subordinação, ou seja, de hierarquia, que liga seus órgãos. Tal vínculo parte do chefe do Executivo para seus auxiliares diretos e destes para seus subordinados e assim por diante. Já a Administração Indireta é o conjunto de entidades dotadas de personalidades próprias e sem subordinação com a Administração Direta, apesar de se vincularem a órgãos cuja área de atuação tenha afinidade com cada atuação específica. As entidades da Administração Indireta são as Autarquias, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e Fundações (MEDAUAR, 2007).

Santos (2007) entende que dentro do estudo para integração do município ao SNT deve-se analisar qual a estrutura de gestão a ser implantada. Será da Administração Direta ou Indireta?

Com efeito, a importância da definição se será um órgão da Administração Direta, ou uma entidade da Administração Indireta se dá primeiramente pela diversidade das providências legislativas a serem adotadas, além de haverem alguns entendimentos restritivos sobre o uso de certas formas de Administração Indireta, especialmente de empresas públicas e sociedades de economia mista, as quais possuem natureza privada.

É que a mudança do modelo de Estado Social para o Pós-Social ou Neo-Liberal, como se queira, trouxe uma ruptura de paradigma na Administração Pública.

Essa alteração no modelo de Estado e, em consequência, na estrutura administrativa, causou o que se chama de crise existencial da Administração Pública. Para Estorninho (1996), existe uma verdadeira esquizofrenia na Administração Pública, ante a difusão das formas privadas de entidades que exercem funções públicas.

### 2.5.1 Administração Pública Indireta.

A utilização de formas da Administração Indireta se dá principalmente pela autonomia dessas entidades. Autonomia essa que se manifesta principalmente na capacidade de autodeterminação administrativa e financeira.

A diferença entre suas espécies está, fundamentalmente, na questão de que as autarquias possuem natureza jurídica pública, enquanto as Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista possuem natureza jurídica privada.

Com o advento do CTB, vários municípios optaram por utilizar-se de Sociedades de Economia Mista ou de Empresas Públicas para exercer o mister que lhes compete, o que veio a levantar discussão sobre tal possibilidade, posto que dentre as incumbências municipais na gestão do trânsito, encontra-se a de fiscalização, ou seja, do exercício de poder de polícia.

Nesse contexto, volta-se a atenção para o fenômeno de difusão da utilização de estruturas gerenciais do trânsito sob formas jurídico-privadas, das quais destacamos as Sociedades de Economia Mista.

Estorninho (1996) apresenta os argumentos sobre as vantagens destas novas formas de atuação administrativa, por fundamentos que podemos agrupar em seis critérios:

- a) do ponto de vista da sua criação, a maior facilidade de criação e extinção;
- b) do ponto de vista da sua autonomia: teoricamente se favorece a descentralização e a autonomia; clara delimitação de âmbitos de responsabilidade próprios e autônomos; e menos permeabilidade à influência político-partidária;
- c) do ponto de vista da sua organização (“estático”), a libertação das regras de direito público;
- d) do ponto de vista da sua atuação (“dinâmico”): possibilidade de adoção de processos de decisão e de atuação mais flexíveis, desburocratizados, rápidos e supostamente transparentes e eficientes; sujeição aos princípios de mercado (concorrência); maior vinculação à rentabilidade e

economicidade; possibilidade de diversificação dos bens e serviços a oferecer; e simplificação de contratação de pessoal;

- e) do ponto de vista financeiro: diversificação dos meios de financiamento; possibilidade de redução de custos administrativos; e suscetibilidade de se beneficiar de vantagens fiscais;
- f) do ponto de vista das relações exteriores: maior facilidade de cooperação e conjugação de esforços entre as várias entidades públicas; suscetibilidade de apelo à sociedade civil e de utilização da iniciativa privada; e maior facilidade de intercâmbio com o estrangeiro.

Atualmente, essas Sociedades de Economia Mista, assim como as empresas públicas, estão previstas no art. 37 da CF/88, ou seja, na composição da Administração Pública Indireta, sem que disto decorra qualquer ligação sistemática com aquelas previstas no seu art. 173, §1º, que trata das sociedades de economia mista de exploração de atividade econômica ou de prestação de serviços.

Dada a configuração do Estado Pós-Social, não parece adequado confundir as Sociedades de Economia Mista, integrantes da Administração Pública e previstas no art. 37, XIX, com as destinadas à exploração de atividade econômica pelo Estado, previstas no § 1º, do art. 173.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

XIX - somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação; (CF, art. 37, XIX)

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços [...] (CF, art. 173, § 1º)

Isso porque a Constituição prevê, como visto, a intervenção excepcional do Poder Público na atividade econômica, autorizada apenas nos casos de imperativos da segurança ou relevante interesse coletivo, sendo regra a sujeição ao regime próprio da iniciativa privada (GROTTI, 2003).

Não é razoável, então, que o art. 37 trouxesse a figura das Sociedades de Economia Mista como integrantes da Administração Pública, se sua possibilidade de existência se limitasse à excepcional intervenção do poder público na atividade econômica.

Porém, certo é que as Sociedades de Economia Mista, em regra, são classificadas apenas como exploradoras de atividade econômica ou prestadoras de serviços.

De qualquer sorte, caso haja relação entre as Sociedades de Economia Mista previstas no art. 37 e as previstas no art. 173, §1º, há que se destacar que a Emenda Constitucional 19/98, ao incluir nas funções delas a prestação de “serviços”, assim o faz de maneira genérica, sem utilizar a especificidade de serviços “públicos”.

Crê-se, então, que houve um silêncio eloqüente em relação à espécie “serviços públicos” e que tais serviços, em gênero, abrangem qualquer atividade pública, pois o contexto do art. 37 da CF/88 não restringe a Administração Pública como prestadora de serviços públicos.

O art. 78 do Código Tributário Nacional (CTN), traz que:

Considera-se poder de polícia a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividade econômica dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (CTN, art. 78)

Estando as Sociedades de Economia Mista, de uma forma ou de outra, previstas constitucionalmente na Administração Pública Indireta, seria simples a conclusão de que estão autorizadas a exercer o poder de polícia.

Não obstante, há que se destacar a objeção de Cretella Júnior (1996), para o qual só o Estado é detentor do poder de polícia, só o Estado organiza a polícia. O poder de polícia é, pois, indelegável, intransferível.

Há respeitável entendimento, pois, que defende a impossibilidade de delegação do poder de polícia, entendendo que quando se condiciona o exercício de direitos particulares em prol do interesse coletivo, se está praticando atividade própria estatal, e mais, que no campo do poder de polícia só haveria que se falar em atividades próprias do Estado.

Daí não poder se olvidar que quem compõe as pessoas jurídicas de direito público com capacidade política é a Administração Direta, integrada por seus órgãos (BASTOS, 1995).

Nesta linha, então, Lazzarini (1996) sacramenta a indelegabilidade do poder de polícia a qualquer ente privado, ainda que pertencente à Administração Indireta, posto que este só pode ser exercido pela Administração Pública Direta, por meio de seus órgãos.

Nota-se que o supedâneo dessa corrente de entendimento está na impossibilidade de delegação do poder polícia.

Ocorre que Oliveira (2005), estabelece clara distinção entre delegação, que vem a ser a transferência do exercício de competência, constitucional ou legal, em caráter precário, e descentralização, que é a prestação, pelo Estado, de determinada atividade por meio de entidades por ele criadas, ou seja, pela Administração Pública Indireta.

No caso específico das Sociedades de Economia Mista, providencial as colocações de Medauar (2007, p.91) que leciona: “Incide sobre elas grande carga de normas de direito público, abrangendo prerrogativas e sujeições características dos órgãos públicos”. No que é seguida por Ribeiro (1999, p.88), para a qual

Não se deve analisar a sociedade de economia mista sem considerar sua função pública, que é o traço distintivo relativamente a qualquer outra sociedade anônima de fins econômicos.

Portanto, no caso de outorga de poder de polícia para a Administração Indireta, não há que se falar em delegação, mas sim em descentralização, pelo próprio Estado, do exercício dessa atividade a um apêndice por ele mesmo criado à semelhança de seus órgãos.

Inexiste, por tudo isso, vedação de que essa espécie de entidade componente da Administração Indireta exerça poder de polícia. E, especificamente no que concerne ao trânsito, o art. 24 da Lei 9.503/97, ao falar dos órgãos e entidades

executivos de trânsito dos municípios, já está admitindo essa forma privada de constituição, mesmo para a atividade de fiscalização.

Se o vocábulo “órgão”, incluso no texto em referência, é de inequívoco significado para se referir aos integrantes da Administração Direta, não pode ser confundido com o termo “entidade”, o qual remete às estruturas privadas da Administração Indireta.

## **2.6 CONVÊNIOS ADMINISTRATIVOS DE DELEGAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES.**

Como visto no tópico 2.2.3 (p. 31), o CTB delimitou o campo de atuação de cada órgão integrante do SNT.

No entanto, pode ocorrer que determinado destinatário de competências atribuídas pela lei, como é o caso de muitos municípios, não se mostre suficientemente aparelhado para exercer com eficácia o que lhe incumbe (MARTINS, 1999).

Daí é que, com vistas à maior eficiência da gestão do trânsito, existe a possibilidade de celebração de convênios entre os órgãos e entidades componentes do SNT, para a delegação de suas atividades, conforme prevê o art. 25 do CTB.

Art. 25. Os órgãos e entidades executivos do Sistema Nacional de Trânsito poderão celebrar convênio delegando as atividades previstas neste Código, com vistas à maior eficiência e à segurança para os usuários da via. (CTB, art. 25)

Observe-se, desde já, que não se delega a competência em si, mas tão somente o seu exercício. Isso porque as competências são distribuídas por lei, não podendo o convênio, mero ato administrativo instrumental de delegação, pretender alterá-las (OLIVEIRA, 2005; MARTINS, 1999).

Para Silva (2007), no âmbito do SNT são comuns duas modalidades desses convênios. A primeira é de compartilhamento de atividades, em que há delegação mútua de exercício de atribuições, passando os órgãos convenientes a exercer concomitantemente as suas próprias atividades e as de competência do outro. A outra modalidade é a de efetiva transferência do exercício das atividades de competência de um dos órgãos convenientes para o outro, deixando o delegante de exercê-la.

Por outro lado, o art. 25 dá guarida tanto aos órgãos que desejam assumir gradativamente as suas atribuições, repassando inicialmente a totalidade ou a maioria para outrem e retomando-as progressivamente à medida que se estrutura para isso; quanto para aqueles que efetuam uma gestão quase integral, desejando apenas transferir o exercício de alguma atribuição específica (DENATRAN, 2004).

Destaque-se, no entanto, que por vezes são firmados convênios entre municípios ainda não integrados ao SNT e DETRANs, onde aqueles delegam atribuições a estes.

Isso ocorre, por exemplo, no estado do Paraná, onde se vê do protocolado no Sistema Integrado de Documentos sob nº 9.648.479-8, constante do Anexo B, que o convênio, para delegações mútuas de competências administrativas e outras estipulações, firmado entre o DETRAN, a Polícia Militar (PM) e os 399 municípios do estado, obedece a um padrão único, independentemente de o município estar ou não integrado ao SNT. É o que se retira da autorização governamental.

1. De acordo com os Pareceres nº 230/2.007 – COOJU/Detran-PR, fls. 24/34, e nº 1.717/2.007 – CTJ/CC, fls. 40/43, **AUTORIZO**, com fulcro no **Art. 9º do Decreto Estadual nº 897/07**, a celebração de termo de convênio de delegação de competência entre o Estado do Paraná, através do Departamento de Trânsito do Paraná – Detran-PR, o Fundo de Reequipamento de Trânsito – FUNRESTRAN, a Polícia Militar do Paraná – PMPR, e os 399 (trezentos e noventa e nove) municípios do Estado do Paraná, tendo como objetivo a implementação de ações conjuntas entre as partes, com delegações mútuas de competências administrativas, mediante o fornecimento pelo Detran-PR, aos 399 (trezentos e noventa e nove) municípios do Estado do Paraná, para fins de notificação de autuações e de imposições de penalidades assim como possibilitar arrecadação de multas por ocasião do licenciamento e registro, conforme o cumprimento do que dispõe o Código de Trânsito Brasileiro – CTB, atendendo aos Arts. 25, 124, 128 e 131 no âmbito de circunscrição das municipalidades. (Protocolado 9.648.479-8, Despacho do Governador, item 1, p. 44)

É fato que o art. 3º da Resolução 296/08 – CONTRAN, repetindo redação que já constava nas regulamentações anteriores, traz a impressão da possibilidade de municípios delegarem o exercício de suas atividades, mesmo sem terem órgãos executivos integrados ao SNT:

Art. 3º O Município que delegar o exercício das atividades previstas no CTB deverá comunicar essa decisão ao respectivo CETRAN e ao órgão de trânsito executivo de trânsito da União - DENATRAN, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, e apresentar cópias dos documentos pertinentes que indiquem o órgão ou entidade do SNT incumbido de exercer suas atribuições. (Resolução nº 269/08- CONTRAN, art. 3º)

Porém, três reflexões surgem:

- a) Os municípios não integrados ao SNT não estão investidos nas competências municipais de gestão de trânsito, dada a exigência do art. 24, § 2º do CTB, portanto não podem delegá-las a quem quer que seja;
- b) Os órgãos estaduais, ao exercerem atividade municipal cuja delegação é viciada pelo fato do município não ser titular do que se transfere, estão usurpando competência, tornando nulos os atos por eles praticados, especialmente os de fiscalização;
- c) Esse paternalismo dos estados, os quais exercem atribuições que não lhes compete, alimenta o comodismo municipal, pois os governos locais, apesar de não despenderem nenhum esforço no exercício das atribuições que lhes compete, ainda recebem parte das multas de trânsito objeto da fiscalização feita pelos DETRANS.

Oliveira (2005) destaca dentre os requisitos da delegação, que o delegante necessita estar investido na competência que transfere, ou seja, que sua competência seja explícita.

E é a lei que fixa determinada competência a algum agente ou órgão administrativo, que deve exercê-la dentro dos limites legalmente estipulados (MEIRELLES, 1998; DI PIETRO, 2006; OLIVEIRA, 2005; MARTINS, 1999).

Como já visto no tópico 2.3 (p. 33), o CTB exige que os municípios se integrem ao SNT a fim receberem suas competências. Portanto, a integração é condição *sine qua non* para que sejam investidos nas suas competências. E se não cumprem com isso, não se tornam titulares de tais, não podendo, por óbvio, transferi-las.

Vale lembrar, também, que a norma autorizatória específica para essa delegação de atribuições, constante no art. 25 do CTB, traz que “Os órgãos e entidades executivos do Sistema Nacional de Trânsito poderão celebrar convênio delegando as atividades previstas neste Código [...]”.

A lei não fala que os entes federativos, entre eles os municípios, podem delegar suas atribuições. Concede esta possibilidade apenas aos órgãos e entidades executivos que integrem o SNT. Portanto, também pela regra do art. 25, somente após a constituição e integração do órgão municipal ao SNT, é que este poderá

delegar suas atividades. E nestes termos é que se deve delimitar a interpretação do art. 3º da Resolução 296/08 – CONTRAN, pela prevalência do texto legal sobre a regulamentação administrativa.

Daí é que a usurpação de atribuições municipais pelos estados ou pela União, neste caso caracterizada pela existência de uma delegação viciada, exige que a ordem legal seja restabelecida (MARTINS, 1999).

A fim de encerrar as tergiversações sobre a regularidade jurídica dos convênios firmados aos moldes do existente no estado do Paraná, onde municípios não integrados ao SNT delegam atribuições aos DETRANs, certo é que ante a leniência municipal, “os Estados não podem e nem devem preencher essa lacuna, assumindo responsabilidades expressamente atribuídas aos Municípios por força de lei” (SILVA, 2007, p. 25).

Como no caso dos órgãos municipais é comum a delegação de certas atividades aos DETRANs, essa relação pode ser sintetizada no Quadro 6.

AMPLITUDE	AÇÕES
Total	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O município cria formal e legalmente o órgão de trânsito, integra-o ao SNT, mas não exerce efetivamente suas atribuições</li> <li>• Delega todas as atividades de engenharia, sinalização, educação, operação e fiscalização de trânsito, que devem ser executadas pelo DETRAN</li> <li>• A arrecadação das multas fica para o DETRAN, que pode repassar parte para o município</li> <li>• A autoridade de trânsito é municipal</li> <li>• Não tem JARI municipal</li> <li>• A responsabilidade objetiva sobre questões do trânsito urbano é do órgão municipal</li> </ul>
Parcial – Fiscalização e arrecadação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O município cria formal e legalmente o órgão de trânsito, integra-o ao SNT, mas não exerce todas suas atribuições</li> <li>• Delega parte das atividades: fiscalização, notificação e arrecadação, que devem ser executadas pelo DETRAN</li> <li>• Município continua com a engenharia, operação, sinalização e educação</li> <li>• Município pode receber parte do valor arrecadado para aplicação na engenharia, operação, sinalização e educação</li> <li>• A autoridade de trânsito é municipal</li> <li>• Não tem JARI municipal</li> <li>• A responsabilidade objetiva sobre questões do trânsito urbano é do órgão municipal (continua)</li> </ul>

AMPLITUDE	AÇÕES
Parcial – Arrecadação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O município cria formal e legalmente o órgão de trânsito, integra-o ao SNT, mas não exerce todas suas atribuições</li> <li>• Delega parte das atividades: notificação e arrecadação, que devem ser executadas pelo DETRAN</li> <li>• Aplicação de penalidade de multa é atribuição municipal</li> <li>• A autoridade de trânsito é municipal</li> <li>• Tem JARI municipal</li> <li>• A responsabilidade objetiva sobre questões do trânsito urbano é do órgão municipal</li> </ul>
Progressivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O município cria formal e legalmente o órgão de trânsito, integra-o ao SNT, mas não exerce todas suas atribuições</li> <li>• Delega inicialmente todas as atividades por um período determinado ao DETRAN e vai assumindo aos poucos a engenharia, a sinalização, a educação e a fiscalização, recebendo gradativamente recursos para serem aplicados nessas áreas</li> <li>• Ao fim do período determinado, o município, com o órgão de trânsito criado, passa a realizar a gestão completa</li> <li>• A responsabilidade objetiva sobre questões do trânsito urbano é do órgão municipal</li> </ul>

Quadro 6 – Ações quando da delegação de execução de atribuições entre órgãos municipais e DETRAN, de acordo com a sua amplitude.

Fonte: Adaptado de DENATRAN, 2004

Por força do contido no art. 23 do CTB e pelo costume de que as Polícias Militares façam a fiscalização do trânsito, também é comum essa delegação pelos órgãos municipais, o que pode se dar nas formas esquematizadas no Quadro 7.

Art. 23. Compete às Polícias Militares dos Estados e do Distrito Federal:

[...]

III - executar a fiscalização de trânsito, quando e conforme convênio firmado, como agente do órgão ou entidade executivos de trânsito ou executivos rodoviários, concomitantemente com os demais agentes credenciados. (CTB, art. 23, III)

AMPLITUDE	AÇÕES
Fiscalização exclusiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Órgão municipal não possui quadro próprio de agentes municipais de trânsito</li> <li>• Policiais Militares são conveniados e designados para efetuar com exclusividade a fiscalização de trânsito</li> <li>• Polícia Militar é remunerada por todas as multas arrecadadas pelo órgão municipal</li> </ul>
Fiscalização concomitante	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Órgão municipal possui quadro próprio de agentes municipais de trânsito</li> <li>• Policiais Militares são conveniados e designados para efetuar concomitantemente com os agentes municipais a fiscalização de trânsito</li> <li>• Polícia Militar é remunerada pela multas arrecadadas, decorrentes de autos de infração lavrados por seus integrantes</li> </ul>

Quadro 7 - Ações quando da delegação de execução de atribuições entre órgãos municipais e PM, de acordo com a sua amplitude.

Ainda que o mais comum seja os municípios buscarem a celebração de convênios de delegação, a fim de transferir a outrem suas atribuições, desonerando-se, vale destacar que é possível, também, o caminho inverso. Por vezes, municípios que têm seus perímetros urbanos cortados por rodovias passam a administrar esses trechos rodoviários urbanos, recebendo atribuições que originalmente cabiam a órgãos executivos rodoviários estaduais - DER, ou da União - DNIT (SANTOS, 2005).

### 3 A GESTÃO DO TRÂNSITO SOB O ENFOQUE DO PLANEJAMENTO URBANO.

Pelo pacto federativo instaurado por meio da CF/88, reservou-se lugar de destaque aos municípios que passaram a ter atuação importante na definição de políticas públicas de mobilidade e desenvolvimento urbano, conforme disposto nos incisos V e VIII do art. 30.

Art. 30 – Compete aos Municípios:

[...]

V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; [...]

VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; [...]" (CF, art. 30, I, V e VIII)

Para Cretella Júnior (1991) o transcrito inciso VIII do art. 30 da CF/88 deve ser interpretado de acordo com os princípios da política de desenvolvimento urbano, inspirando o poder público municipal, que seguirá as diretrizes gerais fixadas em lei, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos munícipes.

De acordo com ANTP (1997), a CF/88 atribuiu aos municípios competência para dar início ao tratamento da maior parte dos problemas que o afetam nas áreas de transporte e trânsito:

- a) Exercendo seu poder de propor e monitorar a política de uso e ocupação do solo;
- b) Exercendo seu poder de formular a política de circulação e de transporte adequada aos seus cidadãos;
- c) Assumindo o papel de gestor e operador do sistema de circulação de pessoas e de mercadorias;
- d) Definindo a tarifa do transporte público local e estabelecendo a política de cobertura dos custos do sistema;
- e) Tomando iniciativas para o estabelecimento de parcerias, seja com o setor privado, seja com outros órgãos públicos, para a solução de problemas locais ou regionais;

- f) Implantando mecanismos destinados à recuperação dos frutos da valorização imobiliária provocada pelas intervenções públicas e privadas em seu território.

É possível a seguinte relação entre competências e atividades do planejamento urbano, do transporte e do trânsito:

<b>PLANEJAMENTO URBANO</b>	<b>PLANEJAMENTO DE TRANSPORTE</b>	<b>PLANEJAMENTO DE TRÂNSITO</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei de zoneamento (uso e ocupação do solo)</li> <li>• Código de obras e posturas</li> <li>• Redes de serviços públicos</li> <li>• Regulamento de pólos geradores de tráfego</li> <li>• Operações urbanas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Infra-estrutura de circulação: vias, calçadas, ferrovias, ciclovias, hidrovias</li> <li>• Terminais de passageiros</li> <li>• Terminais de carga</li> <li>• Financiamento da infra-estrutura e dos meios de transportes públicos e privados</li> <li>• Oferta de meios públicos de transporte, regulares e especiais</li> <li>• Tecnologia, nível de serviço e tarifação</li> <li>• Controle do desempenho do transporte público</li> <li>• Programas especiais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planejamento da circulação</li> <li>• Definição dos padrões de circulação e sinalização</li> <li>• Operação do trânsito</li> <li>• Fiscalização do trânsito</li> <li>• Educação para o trânsito</li> <li>• Programas especiais</li> </ul>

Quadro 8 – Atividades ligadas ao planejamento urbano, de transporte e de trânsito.  
Fonte: ANTP, 1997

Se de um lado o Quadro 8 demonstra que as áreas de planejamento urbano, planejamento de transporte e planejamento de trânsito estão relacionadas, de outro o IBGE (2006) fornece dados de 5.563 municípios brasileiros relativos à legislação e aos instrumentos de planejamento municipal, além da sua estrutura de gerenciamento do transporte público, os quais, apesar de desagregados, possibilitam contemplar variáveis institucionais possíveis de serem correlacionadas ao processo de municipalização da gestão do trânsito.

Silva (2007) formulou, então, o Quadro 9, apresentando alguns dos dados pesquisados pelo IBGE em cada município brasileiro, de forma a agregar as variáveis institucionais possíveis de serem correlacionadas ao processo de municipalização da gestão do trânsito.

INSTRUMENTOS	VARIÁVEIS	TIPO DE DADO
Política urbana	Plano Diretor	Existência
	Município revendo ou elaborando Plano Diretor	Sim / Não
Planejamento urbano	Lei de parcelamento do solo	Existência
	Lei de zoneamento ou equivalente	Existência
	Código de obras	Existência
Gestão do Sistema de Transporte Público	Organismo municipal que o gerencia	Existência
	Tipo de regulamentação	Concessão
		Permissão
		Autorização
		Não é regulamentado
Linha regular na área rural	Existência	

Quadro 9 - Instrumentos e variáveis de planejamento municipal.

Fonte: Silva, 2007

Dessa agregação resultou a seleção apresentada no Quadro 10, que explicita o critério de classificação para cada um dos instrumentos de análise.

POLÍTICA URBANA			
Critério (existência)	Plano Diretor		Município revendo ou elaborando Plano Diretor
Sim	Sim		Sim
	Sim		Não
	Não		Sim
Não	Não		Não
PLANEJAMENTO URBANO			
Critério (existência)	Lei de parcelamento do solo	Lei de zoneamento ou equivalente	Código de obras
Sim	Sim	Sim	Sim
	Sim	Não	Sim
	Não	Sim	Sim
Não	Não	Não	Sim
	Não	Não	Não
	Não	Sim	Não
	Sim	Sim	Não
Sim	Sim	Não	Não
GESTÃO DO SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO			
Critério (existência)	Organismo municipal que o gerencia		
Sim	Sim		
Não	Não		

Quadro 10 - Instrumentos de análise selecionados e classificados

Fonte: Silva, 2007

Elaborou, então, testes estatísticos de dependência entre três instrumentos de planejamento municipal e a integração ou não ao SNT, os quais estão representados na Tabela 2.

Tabela 2 - Freqüências absolutas observadas nos testes de independência para o nível de agregação Brasil.

MUNICÍPIOS INTEGRADOS AO SNT	INSTRUMENTOS					
	POLÍTICA URBANA		PLANEJAMENTO URBANO		GESTÃO DO SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO	
	NÃO	SIM	NÃO	SIM	NÃO	SIM
NÃO	498	502	759	241	798	202
SIM	107	688	496	299	309	486

Fonte: Silva, 2007

A partir do cruzamento das freqüências de maior valor absoluto observadas, concluiu pela interdependência da municipalização da gestão do trânsito em relação à existência desses instrumentos no município, justificando que não se pode esperar que municípios que não elaboraram o seu Plano Diretor, obrigação estabelecida pelo §1º do art. 182 da CF/88, nem gerenciam o transporte público na sua área de jurisdição, competência originária dada pelo art. 30, V da CF/88, cumpram uma determinação disposta no CTB, mera lei ordinária que sequer traz conseqüências para tal descumprimento.

### 3.1 TRÂNSITO E GESTÃO URBANA.

A gestão urbana visa à qualidade da infra-estrutura e dos serviços urbanos, intencionando melhores condições de vida aos cidadãos (REZENDE; CASTOR, 2005). Para tanto, deve utilizar recursos e instrumentos dos quais se destaca o planejamento.

Já Ferrari (1986, p. 3) adota o conceito de que:

‘Em um sentido amplo, planejamento é um *método* de aplicação, *contínuo e permanente*, destinado a resolver, *racionalmente*, os problemas que afetam uma sociedade situada em determinado espaço, em determinada época, através de uma *previsão ordenada* capaz de *antecipar suas ulteriores conseqüências*’.

Ainda que para Ferrari (2004) gestão urbana seja o nome mais recente dado ao planejamento urbano, é possível a conclusão de que a gestão urbana seja a aplicação dos princípios incidentes sobre a organização pública municipal, tendo o planejamento como uma de suas ferramentas, o qual “[...] auxilia o desenvolvimento harmônico do município...” (REZENDE; CASTOR, 2005, p. 1).

Imagine-se, então, o exemplo trazido por Vasconcellos (2005), o qual cita a situação da expansão urbana, provocada pelo incentivo à construção de loteamentos afastados, dependentes do transporte de automóvel. Conclui pela formação do círculo vicioso representado pela Figura 3.

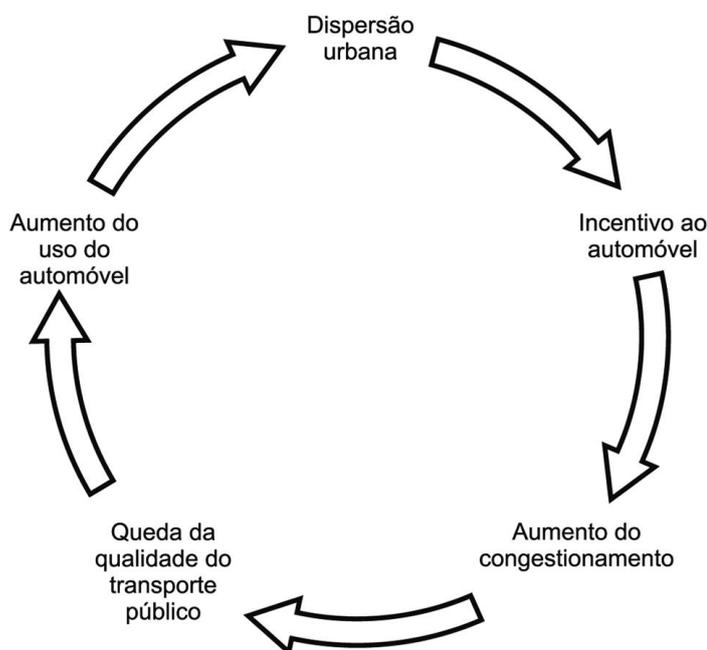


Figura 3 – Círculo vicioso da dispersão urbana.  
Fonte: Vasconcellos, 2005

Em sendo assim, os municípios precisam se estruturar e se capacitar para planejar e controlar o desenvolvimento dos espaços urbanos, de onde o investimento em fortalecimento e desenvolvimento institucional não é isolado nem se restringe à gestão do trânsito, mas deve se conjugar com outras áreas da gestão urbana. Isso porque o crescimento dos espaços urbanos ocorre, em muitos casos, sem controle, com regulamentações sobre o uso do solo precárias, inexistentes ou com sua

aplicação sem o efetivo controle. As áreas periféricas das cidades acabam freqüentemente se degradando, pois são ocupadas por população de baixa renda às quais, em geral, são ofertados de maneira deficiente os serviços públicos como educação, saúde e transporte coletivo, além de usualmente existirem problemas ambientais (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004b).

Nesse contexto é que se conclui com a necessidade de não olvidar a relação biunívoca existente entre o uso do solo e o trânsito e transporte, pois o surgimento de edificações gera deslocamentos, ao mesmo tempo em que a circulação interfere na implantação e utilização das edificações (*ibid.*, 2004b).

Vasconcelos (1985) corrobora desta idéia, propondo um “exercício de previsão” com base na situação de uma família de classe média, composta por pai, mãe, dois filhos estudantes e uma empregada diarista, que possuem um automóvel e duas bicicletas, os quais passam a morar em uma casa em um bairro residencial. Considerando que já no primeiro dia na nova casa, aquelas pessoas começam suas atividades normais, é possível imaginar os deslocamentos que farão e que vem a ser novos impactos para aquela região. Conclui, então, que no espaço urbano são realizadas todos os dias milhares ou milhões de viagens, por modais de transporte diferentes, em horários diferentes, por motivos diferentes e que, portanto, para entender o trânsito não basta discutir suas conseqüências cotidianas (congestionamentos e acidentes), é preciso analisar como o trânsito se forma, como as pessoas participam dele, quais seus interesses e necessidades.

De outro lado, “o sistema viário é o meio pelo qual se realiza o *direito à circulação*, que é a manifestação mais característica do *direito de locomoção*, *direito de ir e vir e também de ficar* (estacionar, parar), assegurado na Constituição Federal” (SILVA, 2006b, p. 183).

Com efeito, a estrutura viária, base física onde se desenvolve o fenômeno trânsito, é e continuará sempre sendo elemento imprescindível na organização urbana.

Conforme Lamas (2004, p. 100):

Na análise de M. Poète, a rua ou o traçado relaciona-se directamente com a formação e crescimento da cidade de modo hierarquizado, em função da importância funcional da deslocação, do percurso e da mobilidade de bens, pessoas e ideias. É o traçado que define o plano – intervindo na organização da forma urbana a diferentes dimensões. É também de importância vital na orientação em uma qualquer cidade.

Fica clara, então, a necessidade de planejar e, em decorrência, gerir a circulação, o trânsito das pessoas nos centros urbanos, em sua interface com a estruturação viária, assim considerada como elemento relevante do urbanismo, posto que “nenhum outro elemento da composição material da cidade é tão permanente quanto suas ruas” (SILVA, 2006b, p. 183).

Ademais, para Umbria e Krüger (2007) o trânsito sempre esteve diretamente ligado ao uso e ocupação do solo, onde a aprovação de novas construções, novos serviços e novas indústrias faz com que se criem novas alternativas de fluxos viários e conseqüentemente um aumento significativo no trânsito. Assim, é possível afirmar que muitos problemas do trânsito são resultados de ações importantes que não foram consideradas no passado, como a expansão da malha viária, a concentração de atividades e a verticalização das construções.

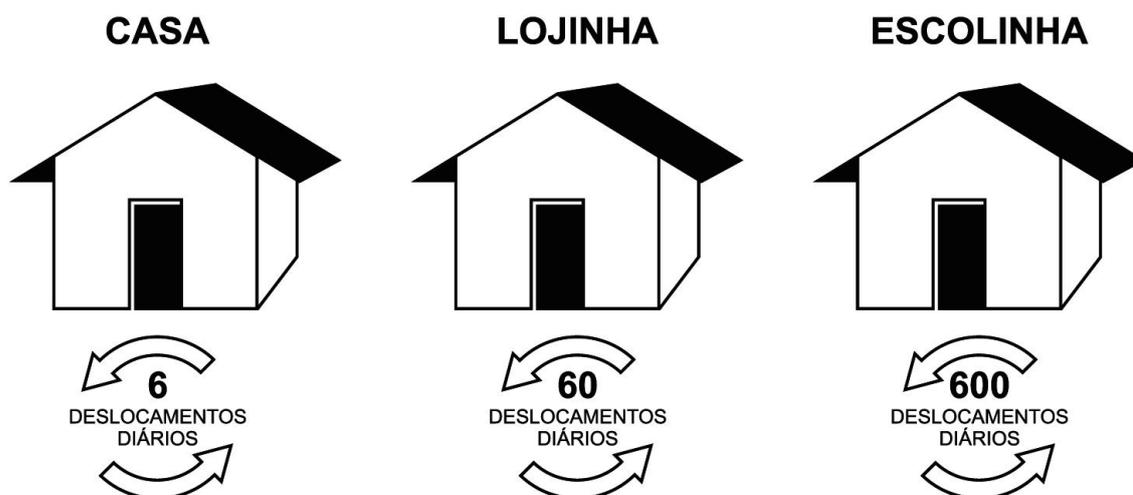


Figura 4 – Relação entre uso do solo e geração diária de deslocamentos.  
Fonte: DENATRAN, 2004

A Figura 4 apenas deixa evidente o aumento dos deslocamentos gerado pela simples alteração do uso do solo, partindo de uma residência para uma escola. Multiplicou-se por cem o número de deslocamentos envolvidos, os quais provavelmente se darão na mesma estrutura viária anteriormente existente, ainda

que nem mesmo tenha havido alteração física do imóvel envolvido. Idealize-se, então, a substituição de uma residência por um edifício com 80 conjuntos comerciais.

Não é por acaso, então, que o art. 93 do CTB exige que os projetos que possam se tornar pólos geradores de tráfego sejam objeto de avaliação prévia do órgão de trânsito, a fim de que seja exigida a implantação de medidas mitigadoras.

Art. 93. Nenhum projeto de edificação que possa transformar-se em pólo atrativo de trânsito poderá ser aprovado sem prévia anuência do órgão ou entidade com circunscrição sobre a via e sem que do projeto conste área para estacionamento e indicação das vias de acesso adequadas. (CTB, art. 93)

Com, efeito, uma loja, uma escola, um *shopping center* são pólos geradores de tráfego, sendo, portanto, grande a responsabilidade da administração municipal no acompanhamento e autorização dessas construções e das mudanças de uso das edificações que criam a necessidade dos movimentos das pessoas e veículos. Muitas prefeituras já exigem que sejam feitos estudos de impacto de trânsito para aprovação de certas atividades (UMBRIA e KRÜGER, 2007).

Essa estipulação de exigências mitigadoras, trazida Código de Trânsito Brasileiro, possui tamanha relevância, que veio a ser reforçada por meio da obrigação de Estudo de Impacto de Vizinhança, trazida mais recentemente pelo Estatuto da Cidade.

Assim é que o município tendo uma política de gestão urbana, pode estar caracterizado um amadurecimento da compreensão do poder público local relativamente à dinâmica da cidade, o que leva à percepção da necessidade da municipalização da gestão do trânsito (SILVA, 2007).

Porém, essa interface pode ser mais efetiva se, conforme entendimento de Duarte *et al* (2008), os Planos Diretores passarem a incorporar medidas concretas, que respondam, dentre outros, aos seguintes objetivos:

- a) Regularizar as parcelas informais das cidades, inserindo-as na malha urbana, reduzindo a necessidade de deslocamentos;
- b) Desestimular o zoneamento excessivamente especializado, reduzindo a necessidade de deslocamentos pendulares;
- c) Controlar a implantação de pólos geradores de tráfego.

### 3.2 TRÂNSITO E MOBILIDADE URBANA.

Costumeiramente as palavras trânsito, tráfego e circulação são utilizadas para designar igualmente o sentido de locomoção de um veículo de um ponto para outro dentro de um espaço terrestre (UMBRIA e KRÜGER, 2007).

Para Meirelles (2006), o trânsito está ligado ao conceito de circulação, representando o deslocamento de pessoas e coisas; enquanto o tráfego concebe o mesmo deslocamento de pessoas e coisas, porém em missão de transporte, com o qual se atrela.

No entender de Vasconcellos (2005), para que as pessoas se desloquem e as cargas sejam transportadas, é necessário que exista infra-estrutura física que permita essa circulação, sendo que essa infra-estrutura é formada pela via onde a circulação se desenvolve (calçada ou pistas) e por equipamentos urbanos (terminais de integração de transporte público, por exemplo).

A mobilidade urbana é, pois, o atributo concedido às pessoas e às coisas, no que concerne a essa condição de deslocamento, consideradas as dimensões do espaço urbano e a complexidade das atividades nele desenvolvidas (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004a)

Pode-se dizer que o trânsito e o transporte, principalmente o público, são os elementos componentes e caracterizadores da mobilidade urbana, já que denotam as formas de circulação desenvolvida ante a infra-estrutura disponível.

Interessa que tradicionalmente o planejamento da circulação considera apenas as figuras do motorista e do pedestre, o que privilegiou o trânsito em detrimento do transporte público.

Assim é que as cidades se desenvolveram e muitas nasceram direcionadas para o uso do automóvel particular. Tiveram seu sistema viário ampliado, como forma de responder às necessidades desse modal de locomoção, por vezes até suprimindo o transporte público (DUARTE *et al*, 2008).

O Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, estabeleceu as diretrizes gerais e os instrumentos da política urbana, regulamentando os arts. 182 e 183 da CF/88. Porém, com relação à mobilidade urbana apenas dispôs sobre a obrigatoriedade da existência de plano de transporte urbano integrado para os

municípios com mais de quinhentos mil habitantes, conforme se depreende do seu art. 41, § 2º.

Art. 41 O plano diretor é obrigatório para cidades:

[...]

§ 2º No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido. (Lei 10.257/01, art. 41, § 2º)

Por estar tratando das questões relativas aos transportes urbanos apenas na sua inter-relação com um dos instrumentos da política urbana, que é o Plano Diretor Municipal, deixou de aprofundar na regulamentação da mobilidade urbana.

De outro lado, consta estar sendo discutido Projeto de Lei (PL) próprio<sup>8</sup> (Anexo A), que consolida proposta de política de mobilidade urbana.

O referido PL apresenta dentre seus princípios o da racionalização do uso dos veículos particulares motorizados, especialmente nos grandes centros urbanos, por meio de instrumentos de mitigação das externalidades negativas, como congestionamentos, poluição, acidentes e ocupação desigual do espaço público de circulação.

Art. 20. Os municípios poderão utilizar os seguintes instrumentos para a gestão do sistema de mobilidade urbana e racionalização do uso dos diferentes meios e serviços:

I - restrição e controle de acesso e circulação, permanente ou temporário, de veículos motorizados em locais e horários predeterminados;

II - estipulação de padrões de emissão de poluentes para locais e horários determinados, podendo condicionar o acesso e a circulação aos espaços urbanos sob controle;

III - aplicação de taxas sobre meios e serviços e de tarifas sobre a utilização da infra-estrutura visando desestimular o uso de determinados meios e serviços de transporte urbano;

IV - dedicação de espaço exclusivo nas vias públicas para os serviços coletivos e meios não-motorizados;

V - controle de estacionamentos;

VI - controle do uso das vias urbanas destinadas a cargas e descargas, concedendo prioridade ou restrições;

VII - controle ou proibição de tecnologias poluentes; e

VIII - convênios para o combate ao transporte ilegal de passageiros. (PL 1.687/2007, art. 20)

É de se destacar que o CTB já sinaliza há anos com medidas desse tipo, ao prever dentre as competências municipais “planejar e implantar medidas para

---

<sup>8</sup> PL 1.687/2007.

redução da circulação de veículos e reorientação do tráfego, com o objetivo de diminuir a emissão global de poluentes” (art. 24, XVI).

Talvez por isso seja que Pires (1998) ressalte que a assunção das responsabilidades do trânsito, pelos municípios, permite melhorias significativas na circulação geral e uma redução significativa nos custos dos transportes públicos.

E Meirelles (2006) sacramenta que essas atividades, relativas à circulação urbana, ao tráfego e ao trânsito local, para atendimento das necessidades dos cidadãos, são de estrita competência dos municípios.

### **3.3 PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO DO TRÂNSITO.**

Há que se considerar que a gestão do trânsito é uma atividade complexa, de gerenciamento de conflitos, por isso destinada ao poder público.

Cabe ao Estado, por meio dos órgãos e entidades componentes do SNT, a tentativa de repartir o espaço entre todas as pessoas que desejam circular, sendo praticamente impossível atender a todos os interesses individuais simultaneamente. Tenta-se uma situação de equilíbrio em que as formas de circulação tragam vantagens e desvantagens iguais para todos os participantes do trânsito. Além disso, o tratamento se complica, pois as pessoas mudam de posição no trânsito, ora são pedestres, ora moradores, depois passageiros de transporte público ou motoristas, o que faz com que mudem de interesse. Mais do que isso, as pessoas mudam de interesse durante um único deslocamento, o que faz com que ora a fluidez tenha maior relevância, ora a segurança seja prioritária (VASCONCELOS, 1985).

Isso decorre do fato de que, em nossa sociedade, a competitividade traz a tendência de que os indivíduos reproduzam essa determinação social nas suas ações. Essas reações dos indivíduos são conseqüências do seu sentimento de não pertencimento.

Esse sentimento de não pertencimento, resultado da primazia do interesse individual sobre o coletivo, ainda que se destaque no trânsito, não lhe é peculiar. Holanda (1995), desde muito antes do trânsito ter sua atual conformação, caracteriza o brasileiro como o “homem cordial”, onde essa característica significava passionalidade, aversão a qualquer tipo de convencionalismo ou formalismo social.

De outro lado, algumas atividades do poder público estão externas ao conceito estrito de serviço público, caracterizando o poder de polícia (DI PIETRO, 2006). A definição legal de poder de polícia, contida no artigo 78 do Código Tributário Nacional, já foi objeto de transcrição no tópico 2.5.1 (p. 43), bastando lembrar que concerne à atividade da Administração Pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato, em razão de interesse público.

Nota-se que artigo 24 do CTB traz, dentre as atividades de competência municipal na gestão do trânsito, algumas que se caracterizam como exercício de poder de polícia, especialmente as relativas à fiscalização, que vem a ser conceituada no Anexo I do CTB como “ato de controlar o cumprimento das normas estabelecidas na legislação de trânsito, por meio do poder de polícia administrativa de trânsito [...]”.

Tendo em vista que, conforme o Departamento de Trânsito do Paraná (DETRAN/PR, 2007), no ano de 2006 foram lavrados 1.099.166 autos de infração de trânsito no estado, que são o produto do ato de fiscalização, é de se deduzir que nem sempre o interesse individual no trânsito esteja coadunado com a norma social.

Cabe então aos órgãos gestores de trânsito interceder, contrapondo-se ao interesse individual e fazendo prevalecer o interesse coletivo consubstanciado na lei, oportunidade na qual se presume o surgimento de um novo conflito, agora entre o indivíduo e o poder público, já que, como dito, o brasileiro rejeita as relações impessoais, como a relação do Estado perante seus cidadãos e a sujeição à lei (HOLANDA, 1995).

Portanto, chega-se ao ponto em que cabe aos órgãos gestores mediar não só os conflitos entre indivíduos, mas também entre indivíduo e ele próprio poder público, confirmando-se a fala de Vasconcelos (1985), para o qual a gestão do trânsito não é só uma questão técnica, mas é também uma questão social e política.

Conforme Dallari (2004, p. 21), então,

[...] é preciso ter consciência de que os problemas políticos [assim compreendidos aqueles que produzam algum efeito sobre a organização, o funcionamento e os objetivos da sociedade] são, sempre, problemas de todos os membros da sociedade.

Por esse motivo, visando o exercício democrático que cabe à sociedade, em participar da discussão e da proposição de ações referentes ao trânsito, os governos, nos diversos níveis, vêm abrindo espaços e oportunidades à participação popular (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004b).

Essa nova concepção de democracia enfatiza a descentralização, a participação popular e as parcerias do poder público com agentes sociais (SOARES; GONDIM, 2002).

Cabe o questionamento de como essas formas de participação popular, que vêm sendo utilizadas, efetivam novos canais de comunicação, capazes de reduzir os conflitos existentes, contribuindo com a governabilidade e o aumento da legitimidade democrática (FREY, 2004).

O próprio CTB já aponta base legal, ainda que tímida, para o exercício da cidadania e para a gestão participativa, ao estabelecer, nos seus artigos 72 e 73, que todo cidadão ou entidade civil tem direito de solicitar providências, informações e alterações no trânsito, sendo que o órgão gestor tem obrigação de responder em prazos mínimos.

A adoção dessa participação social, diferentemente do que possa parecer, não tem o sentido de questionar a capacidade e responsabilidade do Estado, mas busca fortalecer os processos decisórios (KAUCHAKJE, 2007).

O Estatuto da Cidade, em seus artigos 43 a 45, prevê a gestão da cidade por meio da democracia direta, com a utilização de instrumentos como órgãos colegiados de política urbana, debates, audiências, consultas públicas, conferências de assuntos de interesse urbano e iniciativa popular de projetos de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Prevê, também, a institucionalização da gestão orçamentária participativa, como condição obrigatória no que concerne à aprovação da proposta do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual (MUKAI, 2006). É, pois, o que a própria lei chama de gestão democrática da cidade.

A gestão democrática, consubstanciada na participação popular nas discussões, tem o escopo de enriquecer o processo de planejamento e gestão, facilitando a tomada de decisão e a implantação das ações, posto que são apresentadas sugestões e alternativas, bem como são expressos e conhecidos pontos de vista diferentes (DENATRAN, 2000).

Essa espécie de gestão participativa veio, então, suprir lacunas da democracia representativa, outorgando aos cidadãos intervir na gestão pública (TEIXEIRA, 2005).

Porém, não se pretende a substituição da democracia representativa, decorrente do processo eleitoral, mas sim considerar a democracia em um quadro mais amplo, que inclui outras formas de participação (DALLARI, 2004).

Dois são os instrumentos da gestão democrática que mais têm chamado a atenção: os órgãos colegiados de política urbana e as audiências públicas, sendo que nos ateremos ao primeiro.

O primeiro instrumento de gestão democrática elencado pelo artigo 43 do Estatuto da Cidade, são os órgãos colegiados de política urbana, os conselhos.

O Estatuto impõe que esses órgãos da política urbana sejam colegiados, o que significa dizer que devem ter componentes escolhidos pelo poder público e membros escolhidos pela própria sociedade civil, ou seja, representantes de associações e cidadãos (FRANCISCO, 2001).

Vale desde já esclarecer que o CTB, artigo 7, incisos I e II, traz na composição do Sistema Nacional de Trânsito a figura de duas espécies de conselhos de trânsito, o nacional e os estaduais. Tais não se confundem com os órgãos colegiados em comento, pois o CONTRAN, que possui a condição de órgão máximo normativo e consultivo, tem composição exclusiva por representantes de setores da administração federal, conforme se vê do artigo 10 do CTB e do Decreto 4.711/03. Já os CETRANs, ainda que, de acordo com os regimentos internos baixados pelos respectivos estados, possam vir a ter composição paritária, não possuem atribuições de estabelecimento de diretrizes de política, conforme competências atribuídas pelo art. 14 do CTB.

Superado esse esclarecimento, tem-se na fala de Santos Junior *et al* (2004) que os conselhos municipais, analogamente aos federais e os estaduais, proliferaram no país na forma de canais institucionais de participação da sociedade e com a importância de denotar descentralização e protagonismo decisórios.

Portanto, a criação de um conselho municipal de trânsito, agregada à integração do município ao SNT, demonstra-se como o excelente instrumento específico de propiciar a participação social na tomada de decisões.

Isso porque, segundo Dallari (2004), possui as seguintes características:

- a) ocorre no plano coletivo, onde a participação se dá pela integração em grupos sociais organizados que, portanto, estão dispostos a trabalhar por um objetivo definido;
- b) denota participação organizada, trazendo um trabalho constante e sistemático, de onde decorre a continuidade, sendo por isso a mais eficiente;
- c) consubstancia organização, consiste em colaborar concretamente, fornecendo idéias ou meios materiais, para a conjugação de esforços visando objetivos comuns; e
- d) decorre da participação em associações, assegurando proteção legal aos participantes, já que os atos são praticados em nome da associação, ou seja, o indivíduo representa a associação e por ela é representado.

Em sendo assim, ao poder público cabe encampar a proposta da criação do conselho municipal de trânsito, tendo em mente que essa decisão leva à sociedade a participação no processo de tomada de decisões, o que induz a criação de sentimento de pertencimento e reduz a ocorrência dos desgastes decorrentes de conflitos sociais envolvendo indivíduos e o próprio poder público.

Para tanto, conforme Santos Junior *et al* (2004), bastará comprometer-se em enfrentar os fatores que ainda cerceiam os conselhos enquanto canais de democratização:

- a) ampliando a agenda de demandas representadas, incluindo na composição do conselho entidades que representem os segmentos mais vulneráveis da sociedade;
- b) garantindo acesso a informações que influenciem na capacidade decisória do conselho.

#### 4 GESTÃO REGIONAL DO TRÂNSITO.

Para iniciar o processo de municipalização da gestão do trânsito é necessário se conhecer os dados referentes ao desenvolvimento da cidade, levando em conta a densidade populacional, a taxa de crescimento anual, a arrecadação financeira, a frota fixa e flutuante de veículos, o estado de conservação das vias, dos passeios e da sinalização (UMBRIA e KRÜGER, 2007).

Vasconcellos (2005) destaca que, devido a problemas históricos, a maioria das cidades não está preparada para fazer a gestão adequada do seu trânsito e do seu transporte coletivo.

Certo é que “[...] nem todos os Municípios estão aparelhados para executar eficientemente os serviços de trânsito e tráfego de sua competência [...]” (MEIRELLES, 2006, p. 447).

Afastando a pretensão de fixar um critério objetivo de definição de viabilidade da municipalização da gestão de trânsito, o próprio governo federal reconhece que inúmeros municípios “[...] encontram-se carentes de orientação e preparo para a introdução das mudanças exigidas” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004b, p. 28).

Contudo, diferentemente de autorizar a passividade municipal em se integrar ao SNT e assumir a gestão do seu trânsito urbano, essas limitações impõem que se busquem alternativas de gestão.

Para a implantação das orientações legais relativas à municipalização do trânsito, torna-se importante validar e implantar princípios e modelos alternativos para estruturação e organização dos sistemas locais, passíveis de adequação às diferentes realidades da administração municipal no Brasil, bem como viabilizar apoio técnico-legal e administrativo aos municípios que buscam engajar-se nesse movimento de mudança (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004b, p. 28).

Realmente os municípios, como os outros entes estatais, para a execução das atribuições que lhes cabem, necessitam de recursos financeiros, humanos e de meios técnicos apropriados. Porém, nem sempre todos esses elementos se encontram na administração municipal direta, razão pela qual acabam os municípios por confiar a execução dessas atribuições a autarquias, empresas estatais ou mesmo a particulares contratados.

Porém, às vezes não basta só essa modificação instrumental na execução das atribuições. Mas se torna necessária a ampliação territorial e a conjugação de esforços com outros interessados na realização de determinada atividade, coordenando recursos, onde surgem os convênios e consórcios administrativos (MEIRELLES, 2006).

Essa ampliação territorial decorre do fato que hodiernamente as cidades não podem ser consideradas como organismos independentes, isoladas umas das outras, dadas suas funções terciárias (ROCHEFORT, 1998).

Daí é que:

Segundo a sua natureza, os serviços se localizam em diversas cidades maiores ou menores, e cada ponto do espaço depende de um ou outro dos centros de acordo com o serviço a que deve recorrer. A unidade real de organização é pois constituída pelo conjunto dos centros necessários para fornecer a totalidade dos serviços reclamados pelas atividades econômicas e pela vida da população (*ibid.*, 1998, p. 19).

Dessa dependência das cidades entre si surge, inclusive, a existência de constantes deslocamentos de pessoas e mercadorias de uma cidade para outra, dos quais se destaca o chamado movimento pendular, assim considerada a “modalidade de movimento de população que consiste no traslado periódico de um contingente de um local a outro, com retorno” (FERRARI, 2004, p. 247).

No caso específico do Paraná, os Plano Regionais de Desenvolvimento Estratégico (PRDE, 2006), delimitando movimento pendular como sendo aquele que se refere aos deslocamentos que as pessoas fazem do seu lugar de residência para trabalhar e/ou estudar em outro município, trazem que esses deslocamentos representam um importante fenômeno dentro do estado.

Acredita-se que o movimento pendular, no Paraná, esteja ligado à evolução da distribuição espacial da população e ao padrão de urbanização, que são influenciados pelo agrupamento das atividades econômicas em determinados espaços do território estadual, que ao longo do tempo têm se transformado em aglomerados urbanos. De igual sorte, a seletividade do mercado imobiliário influencia a dinâmica demográfica, econômica e social nas grandes aglomerações, excluindo parte da população dos grandes centros para os municípios do seu entorno (*ibid.*, 2006).

Se tomarmos como arquétipo o que ocorre na Região Metropolitana de Curitiba e em algumas áreas do interior do estado, exemplificativamente nas regiões de Londrina, Maringá, Foz do Iguaçu e Cascavel, a Tabela 3 representa essa mobilidade pendular:

Tabela 3 – Relação entre movimentos pendulares e população ativa.

<b>MUNICÍPIO PÓLO</b>	<b>MUNICÍPIO POLARIZADO</b>	<b>RELAÇÃO*</b>
Curitiba	Almirante Tamandaré	39,01
	Piraquara	34,71
	Pinhais	32,80
	Colombo	32,36
	Fazenda Rio Grande	29,35
	Campo Magro	24,79
	Quatro Barras	21,39
	Campina Grande do Sul	21,16
	Itaperuçu	18,11
	São José dos Pinhais	16,35
	Araucária	14,02
	Campo Largo	12,50
Rio Branco do Sul	8,94	
Londrina	Cambé	21,94
	Jataizinho	15,66
	Ibiporã	14,03
	Rolândia	5,35
Maringá	Sarandi	29,10
	Paíçandu	26,00
	Mandaguaçu	15,67
	Floresta	14,43
	Ourizona	14,14
	Marialva	6,88
Foz do Iguaçu	Santa Terezinha de Itaipu	13,99
Cascavel	Santa Tereza do Oeste	13,98

Fonte: PRDE, 2006

\* Relação entre as pessoas que realizam movimentos pendulares para o pólo e o total de habitantes municipais com idade acima de 15 anos, em porcentagem.

Observa-se que em todos esses aglomerados existem movimentações consideráveis dos locais de moradia para o pólo, chegando, em muitos casos, a superar um quarto da população do município de origem.

É fato que em algumas das correlações estampadas na Tabela 3 os limites territoriais representam mera abstração político-administrativa (PRDE, 2006). Parece lógico que, especialmente nessas situações, os deslocamentos pendulares interfiram no trânsito dos municípios envolvidos, fazendo, principalmente, com que os chamados horários de pico fiquem mais caracterizados, ante a chegada/saída da população itinerante.

Isso traz como conseqüência a existência de interesses comuns entre os municípios abarcados.

Paralelamente a essa relação pelo surgimento de tecidos conurbados, há também a hipótese dos municípios que constituem as regiões administrativas intra-estaduais, as quais o artigo 25, § 3º da CF/88 chama de microrregiões, conceituadas por Silva (2006a, p. 665) como “[...] grupos de Municípios limítrofes com certa homogeneidade e problemas administrativos comuns, cujas sedes não sejam unidas por continuidade urbana”.

Portanto, ainda que se entenda que a comunhão de interesses é mais destacada nas conurbações<sup>9</sup>, a contigüidade não é requisito indispensável para tal.

Assim, independentemente de conurbação, municípios apresentam deslocamento pendulares, como se denota da Tabela 3, e comunicam interesses, ante a similaridade e o compartilhamento de problemas, ao ponto de comporem microrregiões.

Então, existindo a interdependência de funções terciárias, que gera os movimentos pendulares, a comunhão de interesses administrativos, ou ainda a cumulação de ambas, é cabível a instrumentalização da conjugação de esforços para o planejamento e gestão comum de atividades.

Desta forma é que vem se fortalecendo em vários setores da gestão pública a figura das “associações formadas por pessoas jurídicas políticas (União, Estados, Distrito Federal ou Municípios), com personalidade de direito público ou privado, criadas mediante autorização legislativa, para a gestão associada de serviços públicos” (DI PIETRO, 2006, p. 468).

Essas associações nada mais são do que os consórcios administrativos, que vêm a ser contratos firmados entre entidades estatais, para a realização de objetivos de interesse comum. Sendo que esses consórcios têm especial caracterização

[...] para a realização de obras, serviços e atividades de competência local mas de interesse comum intermunicipal de toda uma região. Com essa *cooperação associativa* das Municipalidades reúnem-se recursos financeiros, técnicos e administrativos que uma só Prefeitura não teria para executar [...] (MEIRELLES, 1998, p. 345).

---

<sup>9</sup> “Zona urbanizada que abrange mais de uma zona urbana de forma contínua, ou seja, fusão de duas ou mais zonas urbanizadas” (FERRARI, 2004, p. 96).

O IBGE (2006) avaliou as articulações interinstitucionais dos municípios, apresentando dados quanto à formulação de consórcios intermunicipais, os quais estão resumidos na Tabela 4.

Nota-se que a criação de consórcios intermunicipais é uma prática que vem se difundindo no Brasil, pelas mais diversas áreas da administração pública.

Tabela 4 – Quantidade de municípios brasileiros com participação em consórcio intermunicipal, nas cinco áreas de administração mais utilizadas no nível Brasil, segundo classe de tamanho da população.

CLASSES DE TAMANHO DA POPULAÇÃO DOS MUNICÍPIOS	MUNICÍPIOS					
	TOTAL	COM EXISTÊNCIA DE CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL				
		saúde	meio ambiente	turismo	saneamento/resíduos sólidos	transportes
Brasil	5.564	1.906	387	351	343	295
Até 5.000	1.362	588	69	80	90	78
De 5.001 a 10.000	1.310	497	80	80	68	63
De 10.001 a 20.000	1.298	397	78	75	64	48
De 20.001 a 50.000	1.026	279	93	61	64	60
De 50.001 a 100.000	313	82	32	26	26	22
De 100.001 a 500.000	220	59	29	26	28	20
Mais de 500.000	35	4	6	3	3	4

Fonte: IBGE, 2006

Crê-se, então, que por meio da constituição de consórcio intermunicipal de gestão de trânsito urbano, municípios que são interdependentes e/ou que possuem certa homogeneidade e problemas administrativos comuns, podem deixar de se integrar individualmente ao SNT, passando a planejar regionalmente a gestão do trânsito, formalizando sua integração já de forma associada, sem afastar do poder local a capacidade decisória e executória das atividades de interesse dos seus cidadãos.

Porém, tal solução não tem sido adotada entre municípios, especificamente no que concerne à gestão do trânsito. Não se tem exemplos desse tipo de associação entre municípios vizinhos ou de determinadas regiões em nenhum estado brasileiro.

Inclusive, academicamente, existe divergência lançada sobre a possibilidade do uso desse instituto especificamente para a gestão do trânsito.

Para França (2004), os municípios podem estabelecer consórcios públicos para a gestão associada do trânsito. Esta prerrogativa lhes seria facultada pela CF/88, no seu art. 241.

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (CF, art. 241)

Já para Silva (2007), como tanto a Lei dos Consórcios Públicos, de 2005, quanto o Decreto 6.017/2007, que a regulamenta, são posteriores ao CTB, este acabou por não prever a possibilidade da integração consorciada de municípios ao SNT, o que, para ele, impede a utilização desse instrumento.

Ante esta falta de consenso é que esta pesquisa se propõe revisar, aprofundar e especificar os conceitos envolvidos, verificando a possibilidade e a viabilidade da formulação de consórcios intermunicipais para a gestão de trânsito.

#### 4.1 GESTÃO ASSOCIADA – CONSÓRCIOS PÚBLICOS.

Pelo fato de a Tabela 4 (p. 70) apresentar dados desagregados, não se sabe, por exemplo, se todos os 387 municípios brasileiros que participam de consórcios na área de meio ambiente participam, também, de consórcios da área de saúde ou não.

Não há como cruzar os dados, a fim de concluir o número total de municípios, por cada faixa de tamanho de população, que utilize desse mecanismo de articulação interinstitucional. Porém, se forem isolados os dados relativos à área com maior número absoluto de municípios participantes de consórcio, para cada classe de tamanho de população, pode-se estimar o percentual mínimo de municípios membros de algum consórcio intermunicipal.

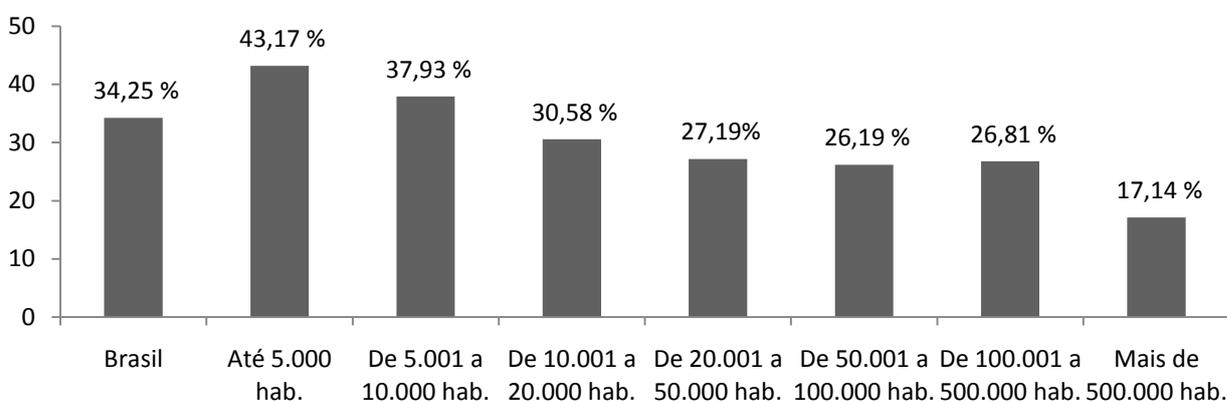


Gráfico 2 – Percentual mínimo de municípios membros de algum consórcio intermunicipal, no nível Brasil e por classe de tamanho da população.

Fonte: Baseado em IBGE, 2006

Assim, o Gráfico 2 demonstra a tendência de que quanto maior a população municipal, menor é a prática de articulação interinstitucional. Ou seja, quanto menor a população, maior é a perspectiva de o município se articular em consórcios.

Com efeito, a instrumentalização de consórcios permite que municípios atuem em parceria e, com o ganho de escala, melhorem a capacidade técnica, gerencial e financeira, caracterizando-se como alianças em regiões de interesse comum.

A questão, objeto desta dissertação é verificar se, especificamente para a gestão do trânsito, a utilização desse instituto é possível e desejável.

As análises acadêmicas que foram localizadas para este estudo, até pela diversidade de problema que se propuseram a pesquisar, apresentam conclusões superficiais sobre essa questão.

Destaque-se, como já dito, que não se pretende testar modelos, mas sim avaliar, por meio da revisão e aprofundamento de conceitos, a possibilidade da utilização de consórcios como forma de gestão associada do trânsito.

A Lei 11.107/05 vem sendo considerada um marco regulatório em relação à prestação de serviços públicos, ao conferir novo delineamento para os consórcios públicos.

Não obstante, existem consistentes ponderações sobre os limites da constitucionalidade de tal lei. Mukai (2005) avalia que, a teor do art. 241 da CF/88, cabe tanto à União, quanto aos estados e aos municípios legislar sobre o tema, cada qual disciplinando os consórcios públicos em suas esferas, não havendo guarida constitucional para que uma lei federal discipline a nível nacional os consórcios, indo além do que sejam regramentos puramente contratuais.

Por sua vez, Di Pietro (2006) entende que, como os consórcios podem envolver a participação de diferentes pessoas jurídicas públicas, seria impossível que cada qual estabelecesse seu regramento próprio, sem que houvesse uma lei de âmbito nacional, delimitando pontos em comum.

Não interessa ao escopo deste estudo concluir sobre esta questão. Primeiramente porque parece incontroverso que, ante o caráter contratual dos consórcios, caiba à lei federal estabelecer suas normas gerais. E no que extrapola os regramentos meramente contratuais, tal lei será tomada apenas e tão somente como paradigma, posto que os municípios poderão legislar adotando seus delineamentos.

Esclareça-se, então, que seus termos passam a ser adotados apenas como diretrizes para investigar o conceito e a natureza jurídica dos consórcios públicos,

suas espécies, seus sujeitos e seus objetivos, avaliando-os em relação às atribuições municipais de gestão do trânsito, a fim de concluir pela compatibilidade ou não entre eles, sem, no entanto, pretender a subsunção direta dos consórcios intermunicipais àquela norma federal. Caberá à legislação local, nos termos do art. 241 da CF/88, disciplinar estes especificamente.

Pois bem, apesar das críticas que sofre, a Lei 11.107/05 alterou o panorama então existente, para estabelecer uma disciplina jurídica própria aos consórcios públicos, conferindo-lhes personalidade jurídica (HARGER, 2007).

Os consórcios podem, então, ser conceituados como sendo:

peças jurídicas com personalidade de Direito Público ou Privado, formadas exclusivamente por entes federativos, criadas por lei ou por intermédio de autorização legislativa dos entes federados, que desejam associar-se, para, sem objetivar lucros, atender a serviços públicos de interesse comum dos consorciados (*Ibid.*, 2007, p. 82).

Medauar e Oliveira (2006) apresentam algumas formas de classificar os consórcios. A primeira é segundo o critério dos sujeitos integrantes, que pode variar entre os consórcios homogêneos (ou horizontais – firmados entre entes do mesmo nível) e heterogêneos (ou verticais – firmados entre entes de níveis diferentes). A segunda leva em conta o número de participantes, podendo resultar em consórcios bilaterais (onde participam apenas 2 consorciados) e consórcios multilaterais (onde participam mais de 2 consorciados). Há também a classificação de acordo com o número de objetivos a serem perseguidos, de onde surgem os consórcios unos ou múltiplos.

Porém, a classificação mais importante, é aquela modulada pelo art. 6º, incisos I e II da Lei dos Consórcios Públicos:

Art. 6º O consórcio público adquirirá personalidade jurídica:  
I – de direito público, no caso de constituir associação pública, mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções;  
II – de direito privado, mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil. (Lei 11.107/05, art. 6º, I e II)

Harger (2007) aponta aí as duas espécies de consórcios, decorrentes da classificação ante a personalidade jurídica adotada. Surgem, então, os consórcios públicos: a) com personalidade jurídica de Direito Público e b) com personalidade jurídica de Direito Privado.

A importância da clara identificação dessas duas espécies reside no fato de que a estipulação de personalidade jurídica de Direito Público confere a esses consórcios prerrogativas e competências equivalentes ao Estado. Já no caso de consórcios com personalidade jurídica de Direito Privado, não caberão a este ente manifestações próprias do poder de império inerente aos órgãos estatais (JUSTEN FILHO, 2006).

De igual sorte, tal classificação também possui relevo pela estipulação do art. 6º, § 1º da Lei dos Consórcios Públicos, para o qual apenas os com personalidade de Direito Público passam a integrar a administração indireta dos entes consorciados, sendo silente em relação aos de personalidade de Direito Privado.

Art. 6º [...]

§ 1º O consórcio público com personalidade jurídica de direito público integra a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados. (Lei 11.107/05, art. 6º, § 1º)

As competências dos consórcios podem ser estabelecidas nos moldes dos §§ do art. 2º da Lei 11.107/05:

Art. 2º [..]

§ 1º Para o cumprimento de seus objetivos, o consórcio público poderá:

I – firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo;

II – nos termos do contrato de consórcio de direito público, promover desapropriações e instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública, ou interesse social, realizada pelo Poder Público; e  
III – ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, dispensada a licitação.

§ 2º Os consórcios públicos poderão emitir documentos de cobrança e exercer atividades de arrecadação de tarifas e outros preços públicos pela prestação de serviços ou pelo uso ou outorga de uso de bens públicos por eles administrados ou, mediante autorização específica, pelo ente da Federação consorciado.

§ 3º Os consórcios públicos poderão outorgar concessão, permissão ou autorização de obras ou serviços públicos mediante autorização prevista no contrato de consórcio público, que deverá indicar de forma específica o objeto da concessão, permissão ou autorização e as condições a que deverá atender, observada a legislação de normas gerais em vigor. (Lei 11.107/05, art. 2º, §§ 1º, 2º e 3º)

No que concerne ao interesse deste estudo, são especialmente importantes as competências de: a) firmar convênios, contratos e acordos de qualquer natureza; b)

receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo; c) promover desapropriações e instituir servidões; e d) emitir documentos de cobrança e exercer atividades de arrecadação de tarifas e outros preços públicos.

Como visto no tópico 2.6, é sempre interessante a manutenção de relação com os DETRANs e PMs, a fim de integrar o processo de fiscalização, processamento de autos de infração e arrecadação de multas. Portanto, a competência para firmar esses convênios é imprescindível.

A possibilidade de receber auxílios, contribuições e subvenções, a par de os entes consorciados terem que investir no consórcio valores provenientes de seus tesouros, habilita para a percepção de recursos provenientes do FUNSET, previsto no art. 320, parágrafo único do CTB.

Art. 320 [...]

Parágrafo único. O percentual de cinco por cento do valor das multas de trânsito arrecadadas será depositado, mensalmente, na conta de fundo de âmbito nacional destinado à segurança e educação de trânsito. (CTB, art. 320, parágrafo único)

Já a permissão para promover desapropriações e instituir servidões instrumentaliza as atividades de engenharia de campo, especialmente as destinadas à estruturação do sistema viário dos entes consorciados.

Emitir documentos de cobrança e exercer atividades de arrecadação de tarifas e outros preços públicos é relevante para a atividade de implantação, manutenção e operação de sistema de estacionamento rotativo pago nas vias, conforme faculta o art. 24, X do CTB.

Quanto aos objetivos dos consórcios, tem-se que a Lei 11.107/05, aparentemente deixou ao alvitre dos consorciados estipulá-los.

Art. 2º Os objetivos dos consórcios públicos serão determinados pelos entes da Federação que se consorciarem, observados os limites constitucionais. (Lei 11.107/05, art. 2º)

Tal aparência, no entanto, não é inteiramente verdadeira, pois não se pode esquecer que a lei em tela se encontra disciplinando a previsão constitucional do art. 241.

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (CF, art. 241)

Portanto, os objetivos dos consórcios devem ser entendidos à luz do art. 241 da CF, pelo que se conclui que o objeto deve ser a prestação de quaisquer serviços públicos.

Harger (2007) conclui de igual forma, lecionando que o objeto dos consórcios é a prestação de serviços públicos de modo associado, sendo que os objetivos devem ser de interesse comum.

Com base nisso, já se pode afastar a objeção de Silva (2007), anteriormente expostas, para o qual, por ser a Lei dos Consórcios Públicos posterior ao CTB, este acabou por não prever a possibilidade da integração consorciada de municípios ao SNT, o que impediria a utilização desse instrumento.

Realmente o CTB não trata especificamente da figura do consórcio e nem assim poderia, posto ter sido editado anteriormente à regulamentação legal desse instituto.

Porém, tal fato, por si só, não impede a utilização da figura, pois a possibilidade de formulação de consórcios públicos é genérica em relação a qualquer prestação de serviço público, independentemente deste ter sido criado antes ou após o advento da Lei 11.107/05.

De outro lado, não cabe a pretensão de que cada lei, ao estabelecer determinado serviço público, expressamente autorize ou vede a sua prestação por meio de consórcio. Esta pretensão, inclusive, fere o poder de conformação dos entes federados, decorrente da autonomia que lhes é concedida pelo art. 18 da CF.

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição. (CF, art. 18)

Portanto, em se caracterizando determinada atividade como serviço público, o seu exercício por meio de associação com outros entes federados é facultada, bastando haver interesse comum para a constituição do consórcio.

Não obstante isso, é neste ponto que surge a questão mais difícil para conclusão sobre a possibilidade legal da constituição de consórcios intermunicipais de gestão de trânsito.

Para se chegar a alguma conclusão, há que se avaliar as atividades cujo exercício o CTB atribuiu aos municípios, caracterizando-as ou não como serviço público.

Primeiramente, então, é necessário tentar definir o que seja serviço público.

Grotti (2003) traz que serviço público é a atividade do Estado, direta ou indireta, encaminhada à consecução de fins de bem-estar geral dos habitantes do Estado, fins estes reputados indispensáveis para a sociedade em dado momento histórico. Dessa forma, o Estado é mais ou menos intervencionista em razão das necessidades de preservação do sistema econômico dominante.

Ao se analisar o rol constante no Quadro 5 (p. 37), pode-se esquematizar as atividades municipais de gestão do trânsito em três grandes áreas: engenharia, educação e fiscalização.

Isso se adéqua perfeitamente ao clássico sistema dos “3 E’s” (*engineering, education e enforcement*), pilares da gestão do trânsito americano, apresentado por Rozestraten (1988) e que traduzem essas mesmas três áreas.

Pois bem, a engenharia e a educação são facilmente caracterizadas como serviço público. Porém, a fiscalização não o é.

Como já visto no tópico 2.5.1 (p. 43), pela reprodução do contido no art. 78 do CTN, a fiscalização não é serviço público, mas sim função pública da espécie poder de polícia.

Grotti (2003, p. 108), citando Giannini<sup>10</sup>, traz que

[...] a função pública, fundada na idéia de soberania, é atividade necessária do Estado (a atividade de polícia, a militar, a tributaria, etc.), enquanto o serviço público implica atividades que o Estado assume por razões técnicas, econômicas ou sociais, podendo, em princípio, serem exercidas pelos particulares [...]

E conclui, então, que a noção de função pública é, em seu conteúdo objetivo, mais ampla e geral que a de serviço público.

---

<sup>10</sup> Massimo Severo Giannini, *in* Lezioni di diritto amministrativo.

Tem-se como válido, então, o critério que considera a função pública como uma atividade destinada à produção de atos jurídicos e o serviço público concernente à prestação de atividade material, com o objetivo de satisfazer concretamente as necessidades coletivas.

Assim é que Gomes (2005) alerta para a necessidade de interpretação ampliativa do art. 241 da CF/88, para que os consórcios também abarquem atividades inseridas no rol de polícia administrativa.

De outro, Harger (2007) admite que os consórcios exerçam atividade de polícia administrativa, quando estas forem instrumentais à prestação dos serviços.

Não se pode ignorar, então, que existem atos materiais (serviços públicos) que precedem e outros sucessivos a uma determinação jurídica (poder de polícia) (BANDEIRA DE MELLO, 1997).

De igual sorte, existem serviços públicos que detém forte carga de poder de polícia (ARAGÃO, 2007).

Pois bem, o gênero gestão de trânsito é um serviço público, do qual seu elemento fiscalização se apresenta como atividade instrumental.

Em assim sendo, depreende-se que é perfeitamente possível a instituição de consórcios intermunicipais de gestão de trânsito, ao menos sob o enfoque constitucional. Resta, então, investigar sobre sua valia, ante os motivos que estejam objetando a municipalização da gestão do trânsito.

## 5 OS ÓBICES À MUNICIPALIZAÇÃO DA GESTÃO DO TRÂNSITO.

Dado o modelo dedutivo desta pesquisa, superada a argumentação quanto à possibilidade conceitual da formulação de consórcio intermunicipal como mecanismo de apoio aos municípios para que venham assumir a gestão do seu trânsito urbano, há que se buscar o diagnóstico sobre os motivos que levam à inércia municipal, a fim sustentar a viabilidade de tal solução.

Para tanto foi desenvolvida pesquisa de campo, aplicando-se questionários a todos os municípios paranaenses não integrados ao SNT, a fim de investigar os motivos dessa omissão. Repita-se que esse corte territorial do estudo no estado do Paraná se deu por conveniência, sem que, no entanto, isto signifique a limitação da conclusão a tal base física.

Primeiramente, o tamanho da população parece interferir na tomada de decisão dos municípios em integrar-se ao SNT, conforme se vê do Gráfico 3:

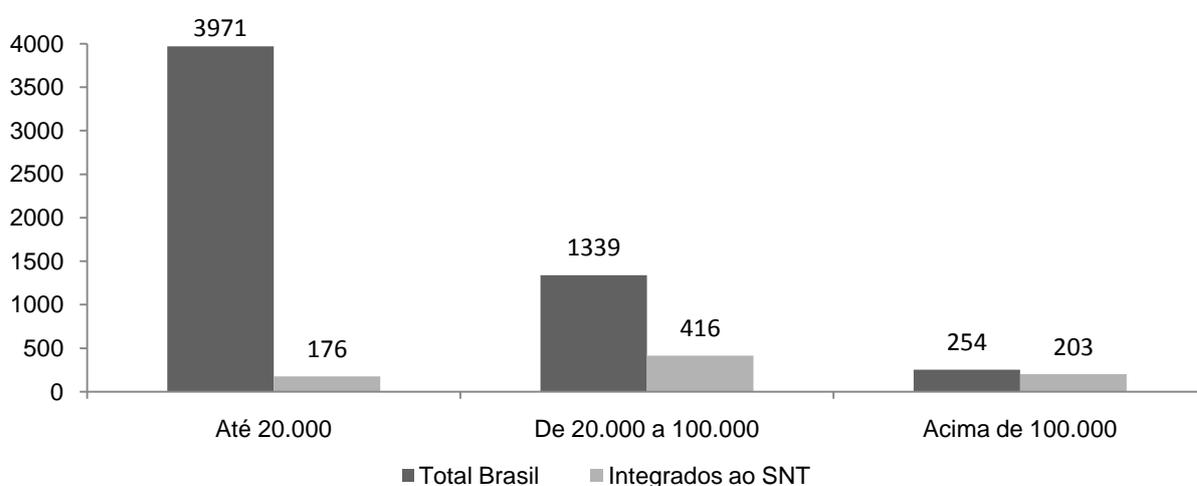


Gráfico 3 – Quantidade de municípios integrados ao SNT por tamanho de população.

Fonte: Adaptado de Silva, 2007

A discrepância dentre as classes definidas é evidente. Quanto menor o tamanho da população, maior é o percentual de municípios não integrados ao SNT.

Enquanto nos municípios com até 20.000 habitantes apenas 4,43% estão integrados, entre os de 20.000 a 100.000 habitantes o percentual sobe para 31,06%, chegando a 79,92% nos acima de 100.000.

De outro lado, Umbria e Krüger (2007) entendem que o baixo índice de municipalização da gestão do trânsito se deve principalmente a problemas de infraestrutura urbana e dificuldades financeiras. Para eles, parece muito comprometedor a criação de uma estrutura física para o gerenciamento do trânsito, pela exigência de pessoal qualificado e de muitos recursos financeiros, especialmente na fase inicial. Em razão disso concluem que, de uma forma genérica, municípios com baixo desenvolvimento e pouca arrecadação financeira não conseguirão implantar a municipalização da gestão do seu trânsito, pois não terão condições mínimas para manter toda a estrutura necessária.

Já França (2004) aponta razões para explicar a passividade dos municípios brasileiros em se integrarem ao SNT, das quais destacamos:

- a) Falta de mão de obra qualificada para implantar e gerir o órgão de trânsito no município;
- b) Falta de recursos financeiros necessários para manter e equipar o órgão de trânsito.

E para Nascimento e Gonçalves (2007), quando se fala em municipalização da gestão do trânsito, surgem muitas dúvidas em relação ao processo. Essas dúvidas consistem em:

- a) Se a municipalização é boa para o município;
- b) Preocupação com a falta de pessoal especializado para gerenciar de forma adequada os serviços;
- c) Se haverá sobrecarga nas finanças do município;
- d) Quais os caminhos que devem ser buscados para a efetivação do processo.

Denota-se, ainda, que os anos de 1999, 2002 e 2006 se apresentam como os com maior número de municípios integrados ao SNT.

Portanto, é relevante analisar o Gráfico 4. Em referência a 1999, pode-se identificar o marco institucional relevante no SNT, que é a entrada em vigor do CTB no ano anterior. Porém, em relação a 2002 e 2006 não se identifica nenhum marco institucional relevante. Tais anos, no entanto, coincidem com os segundos anos dos mandatos dos prefeitos eleitos em 2000 e 2004, períodos das gestões municipais normalmente aproveitados para implantação de medidas mais críticas no que se refere a contextos eleitorais.

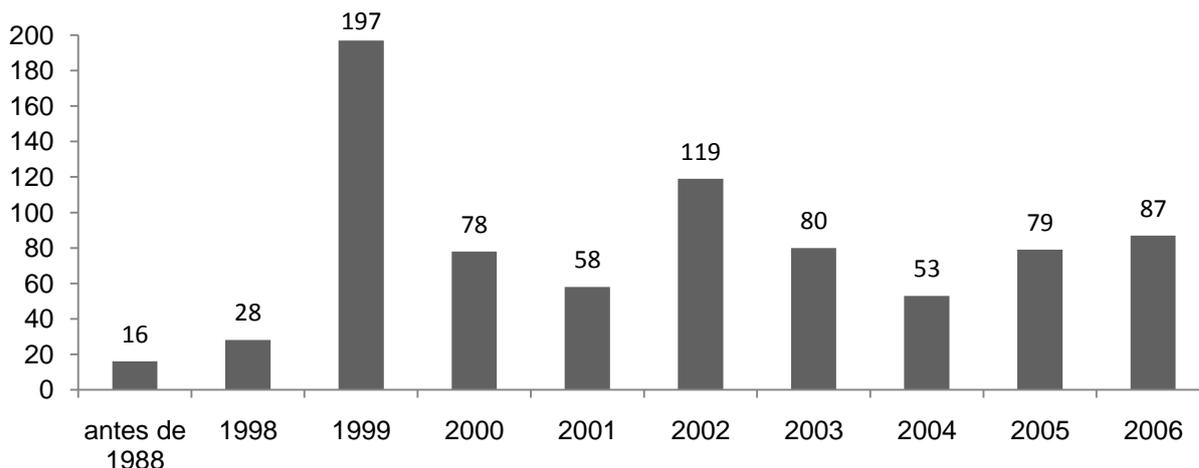


Gráfico 4 – Quantidade de municípios integrados ao SNT por ano, em nível nacional.  
 Fonte: Adaptado de Silva, 2007

Por fim, é possível, ainda, que a tomada de decisão dos gestores municipais seja influenciada também pelo aspecto institucional relativo ao nível de planejamento e desenvolvimento urbano do município, ou seja, a municipalização da gestão do trânsito é dependente dos instrumentos de planejamento municipal (SILVA, 2007).

Pode-se, então, indagar os motivos que levam à inércia municipal em assumir a gestão do seu trânsito urbano, delimitando-os em torno de cinco hipóteses:

- a) Tamanho do município, assim considerado pelo tamanho de sua população;
- b) Necessidades estruturais para a constituição do órgão responsável por tal gestão;
- c) Dispêndio financeiro fora da capacidade do município;
- d) Preocupação com desgaste político do prefeito;
- e) Acomodação institucional.

## 5.1 METODOLOGIA DE PESQUISA

Com base nas cinco questões acima destacadas como motivos que podem levar à inércia municipal em assumir a gestão do seu trânsito urbano, foi elaborado questionário aplicado aos municípios paranaenses não integrados ao Sistema Nacional de Trânsito, constante do Apêndice A.

Cabe destacar que a acomodação institucional, como avaliada, deixou de ser objeto de questionamento nesta pesquisa, já que poderia haver certo mascaramento dos dados, tendo em vista o teor da Lei Estadual 15.229/2006, a qual, em seu art. 4º, exige que todos os municípios no estado do Paraná, ao buscarem financiamento estadual para projetos e obras de infra-estrutura, tenham elaborado seu Plano Diretor.

Art. 4º O Estado do Paraná, em conformidade com as deliberações da II Conferência das Cidades – CONCIDADES PARANÁ, somente firmará convênios de financiamento para projetos e obras de infra-estrutura, equipamentos e serviços com municípios que se enquadrem num dos seguintes requisitos:

I – Município que já possua Plano Diretor Municipal aprovado pela respectiva Câmara Municipal;

II – Município que precise Ter um Plano Diretor Municipal, conforme exigência do Estatuto da Cidade, que estiver executando o Plano Diretor Municipal, tendo como prazo limite o prazo especificado no Estatuto da Cidade;

III – Município para o qual o Estatuto da Cidade não exige Plano Diretor, deverá tê-lo aprovado, até 90 (noventa) dias após a vigência desta lei. (Lei Estadual 15.229/2006, art. 4º)

Então, o fato dos municípios pesquisados possuírem Plano Diretor não denotaria, necessariamente, bom nível de planejamento urbano, mas poderia se tratar de mero artifício para almejar financiamento estadual. Daí que não se poderia colher tal dado como indicativo de interdependência com a capacidade de municipalização da gestão do trânsito.

Já o estabelecimento do corte territorial do estudo no estado do Paraná se deu por conveniência, sem que, no entanto, isto signifique a limitação da conclusão a tal base física. Isso porque, apesar de o estado do Paraná estar entre os de menor índice de municípios integrados ao SNT, sua realidade não destoaria radicalmente da apresentada em nível nacional, conforme se extrai da Tabela 1 (p. 14).

Deste modo, o questionário foi dirigido aos municípios paranaenses não integrados ao SNT, tendo o condão de buscar validar as hipóteses quanto aos óbices à municipalização do trânsito.

Tabela 5 - Delimitação do Universo de pesquisa.

DESCRIÇÃO	UNIVERSO
Total de municípios no Paraná	399
Número de municípios integrados ao SNT	28
Número de municípios não integrados ao SNT	371

Fonte: DENATRAN, 2008a

O método de pesquisa se deu a partir do início do mês de abril de 2008 foram encaminhadas correspondências eletrônicas (*e-mails*) à totalidade do universo pesquisado (371 municípios), conforme delimitação constante na Tabela 5, aguardando-se as respostas até o início do mês de julho subsequente, sendo reiterada por pelo menos 2 ligações telefônicas a solicitação das mesmas.

Essas correspondências eletrônicas foram encaminhadas diretamente aos respectivos prefeitos ou aos seus gabinetes, sendo instado que os questionários fossem respondidos pelo prefeito, por pessoa próxima a ele, ou por pessoa com atribuição ligada ao trânsito na administração do município.

A amostra obtida consiste, assim, na totalidade das respostas recebidas durante os aproximadamente três meses de pesquisa, ou seja, 76 municípios respondentes, sem que para tanto tenha havido qualquer sistematização ou estratificação. É, dessa forma, caracterizada como uma amostra acidental (GIL, 1996).

Mas, ainda que se caracterize como amostra acidental, o perfil dos 76 municípios que responderam ao questionário, quanto ao tamanho da população, condiz com o do universo pesquisado, como demonstra o gráfico 5.

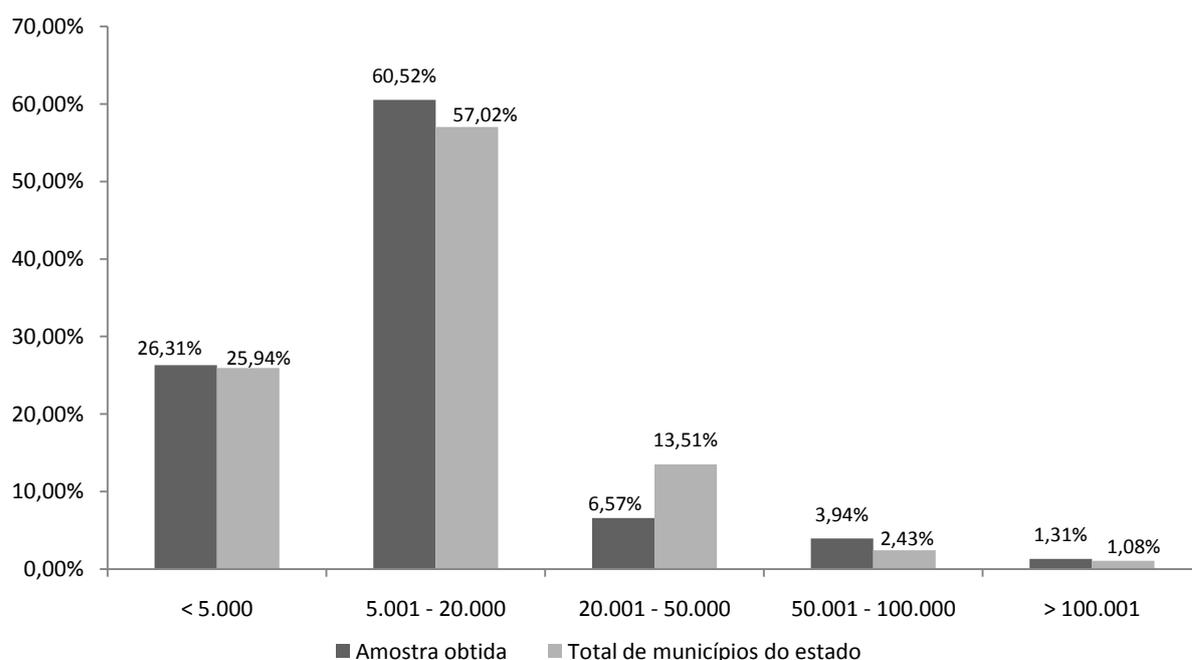


Gráfico 5 – Divisão percentual da amostra de municípios paranaenses não integrados ao SNT, por tamanho de população.

Fonte: IBGE, 2008b

Nota-se, pois, grande semelhança na tendência da amostra, em relação ao universo pesquisado, o que permite, na avaliação da amostra, trabalhar com índice igual a 90% na porcentagem em que o fenômeno deve se verificar (p), conforme detalhamento na Tabela 6.

Portanto, foi possível inverter o método de estipulação da amostra em razão da delimitação prévia do erro máximo admitido, para testar a fixação deste em decorrência da amostra obtida. Ou seja, com base no universo delimitado e na amostra obtida, testou-se o erro possível, a fim de definir sua admissibilidade. Isso sempre considerando um nível de confiança ( $\sigma$ ) de 95%.

Tabela 6 - Formulação e descrição dos índices, para cálculo do erro possível

$n = \frac{\sigma^2 \cdot p \cdot q \cdot N}{\{e^2 \cdot x(N-1) + \sigma^2 \cdot p \cdot q\}}$		
SÍMBOLO	DESCRIÇÃO	ÍNDICES
$\sigma$	nível de confiança escolhido (1=68%, 2=95% e 3=99%)	2
p	porcentagem com a qual o fenômeno deve se verificar	90
q	porcentagem complementar (100-p)	10
e	erro possível	?
N	Universo	371
n	Amostra	76

Fonte: Adaptado de Gil, 1996

Então, para um universo de 371, a amostra de 76 municípios que responderam ao questionário, com um nível de confiança de 95%, representa erro possível de 6,3%, o qual é considerado como aceitável.

Paralelamente, utilizando idêntico método, foi encaminhado outro questionário, constante do Apêndice B, aos 28 órgãos municipais de trânsito existentes no estado do Paraná, tendo sido recebidas 17 respostas. A intenção desse outro questionário é possibilitar, quando interessante na análise dos dados, a comparação entre a expectativa dos municípios ainda não integrados ao SNT, com a realidade já enfrentada pelos órgãos municipais de trânsito existentes.

## 5.2 APRESENTAÇÃO DOS DADOS OBTIDOS.

O questionário constante no Apêndice A, aplicado aos municípios não integrados, é constituído de dois grupos de perguntas.

O primeiro (perguntas 1, 2 e 3) é relativo ao nível de conhecimento sobre a municipalização do trânsito e quanto à adoção de providências para tanto.

O segundo (pergunta 4), é constituído de questionamentos indiretos, os quais buscam investigar a concordância com afirmações que caracterizam as hipóteses relativas à inércia municipal em assumir a gestão do seu trânsito urbano, anteriormente formuladas.

As respostas relativas ao nível de conhecimento sobre a municipalização do trânsito e quanto à adoção de providências para tanto estão representadas nos gráficos 6, 7 e 8.

Os dados trazidos no Gráfico 6 são auto-explicativos. 76,32% dos municípios entrevistados reconhecem ter nenhum ou pouco conhecimento sobre suas atribuições na gestão do trânsito.

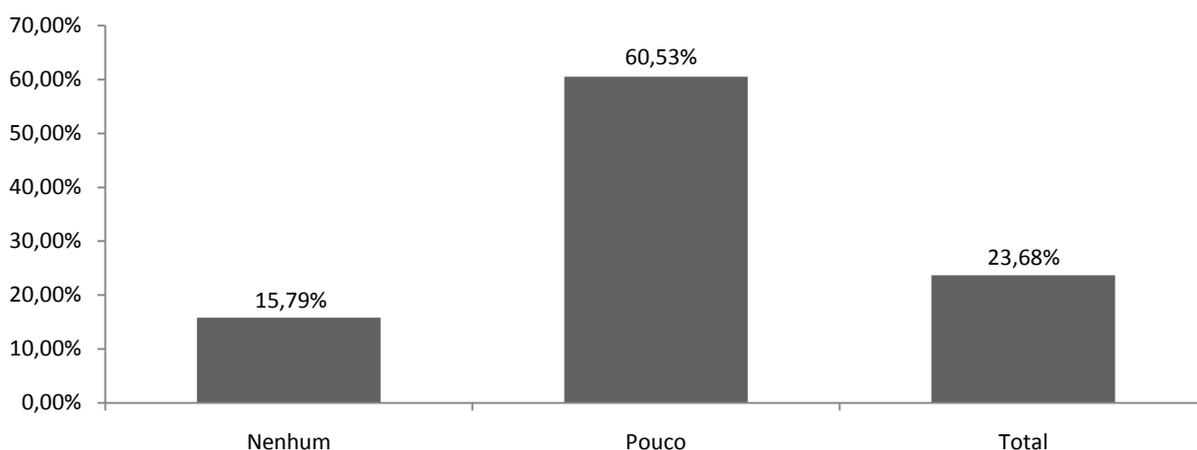


Gráfico 6 - Grau de conhecimento da administração sobre as atribuições municipais na gestão do trânsito urbano.

Tal fato é relevante, então, como uma das conclusões sobre o motivo do baixo índice de municipalização da gestão do trânsito: A grande maioria dos municípios sequer conhece suas competências legais.

E dentre os 58 (cinqüenta e oito) municípios que informaram ter nenhum ou pouco conhecimento sobre as atribuições, apenas um tem mais de 20.000 habitantes, o que pode indicar que quanto menor o porte do município, menos conhecimento sua administração tem sobre suas funções.

Já o questionamento que gerou os dados representados no Gráfico 7 objetiva apenas identificar municípios que tenham conhecimento pleno de suas atribuições e que estejam em processo de integração ao SNT.

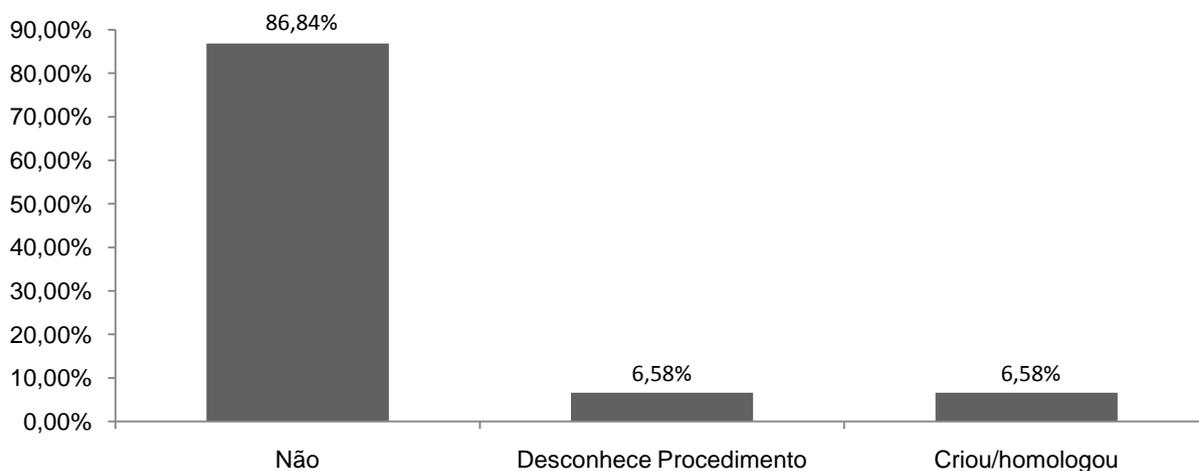


Gráfico 7 – Percentual de municípios que já criou seu órgão executivo municipal de trânsito e se integrou ao SNT.

Chama a atenção, então, o fato de cinco municípios (6,58%) terem informado já haver criado seu órgão executivo municipal de trânsito e homologado-o junto ao SNT. Primeiramente, reafirma-se que tais municípios não estão elencados dentre os 28 que o DENATRAN informa como integrados ao SNT. De outro lado, desses cinco, quatro estão entre aqueles que anteriormente haviam respondido possuir pouco conhecimento sobre suas atribuições na gestão do trânsito. E, ainda, em dois casos os questionários foram respondidos por servidores alocados nos Postos de Atendimento do DETRAN/PR<sup>11</sup> naquelas cidades, o que pode evidenciar uma confusão entre as figuras do órgão executivo municipal de trânsito e do posto de atendimento do DETRAN no município. Portanto, diversamente de estarmos diante de uma ambiguidade, esta aparente contradição apenas realça o desconhecimento sobre a municipalização da gestão do trânsito.

Como o questionário possuía o alerta de que as demais questões deveriam ser respondidas apenas por aqueles que ainda não criaram seu órgão executivo municipal de trânsito, esses cinco municípios, por óbvio, deixaram de respondê-las, pelo que não são considerados nos cálculos de percentuais que se seguem.

<sup>11</sup> Nas cidades de menor porte no interior do estado, o DETRAN/PR cria Postos de Atendimento para a prestação dos serviços que lhe compete, em regra em parceria com as Prefeituras, as quais fornecem estrutura física e pessoal.

No mais, os dados apenas informam que 93,42% não se encontra em processo de municipalização da gestão do trânsito, sendo que destes, 6,58% desconhecem o procedimento para tanto.

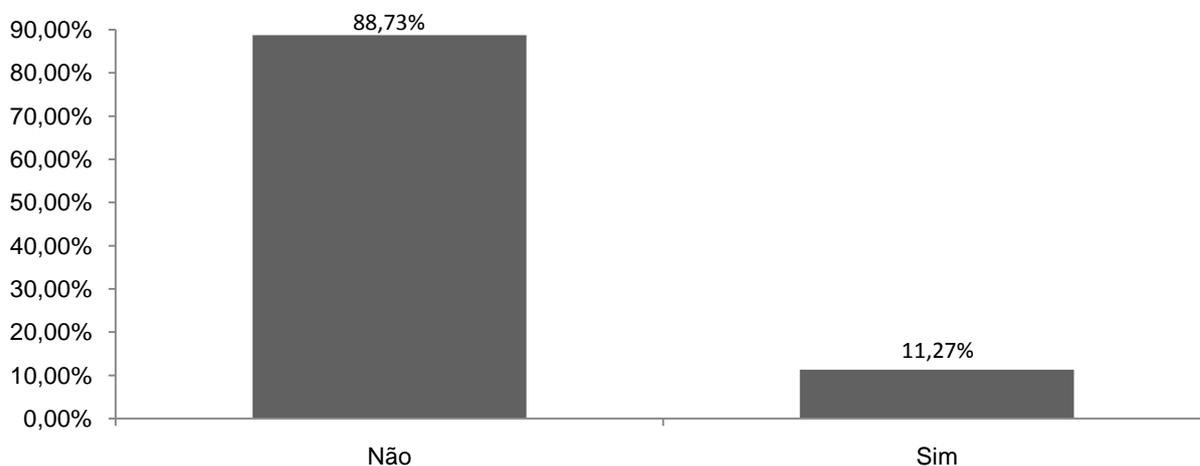


Gráfico 8 – Percentual de municípios que possui planejamento para criar órgão municipal de trânsito.

Os dados trazidos neste Gráfico 8, considerando o percentual de municípios entrevistados que reconhecem ter nenhum ou pouco conhecimento sobre as atribuições municipais da gestão do trânsito, apresentado no Gráfico 6 (76,32%), são decorrência lógica, pois se os municípios não reconhecem suas atribuições, não há como se esperar que possuam planejamento para criar seu órgão executivo e integrá-lo ao SNT.

A surpresa está, talvez, no fato de que dentre os 64 que responderam não possuir tal planejamento estão 10 que haviam respondido ter conhecimento total de suas atribuições. Ou seja, não obstante reconheçam a imposição legal de assumir determinadas atribuições, admitem sua persistente omissão.

Já no que concerne às respostas aos questionamentos indiretos, que buscam investigar a concordância com afirmações que caracterizam as hipóteses relativas à inércia municipal em assumir a gestão do seu trânsito urbano, estão essas representadas nos Gráficos 9 a 15.

O primeiro questionamento tem por fundamento verificar qual a influência do tamanho do município na tomada de decisão pela municipalização da gestão do trânsito.

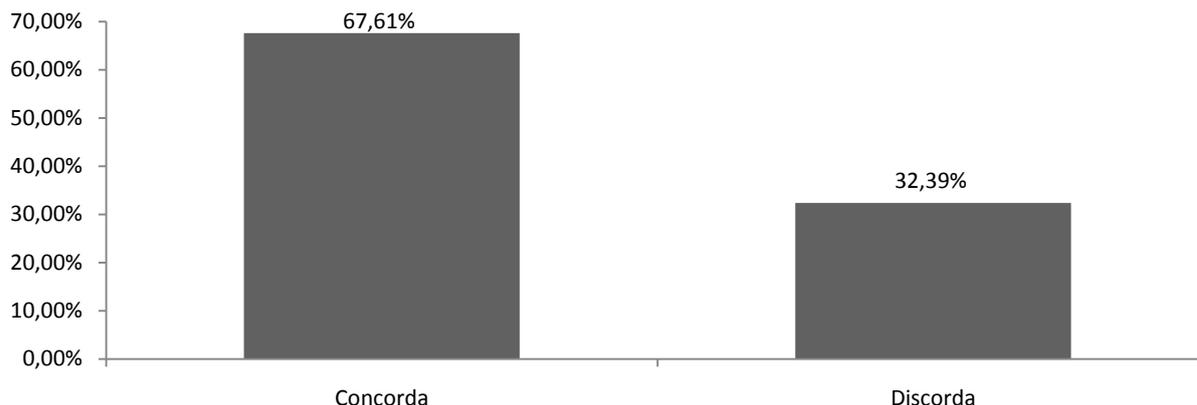


Gráfico 9 – Percentual de municípios para os quais o seu tamanho não justifica a criação de um órgão de trânsito.

Considerando a amostra pesquisada de maneira isonômica, poder-se-ia chegar ao dado representado neste Gráfico 9, o qual dá conta de que a maioria dos pesquisados concorda que o tamanho do município interfere na municipalização da gestão do trânsito. Porém, isso ignora a categorização dos municípios pesquisados de acordo com o tamanho de sua população (conforme Gráfico 5), o que pode trazer uma distorção na análise desse dado. Isso porque parece razoável que, para os municípios menores, o critério tamanho de população possua maior relevância para a inércia em relação à municipalização da gestão do trânsito, do que em relação aos médios e grandes.

Segmentando as respostas de acordo com o tamanho da população dos municípios respondentes, chega-se, então, à representação constante no Gráfico 10.

Vê-se no referido Gráfico que:

- a) Nos municípios pequenos, assim considerados aqueles com menos de 20.000 habitantes, a grande maioria respondeu concordam que o seu tamanho não justifica a criação do órgão executivo de trânsito;
- b) Na faixa entre 50.001 a 100.000 habitantes, volta a haver concordância com tal afirmação, ainda que tal fato não tenha sido observado na faixa imediatamente anterior (20.001 a 50.000 habitantes).

Inexiste, pois, um padrão que possa ser definido dentre as faixas de tamanho de população. Em umas o tamanho do município ganha relevância como justificativa

para a não criação do órgão municipal de trânsito, em outras tal critério não possui concordância.

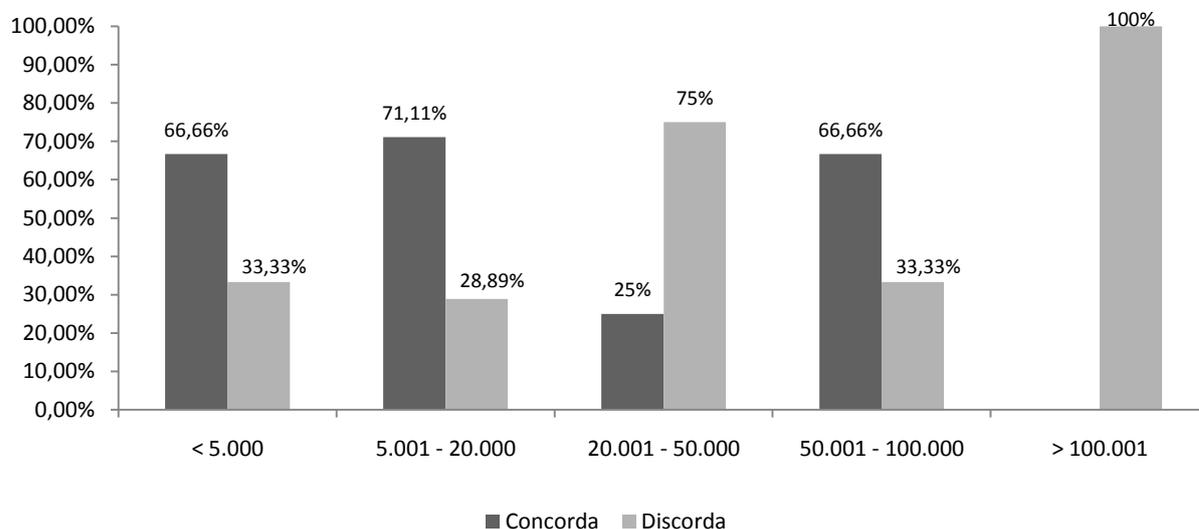


Gráfico 10 – Categorização dos dados do Gráfico 9, de acordo com o tamanho da população dos respondentes.

Identificou-se apenas uma convergência de que nas faixas com menos de 20.000 habitantes o quesito tamanho do município possua realce na decisão.

As respostas representadas no Gráfico 11 confirmam a tendência de os gestores públicos relacionarem o seu trânsito ao tamanho do município.

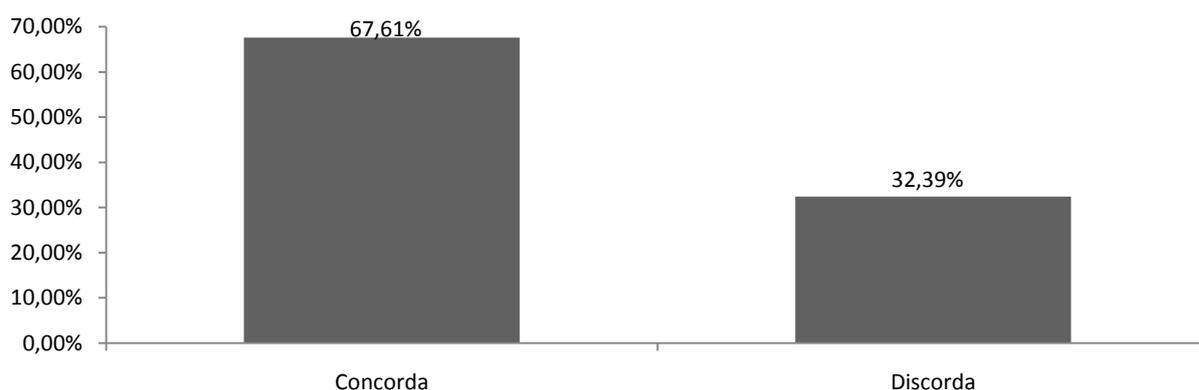


Gráfico 11 – Percentual de municípios para os quais o seu trânsito atual não justifica a criação de um órgão de trânsito.

Tal conclusão se dá primeiramente ante a igualdade de percentuais nos Gráficos 9 e 11.

Mas aprofundando a análise, constata-se, também, que em apenas 9 casos o nível de concordância com as questões rotuladas em tais gráficos não é idêntico, seja concordando ou discordando. Portanto, dos 71 municípios que responderam essas questões, 87,32% consideram da mesma forma o tamanho do município e a complexidade do seu trânsito, como fator de criação, ou não, de seu órgão municipal de trânsito.

E, sendo isolados apenas aqueles municípios que acham que seu tamanho não justifica a criação de um órgão de trânsito, 91,48% dão a mesma resposta quando o questionamento se refere ao seu trânsito.

Com isso, é possível concluir que há interrelação entre esses dois quesitos, onde principalmente o município que é pequeno em tamanho, a fim de considerar isto como razão para não criar seu órgão municipal de trânsito, de igual forma, entende que seu trânsito também não justifica tal providência.

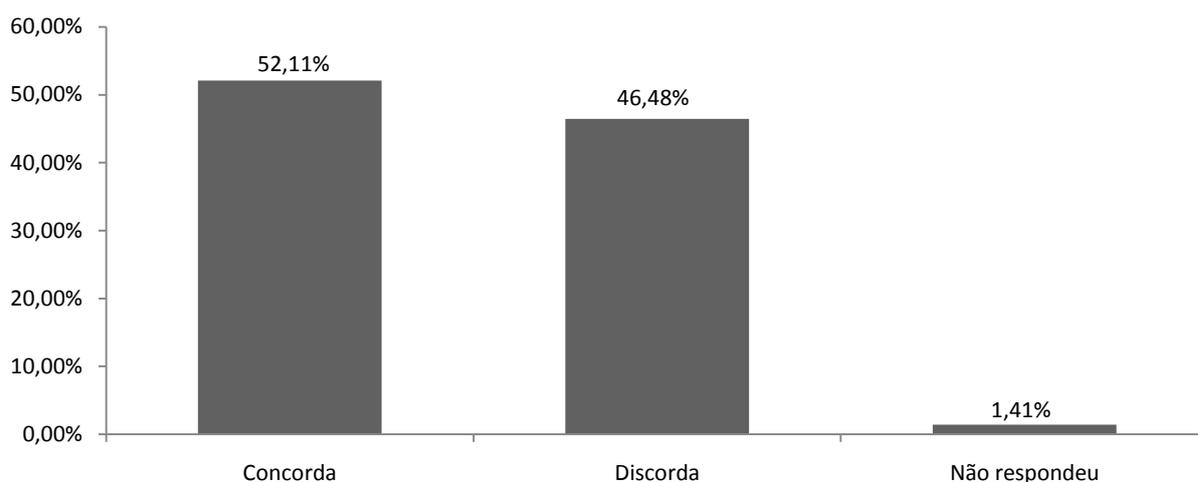


Gráfico 12 – Percentual de municípios que entende que um órgão de trânsito exige a criação de uma estrutura muito grande.

Os percentuais apurados neste Gráfico 12, considerando o erro possível de 6,3%, demonstram que não há grande relevo no impacto que a estruturação do órgão a ser criado, no que concerne a esse fator ser influente na tomada de decisão pela municipalização da gestão do trânsito, sendo tido como elemento relevante apenas por algo próximo à metade dos municípios não integrados.

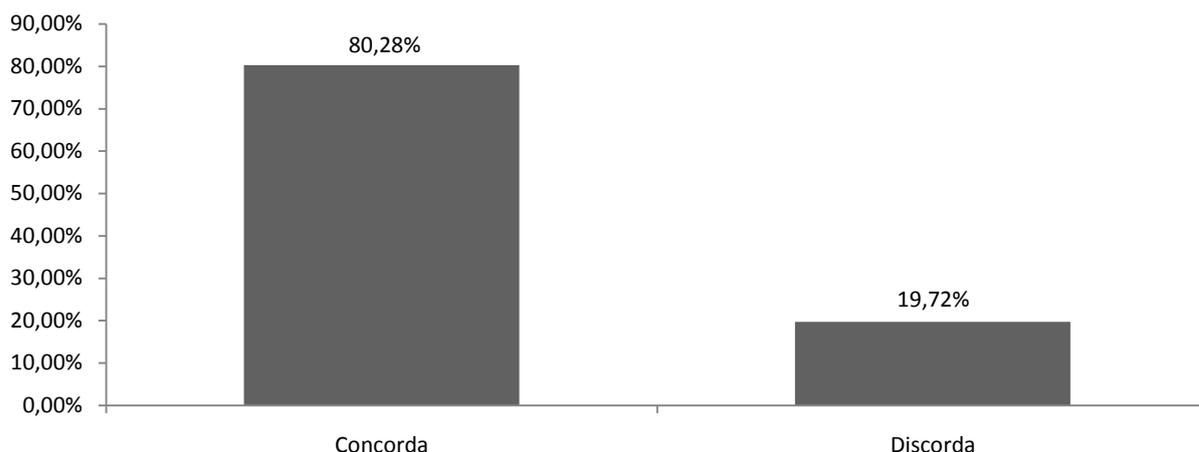


Gráfico 13 – Percentual de municípios que afirmam não possuir condições financeiras para manter um órgão de trânsito.

A questão financeira, envolvida na municipalização da gestão do trânsito, ressalta como relevante para a maioria dos respondentes, conforme Gráfico 13, podendo ser um impeditivo para tanto.

Aliás, essa relevância independe do tamanho do município, ainda que seja mais acentuada em algumas faixas, mas é considerada por municípios de qualquer porte, conforme se vê do Gráfico 14.

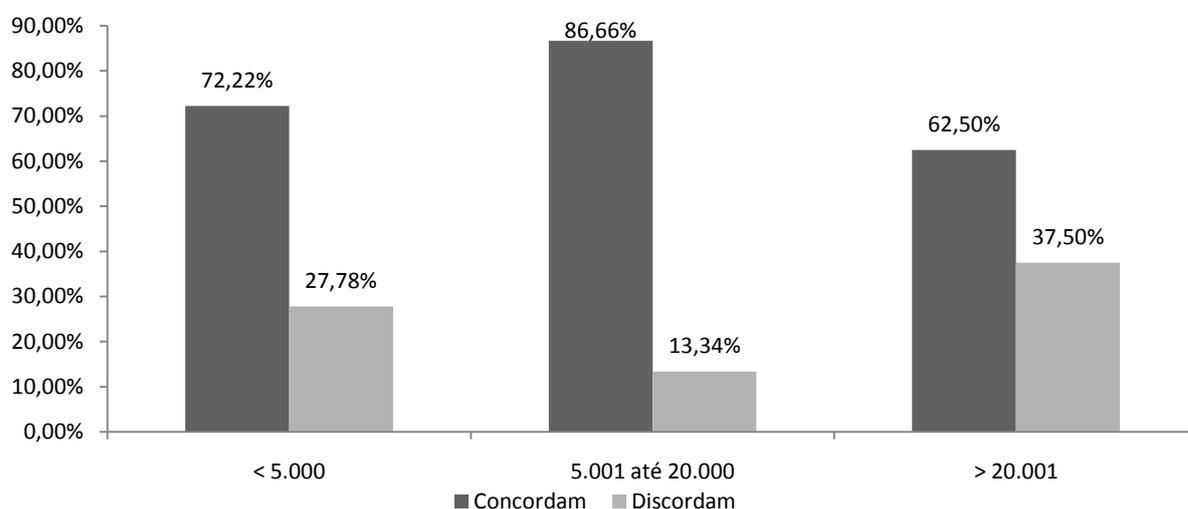


Gráfico 14 – Fracionamento dos índices do Gráfico 13, em percentual, por faixa de tamanho de município.

Sobressai, no entanto, que esta questão deveria, por lógica, possuir semelhança com os índices de resposta da questão anterior, afinal se espera que a questão de dispêndio financeiro esteja intimamente ligada com a estrutura a ser

criada e mantida. Porém, os Gráficos 12 e 13 mostram um descolamento dessas questões.

Quanto à questão política envolvida, principalmente no que diz respeito a eventual desgaste da imagem da administração, conforme Gráfico 15, esta não apresentou um percentual de resposta que denotasse ser elemento proeminente para a decisão de municipalizar a gestão do trânsito ou não.

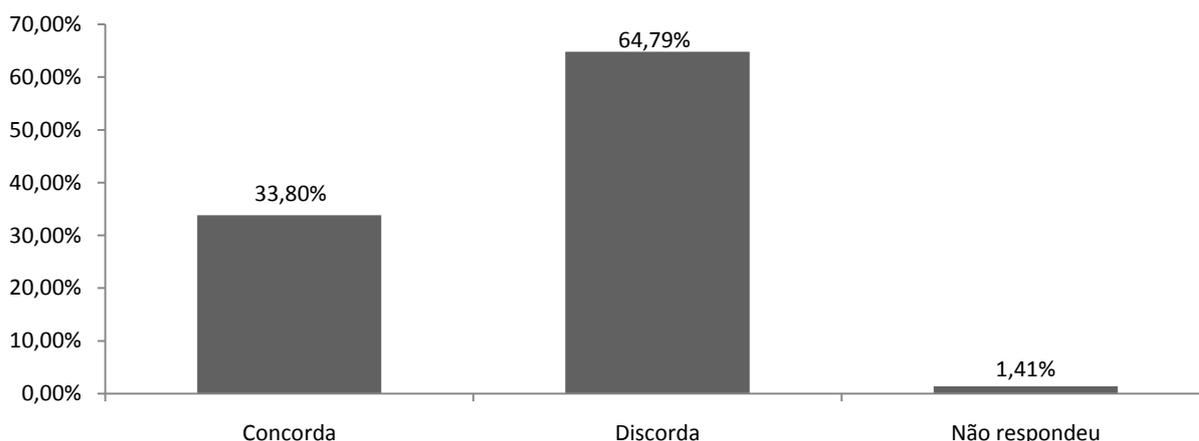


Gráfico 15 – Percentual de municípios que entendem que regulamentar e fiscalizar o trânsito traz desgaste político.

Inclusive os percentuais obtidos praticamente se mantêm em quaisquer faixas de tamanho de população, não havendo grande variação nem mesmo nos municípios pequenos, com menos de 20.000 habitantes, onde o governo está mais próximo da população e onde se poderia esperar maior influência dessa questão.

### 5.3 ANÁLISE DOS DADOS.

Dos dados obtidos na pesquisa, não restou confirmado o eventual desgaste político como fator influenciador na decisão de assumir ou não a gestão do trânsito.

Com efeito, ainda que se possa especular sobre o tema, mesmo os órgãos municipais de trânsito já constituídos afastam a existência desse desgaste, conforme denota o Gráfico 16:

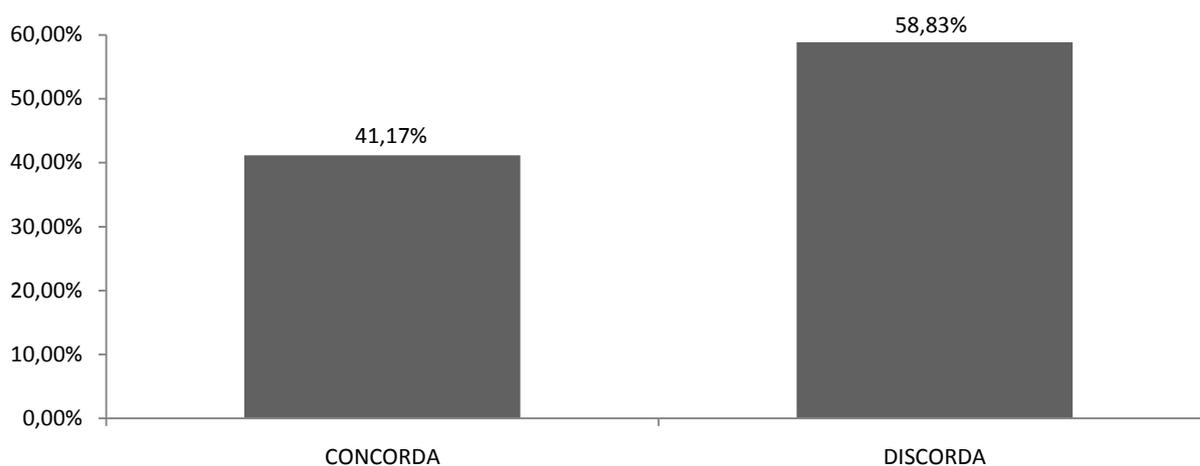


Gráfico 16 - Percentual de órgãos municipais de trânsito já integrados ao SNT que entendem que regulamentar e fiscalizar o trânsito traz desgaste político.

No entanto, a falta ou o pouco conhecimento das atribuições municipais na gestão do trânsito surgiu como elemento que merece destaque, sendo certo que não se pode, ante esse desconhecimento, aguardar qualquer iniciativa para a pretendida municipalização.

Ademais, foi possível validar que o porte do município, assim considerado pelo tamanho da sua população, também se apresenta como elemento relevante para a ação de assumir a gestão do trânsito urbano, especialmente entre os municípios de pequeno porte, com menos de 20.000 habitantes, para os quais isto se relaciona, também, com a caracterização do seu trânsito.

Porém, maior ênfase foi constatada no que concerne à questão financeira envolvida.

Considerando que esta questão não se demonstrou associada com a estruturação do órgão municipal de trânsito, resta sua caracterização sob o viés do dispêndio necessário para o exercício da atribuição. Ou seja, considera-se dispendiosa a gestão do trânsito em si e não a estruturação do aparato executivo.

Se formos considerar o que os órgãos de trânsito municipais responderam, conforme Gráfico 17, vê-se que essa questão financeira é realmente relevante, pois a gestão do trânsito não gera diretamente recursos suficientes para o custeio de todas as atividades a serem desenvolvidas.

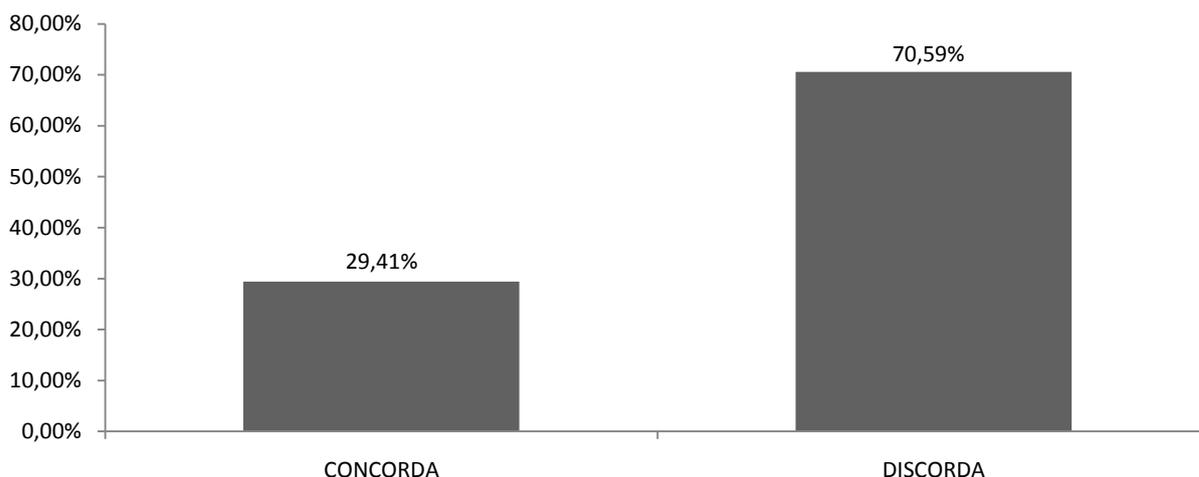


Gráfico 17 - Percentual de órgãos municipais de trânsito já integrados ao SNT que entendem que os recursos gerados pela gestão do trânsito são suficientes para a sustentabilidade financeira da sua atividade.

É certo que a arrecadação de multas chama a atenção dos gestores municipais. Uma melhor fiscalização e conseqüentemente o ganho na aplicação de multas, por vezes, é elemento que atrai.

Não se pode ignorar, no entanto, que com o incremento da fiscalização, em longo prazo diminuem o número de multas aplicadas, pois há um processo natural de acomodação dos condutores, que resolvem efetivamente respeitar as leis de trânsito ou que simplesmente passam de alguma maneira a se esquivar das punições.

Por isso é que o Ministério das Cidades (2006) entende o modelo de gestão financeira, apoiado basicamente em recursos provenientes das multas de trânsito, como um dos problemas da gestão municipal do trânsito no país.

Neste contexto, qualquer análise sobre a incapacidade dos municípios assumirem mais esta atribuição, deve, primeiramente, passar por uma avaliação quanto à criação de novos municípios.

Com efeito, a concepção de novos municípios no Brasil assumiu, no final do século XX, uma proporção descontrolada. Especialmente após a promulgação da CF/88, quando novas regras foram instituídas, o país se viu diante de um surto emancipacionista. No Paraná, por exemplo, foram criados 81 novos municípios, representando um incremento de 25%, sendo que a quase totalidade desses é classificada como municípios pequenos, ou seja, com menos de 20 mil habitantes (ALVES, 2006).

É possível que a transferência de recursos da União aos municípios, também estabelecida pela CF/88, tenha colaborado para o processo de criação de municípios,

pois deixa a sensação de garantia, ainda que mínima, de sobrevivência desses. Porém, não é efetivamente suficiente para a manutenção de todas as atribuições municipais, as quais exigem sustentabilidade financeira própria, a fim de que se desenvolvam por meio de renda de origem local, como é o caso da gestão do trânsito.

Assim, nas palavras de Hardt *et al* (2006, p.2) os municípios necessitam de novas formas de gerenciamento:

“Uma atitude passiva em relação ao futuro que se desenha deixa poucas alternativas ao administrador municipal, sendo a mais usual o aumento dos gastos públicos para superar dificuldades decorrentes da falta de planejamento. O pensamento estático da administração deve ser substituído pela idéia dinâmica do gerenciamento com técnicas participativas e transparentes.”

Não se ignora, portanto, que a gestão do trânsito dispenda considerável quantidade de recursos, principalmente financeiros, nem tampouco que os recursos públicos são limitados. Porém, essas limitações devem alçar os agentes públicos a atuar com engenhosidade, procurando criar novas maneiras de se desincumbirem com eficiência das suas atribuições.

É o caso, pois, da constituição de consórcios.

Se de um lado os óbices para assumir a gestão do trânsito giram em torno do tamanho dos municípios, esse processo de associação acaba representando certo revés na exacerbada emancipação de áreas que passaram a constituir novos entes autônomos.

Relembrando, então, as palavras de Meirelles (2006), a constituição de consórcios representa uma ampliação territorial, pela conjugação de esforços com outros interessados na realização de determinada atividade.

Assim é que, em se analisando a disposição dos municípios paranaenses integrados ao SNT, conforme Figura1 (p. 15), já se nota uma tendência de que esse processo de municipalização da gestão do trânsito se transmita entre territórios limítrofes, criando uma característica de regionalidade, intrínseca à figura do consórcio.

De outro lado, no que concerne às questões financeiras para a manutenção da atividade, a gestão associada se demonstra como uma solução eficaz, pois, com

base nas colocações Medauar e Oliveira (2006), a racionalização do uso dos recursos existentes e conjugação destes, sem a qual não poderiam ser atendidas as necessidades diante de um quadro de escassez de recursos, é uma das vantagens da adoção desse instrumento.

Pois bem, o Gráfico 10 (p. 89) demonstrou uma convergência de que nas faixas com menos de 20.000 habitantes os municípios entendem que seu tamanho não justifica a municipalização da gestão do trânsito.

Cotejando as atividades a serem desenvolvidas, sintetizadas no Quadro 5 (p. 37), pode-se concluir que, com base nos recursos que elas exigem, municípios desse porte não necessitam de estrutura permanente para:

- a) Implantar e manter a sinalização viária;
- b) Analisar projetos de pólos geradores de tráfego;
- c) Executar ações de educação para o trânsito;
- d) Julgar recursos de infrações.

Também não necessitam utilizar em tempo integral equipamentos de fiscalização de trânsito e sequer precisam de quadro próprio fixo de agentes de fiscalização de trânsito, ainda mais se houver convênio com a Polícia Militar, a qual pode se desincumbir das emergências.

## 6 CONCLUSÃO

Com base no referencial teórico exposto, é possível concluir que na CF/88 o federalismo brasileiro sofreu um incremento no que se refere aos municípios. Independentemente de terem eles sido erigidos à condição de entes federados ou não, é indiscutível a confirmação da sua autonomia, com repasse de inúmeras atribuições que antes eram delegadas principalmente aos estados.

Em relação especificamente ao trânsito urbano, com o advento do Código de Trânsito Brasileiro a gestão deste foi repassada aos municípios. Essa gestão municipal do trânsito urbano, envolvendo essencialmente a engenharia, fiscalização e educação, é incumbência determinada pela lei, independentemente do tamanho do município, mas que por ela mesma sofre certa relativização, ante a possibilidade de ser delegada parte ou a totalidade das atribuições, desde que antes tenha havido o processo legal de criação do órgão ou entidade de trânsito, com sua integração ao SNT.

A integração municipal ao SNT, então, não é uma condição imposta pela lei, destinada apenas àqueles que desejem municipalizar a gestão do trânsito. Mas sim um procedimento a ser cumprido por todos os municípios, a fim de atenderem ao comando legal de se responsabilizar pelo trânsito local. Assim, não se confunde com a municipalização da gestão do trânsito, sendo um requisito formal para seu desenvolvimento. Dessa forma, a integração ao SNT somente presume a municipalização do trânsito, se tratando de uma presunção relativa. Tanto é que, ao se aplicar o questionário aos órgãos municipais de trânsito paranaenses, constatou-se que em três casos relacionados como municípios já integrados ao SNT, inexistia efetivamente o órgão executivo.

E ainda que mais de 75% da frota nacional de veículos esteja abrangida por municípios já integrados, tal representa pouco mais de 15% do número total de municípios brasileiros. Isto é fácil de entender, tendo em vista que, dos municípios com até 20.000 habitantes, apenas 4,43% estão integrados, dos com 20.000 a 100.000 habitantes o percentual sobe para 31,06%, chegando a 79,92% nos com mais de 100.000 habitantes. Portanto, o processo de municipalização da gestão do trânsito é guiado pelo tamanho do município, assim entendido pelo tamanho da sua

população, e pelo seu grau de motorização, o que veio a ser confirmado pela pesquisa efetuada.

Em razão disso, considerando que na sua imensa maioria os municípios que ainda não se integraram ao SNT são de pequeno porte, pode-se concluir que a municipalização da gestão do trânsito, entendida como um processo individualizado de cada município, está esgotada e superada.

Já no que concerne à pesquisa efetuada, pode-se concluir que o uso de correio eletrônico, por certo, não é a melhor forma de aplicação de questionários, pois reduz sobremaneira o controle do pesquisador na obtenção das respostas, ficando ao alvitre único e exclusivo do pesquisado definir se vai responder a pesquisa ou não e quando vai responder. Porém, se trata de um método que reduz consideravelmente o custo da investigação e que impede a tentação de auxiliar na interpretação das questões e de sugerir respostas, o que aumenta a fidedignidade dos resultados obtidos.

A metodologia utilizada, então, apesar de ter subvertido procedimentos tradicionais, especialmente de definição de amostra, possibilitou a coleta de dados confiáveis, compatíveis com o referencial teórico.

Com base nesses dados, a pesquisa demonstrou que esses municípios remanescentes julgam que o tamanho de sua população e seu trânsito não justificam assumir a gestão do trânsito, bem como entendem possuir limitações financeiras para tal mister, o qual não gera arrecadação suficiente para sua sustentabilidade.

Paralelamente, detectou-se que, ao menos no caso do Paraná, o estado trata igualmente municípios que assumiram ou não a gestão do seu trânsito urbano, o que, além de trazer certo incentivo ao relaxamento nas providências para que os poderes locais assumam o que lhes compete, certamente torna questionáveis os convênios celebrados com aqueles que nem ao menos formalizaram sua integração ao SNT.

Concluindo, pode-se inferir que a constituição de consórcios intermunicipais, conceitualmente, se apresenta como uma alternativa inovadora à municipalização da gestão do trânsito, retirando o viés individual e criando uma conotação regional, ainda que a capacidade decisória e a responsabilidade permaneçam com o poder local.

Não se está, então, retirando a essência da municipalização, que é aproximar os atos de gestão da população afetada, mas se está induzindo um mecanismo de conjugação de esforços locais, a fim de viabilizar a execução das atividades.

Municipalizar a gestão do trânsito não é, necessariamente, impingir a cada município o ônus de assumir individualmente tal encargo, pois o presente estudo demonstrou que pode ser, também, a conjugação de esforços de um grupo de municípios para tanto.

Portanto, a constituição de um consórcio de gestão de trânsito, deslocando para ele toda essa estrutura que não é útil permanentemente para cada um dos integrantes, a qual pode ser aproveitada de maneira alternada, em sistema de revezamento, certamente reduz o custo individual na manutenção da atividade.

Ademais, a organização de um consórcio com esta finalidade evidencia-se ser possível, tendo inclusive sido expressamente recepcionada pelo art. 5º da Resolução 269 do CONTRAN, de 28 de outubro de 2008, o que encerra com a, ainda que superficial, controvérsia existente na literatura.

Art. 5º O Município que optar pela organização de seu órgão ou entidade executivo de trânsito e/ou executivo rodoviário na forma de consórcio, segundo a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, procederá no que couber, quanto ao disposto nos artigos 2º e 3º desta Resolução, através do respectivo Consórcio, já legalmente constituído, devendo ainda apresentar ao CETRAN, cópia de toda a documentação referente ao Consórcio exigida na referida Lei específica. (Resolução nº 269/08 - CONTRAN, art. 5º)

Vale lembrar, por fim, que o próprio consórcio assume a condição de manter relações institucionais com outros órgãos componentes do SNT, sendo possível que este firme convênios de delegação de atividades, nos moldes do que foi representado nos Quadros 6 e 7 (p. 48 e 49).

Acredita-se, então, que houve o atingimento dos objetivos geral e específicos desta pesquisa, constituindo-se este trabalho em uma contribuição técnico-científica para a solução da problemática apresentada, principalmente em virtude da literatura escassa disponível sobre o assunto e da inexistência de aprofundamentos em trabalhos que abordem especificamente a matéria.

Denota, portanto, que o presente estudo traz ao círculo acadêmico a principal contribuição de se estabelecer em referencial teórico para posteriores estudos, aos quais se sugere que testem os conceitos aqui consolidados e, se houver a formação efetiva e concreta de consórcios intermunicipais de gestão de trânsito, que se estude os casos.

Mas surge, por outro lado, que a limitação deste se dá em especial por essa característica essencialmente conceitual, tendo em vista que, pela não identificação

de nenhum consórcio desta espécie já constituído, não houve como testar e comprovar o efetivo benefício desse instrumento.

Já no que concerne à sociedade como um todo, tem-se a pretensão de que as conclusões aqui lançadas provoquem a reflexão sobre a necessidade de se buscar formas alternativas da municipalização da gestão do trânsito, principalmente no que concerne à possibilidade de que esta ocorra de forma associada, propiciando, em última análise, que os poderes locais assumam suas atribuições e trazendo, com isso, melhoria na qualidade de vida dos cidadãos que transitam cotidianamente.

## REFERÊNCIAS

ACQUAVIVA, M.C. **Novíssimo Dicionário Jurídico**. 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1991.

ALVES, A.C. O Processo de Criação de Municípios no Paraná: as instituições e a relação entre executivo e legislativo pós 1988. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. Nº111, julho-dezembro/2006, p. 47-71.

ANTP. Associação Nacional de Transportes Públicos. **Transporte Humano – Cidades com Qualidade de Vida**. São Paulo: ANTP, 1997.

\_\_\_\_\_. Associação Nacional de Transportes Públicos. **Mobilidade e Cidadania**. São Paulo: ANTP, 2003.

ARAGÃO, A. S. **Direito dos serviços públicos**. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

BANDEIRA DE MELLO, C.A. Serviço público e poder de polícia: concessão e delegação. In: **Revista Trimestral de Direito Público**, nº 20. São Paulo: Malheiros, 1997.

BASTOS, C.R. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 1995.

BONAVIDES, P. **Curso de Direito Constitucional**. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988.

\_\_\_\_\_. Decreto 62.127, de 16 de janeiro de 1968. Aprova o Regulamento do Código Nacional de Trânsito. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, 22 jan. 1968.

\_\_\_\_\_. Decreto 4.711, de 29 de maio de 2003. Dispõe sobre a coordenação do Sistema Nacional de Trânsito. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, 30 maio 2003.

\_\_\_\_\_. Lei 5.108, de 21 de setembro de 1966. Institui o Código Nacional de Trânsito.. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, 22 set. 1966.

\_\_\_\_\_. Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. (Código Tributário Nacional). **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, 27 out. 1966.

\_\_\_\_\_. Lei 9.503, de 23 de setembro de 1997. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, 24 set. 1997.

\_\_\_\_\_ Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, 11 jul. 2001.

\_\_\_\_\_ Lei 11.107, de 06 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, 07 abril 2005.

CONTRAN. Conselho Nacional de Trânsito. Resolução 166, de 15 de setembro de 2004. Aprova as diretrizes da Política Nacional de Trânsito. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, 18 out. 2004.

\_\_\_\_\_ Conselho Nacional de Trânsito. Resolução 296, de 28 de outubro de 2008. Dispõe sobre a integração dos órgãos e entidades executivos de trânsito e rodoviários municipais ao Sistema Nacional de Trânsito. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, 31 out. 2008.

COSTA, N. N. **Curso de Direito Municipal Brasileiro**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

CRETELLA JÚNIOR, J. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. Vol. IV. 1ª ed. São Paulo: Editora Forense Universitária, 1991.

\_\_\_\_\_ **Manual de Direito Administrativo**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

DALLARI, D. A. **O que é participação política**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

DAROS, E.J. O pedestre e o novo Código Nacional de Trânsito. **Revista dos Transportes Públicos**, Ano 20, 1º trimestre de 1998, p. 95-106.

DENATRAN. Departamento Nacional de Trânsito. **Municipalização do Trânsito: roteiro para implantação**. Brasília: DENATRAN, 2000.

\_\_\_\_\_ Departamento Nacional de Trânsito. **Municipalização do Trânsito: roteiro revisado**. Brasília: DENATRAN, 2004.

\_\_\_\_\_ Departamento Nacional de Trânsito. **Consulta Município**. Disponível em <<http://www.denatran.gov.br/municipios/orgaosmunicipais.asp#Consulta%20municipio>> Acesso em: 09 jul 2008a.

\_\_\_\_\_ Departamento Nacional de Trânsito. **Anuário Estatístico de Acidentes de Trânsito – 2005**. Disponível em <<http://www2.cidades.gov.br/renaest/listaArquivoPrincipal.do?op=1&doDownload=true&arquivo.codigo=86>> Acesso em: 09 jul 2008b.

DETRAN/PR. Departamento de Trânsito do Paraná. **Anuário estatístico 2006**. Disponível em <<http://www.detrans.pr.gov.br/arquivos/File/estatisticasdetransito/anuario2006.pdf>>. Acesso em: 19 jul. 2007.

\_\_\_\_\_. Departamento de Trânsito do Paraná. **História do Detran do Paraná**. Disponível em <<http://www.detran.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=146>> Acesso em: 10 Jul 2008.

DI PIETRO, M.S.Z. **Direito Administrativo**. 19ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.

DUARTE, F.; LIBARDI, R. e SÁNCHEZ, K. **Introdução à mobilidade urbana**. Curitiba: Juruá, 2008.

ESTORNINHO, M.J. A Administração Pública entre o direito público e o direito privado. In: **A fuga para o direito privado: contributo para o estudo da actividade de direito privado na administração pública**. Coimbra: Almedina, 1996.

FARIA, E.O. e M.G.C. BRAGA (2006) Deficiências da aplicação do Código de Trânsito Brasileiro segundo o ponto de vista de profissionais e especialistas. **Anais do XX Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes**, ANPET, Brasília, CD-Rom.

FERRARI, C. **Dicionário de urbanismo**. São Paulo: Disal, 2004.

\_\_\_\_\_. **Curso de planejamento municipal integrado: urbanismo**. 5ª ed. São Paulo: Pioneira, 1986.

FRANÇA, L.C.R. **Procedimento para Análise da Eficácia da Gestão dos Órgãos de Trânsito dos Municípios Brasileiros**. Brasília, 2004. Dissertação de Mestrado em Transportes. Programa de Pós-Graduação em Transportes, Departamento de Engenharia Civil e Ambiental da Faculdade de Tecnologia, Universidade de Brasília.

FRANCISCO, C. A. **Estatuto da cidade comentado**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2001.

FREY, K. Governança Urbana e Participação Pública. In: Encontro Anual da ANPAD, 28, 2004, Curitiba. **Anais...** Curitiba: ANPAD, 2004.

GIL, A.C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 1991.

GOMES, M.C. Os consórcios públicos na Lei Federal nº 11.107/05. **Boletim de Direito Administrativo**. São Paulo, ano 21, n 12, p. 1353-1362, dez. 2005.

GROTTI, D.A.M. A mudança de um modelo de Estado e a crise do serviço público. In: \_\_\_\_\_. **O serviço público e a Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2003.

HARDT, C.; REZENDE, D.A.; SCHOEFFEL, E.C.; O Plano Diretor e o Planejamento Estratégico: relações existentes e possíveis entre instrumentos de planejamento e gestão de cidades. Estudo de caso: cidade de Rio Negrinho/SC. In: **I Seminário do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Arquitetura e Urbanismo: "Projetos Urbanos Contemporâneos no Brasil"**. São Paulo/SP: 2006.

HARGER, M. **Consórcios Públicos na Lei nº 11.107/05**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. 26ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Perfil dos Municípios Brasileiros: Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2005**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/pdf/29122003atlasceenso.pdf>> Acesso em 09 Jul 2008a.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Populações residentes, em 1º de Abril de 2007, segundo os Municípios**. Disponível em <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/contagem2007/popmunic2007lay outTCU14112007.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/contagem2007/popmunic2007layoutTCU14112007.pdf)> Acesso em 07 Out 2008b.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de Direito Administrativo**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

KAUCHAKJE, S. **Gestão Pública de Serviços Sociais**. Curitiba: IBEPX, 2007.

LAMAS, J. M. R .G. **Morfologia urbana e desenho da cidade**. 3ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004.

LAKATOS, E.M. e MARCONI, M.A. **Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 1991.

LAZZARINI, A. Abuso de Poder x Poder de Polícia. In: **Revista de Direito Administrativo**. Vol. 203. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

LEITE, Y.M. **O novo Código Nacional de Trânsito (Anotado)**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1968.

MARTINS, S. **Municipalização do Trânsito**. Bauru: EDIPRO, 1999.

MEDAUAR, O. **Direito Administrativo Moderno**. 11ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

MEDAUAR, O. e OLIVEIRA, G.J. **Consórcios Públicos**: comentários à Lei 11.107/2005. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

MEIRELLES. H.L. **Direito Municipal Brasileiro**. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

\_\_\_\_\_. **Direito Administrativo Brasileiro**. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **CADERNOS MCIDADES 6**: política nacional de mobilidade urbana sustentável. Brasília: Ministério das Cidades, 2004a.

\_\_\_\_\_. **CADERNOS MCIDADES 7**: trânsito, questão de cidadania. Brasília: Ministério das Cidades, 2004b.

\_\_\_\_\_. **Gestão Integrada da Mobilidade Urbana**: curso de capacitação. Brasília: Ministério das Cidades, 2006.

MORAES, A. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. 6ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2006.

MUKAI, T. A lei dos consórcios públicos é constitucional? **Negócios Públicos**, nº 06, São Paulo: Negócios Públicos do Brasil, 2005.

\_\_\_\_\_. **Direito Urbano e Ambiental**. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

NASCIMENTO, H.S. e GONÇALVES, N.M. Municipalização do Trânsito. **Revista de Divulgação Técnico-Científica do ICPG**. Vol. 3, nº 10, janeiro-junho/2007, p. 33-38.

NOBRE, M.P.P. O que muda com o novo Código Nacional de Trânsito. **Revista dos Transportes Públicos**, Ano 20, 2º trimestre de 1998, p. 99-104.

OLIVEIRA, R.F. **Delegação e avocação administrativas**. 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

ORIQUI, M.R. **Dirija Legal**: pratique a direção preventiva. São Paulo: Ed. do Autor, 2001.

PARANÁ. Lei 15.229, de 25 de julho de 2006. Dispõe sobre normas para execução do sistema das diretrizes e bases do planejamento e desenvolvimento estadual, nos termos do art. 141, da Constituição Estadual. **Diário Oficial do Estado**, 26 jul. 2006.

PAVARINO FILHO, R.V. Aspectos da educação de trânsito decorrentes das proposições das teorias da segurança – Problemas e Alternativas. **Revista Transportes**, v. XII, junho/2004, p. 59-68.

PINHEIRO, G.F.L. **Código Nacional de Trânsito** (Comentado): veículos e culpa. São Paulo: Saraiva, 1967.

PINHEIRO, G.F.L. e RIBEIRO, D. **Código de Trânsito Brasileiro interpretado**. São Paulo: Saraiva, 2000.

PIRES, A.B. O código de trânsito e os recursos financeiros municipais. **Revista dos Transportes Públicos**, Ano 20, 4º trimestre de 1998, p. 25-29.

\_\_\_\_\_. O que esperamos do novo Código de Trânsito. **Revista dos Transportes Públicos**, Ano 20, 4º trimestre de 1997, p. 5-6.

PIRES, A.B.; VASCONCELLOS, E.A. e DIAS, J.L.S. O novo CTB e a municipalização do trânsito. *In*: **Gestão Federativa do Trânsito – Humanizando as Cidades do Século 21**. São Paulo: ANTP, 2002, p. 1-14.

PRDE. **Planos Regionais de Desenvolvimento Estratégico**. Paraná, 2006.

QUIXADÁ, L.G. e QUIXADÁ, V.O. **Aplicação do Código de Trânsito Brasileiro**. Brasília: Editora Brasília Jurídica, 2000.

REZENDE, D.A., CASTOR, B.V.J. **Planejamento estratégico municipal: empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas**. Rio de Janeiro: Brasport, 2005.

RIBEIRO, M.C.P. **Sociedade de Economia Mista & Empresa Pública: estrutura e função**. Curitiba: Juruá, 1999.

ROCHEFORT, M. **Redes e sistemas urbanos: ensinando sobre o urbano e a região**. São Paulo: Editora Hucitec, 1998.

ROZESTRATEN, R.J.A. **Psicologia do Trânsito: conceitos e processos básicos**. São Paulo: EPU/EDUSP, 1988.

SANTOS, A.R. **Metodologia científica: a construção do conhecimento**. 3ª ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

SANTOS JUNIOR, O. A.; AZEVEDO, S. RIBEIRO, L. C. Q. **Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. In: SANTOS JÚNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

SANTOS, W.B. **ABC da municipalização de trânsito**. Recife: Ed. do Autor, 2005.

SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2006a.

\_\_\_\_\_. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006b.

SILVA, R.R.T. **Contribuição à tomada de decisão para a integração dos municípios brasileiros ao Sistema Nacional de Trânsito**. Fortaleza, 2007. Dissertação de Mestrado em Engenharia de Transportes. Programa de Mestrado em Engenharia de Transportes, Centro de Tecnologia, Universidade Federal do Ceará.

SOARES, J. A.; GONDIM, L. Novos modelos de gestão: lições que vêm do poder local. In: SOARES J. A.; BAVA, S. C. **Os desafios da gestão municipal democrática**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2002.

TEIXEIRA, A. C. W. **Região metropolitana: instituição e gestão contemporânea – dimensão participativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

THIELEN, I.P. **Percepção de motoristas sobre excesso de velocidade do trânsito de Curitiba – Paraná, Brasil**. Florianópolis, 2002. Tese de Doutorado Interdisciplinar em Ciências Humanas. Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina.

UGA, M.A.D. Descentralização e Democracia: o outro lado da moeda. **Planejamento e Políticas Públicas**, nº 5, Brasília: IPEA, 1991, p. 87.

UMBRIA, E.C. e KRÜGER, J.. Municipalização do Trânsito. **RNTI-Revista Negócios e Tecnologia da Informação**, América do Sul, 27 12 2007.

VASCONCELOS, E. A. **O que é trânsito**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

VASCONCELLOS, E.A. **A cidade, o transporte e o trânsito**. São Paulo: Editora Prolivros, 2005.

VASCONCELLOS, E.A. e PIRES, A.B. A nova competência atribuída aos municípios. **Revista dos Transportes Públicos**, Ano 20, 4o trimestre de 1997, p. 7-14.

**APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO APLICADO A MUNICÍPIOS PARANAENSES  
NÃO INTEGRADOS AO SNT.**

**Identificação do responsável pelo preenchimento deste questionário:**

Cargo:

Nome (opcional):

**Questionário**

1) Qual o grau de conhecimento dessa administração sobre as atribuições municipais na gestão do trânsito urbano?

nenhum                       pouco                       total

2) Esse município já criou seu órgão executivo municipal de trânsito e promoveu sua homologação junto ao Departamento Nacional de Trânsito - DENATRAN?

não criou  
 criou e homologou  
 criou, mas ainda não homologou  
 desconhece tal procedimento

**As duas últimas questões abaixo são destinadas apenas a municípios que ainda não criaram seu órgão executivo municipal de trânsito.**

3) Esse município possui algum planejamento para criar seu órgão executivo municipal de trânsito?

sim                       não

4) Avaliando as afirmações abaixo, qual sua concordância com cada uma delas?

O tamanho (área) desse município não justifica a criação de um órgão de trânsito.

concorda                       discorda

Atualmente o trânsito desse município não justifica a criação de um órgão de trânsito.

concorda                       discorda

Um órgão de trânsito exige a criação de uma estrutura muito grande.

concorda                       discorda

Esse município não tem condições financeiras de manter um órgão de trânsito.

concorda                       discorda

Regulamentar e fiscalizar o trânsito traz desgaste político.

concorda                       discorda

## APÊNDICE B - QUESTIONÁRIO APLICADO A MUNICÍPIOS PARANAENSES INTEGRADOS AO SNT.

1) Qual a forma de estrutura administrativa adotada para esse órgão municipal de trânsito?

- administração direta  
 autarquia  
 sociedade de economia mista  
 empresa pública

2) Quais das atividades abaixo são efetivamente desenvolvidas por esse órgão municipal de trânsito?

- engenharia de tráfego    engenharia de campo    educação para o trânsito  
 fiscalização, por meio apenas de agentes municipais  
 fiscalização, por meio apenas de convênio com a Polícia Militar  
 fiscalização, concomitantemente por agentes municipais e policiais militares.

3) Esse órgão municipal delega, através de convênio, alguma de suas atribuições?

- não  
 sim, ao DETRAN/PR. Qual? \_\_\_\_\_.  
 sim, a outro órgão. Qual órgão? \_\_\_\_\_. Qual atividade?  
\_\_\_\_\_.

4) Esse Município reconhece a possibilidade de constituir um consórcio intermunicipal de gestão de trânsito, com municípios de sua microrregião ou região metropolitana?

- sim  
 não  
 trata-se de possibilidade nunca considerada.

5) Esse órgão municipal de trânsito possui integração com outros órgãos da administração municipal?

- não  
 sim. Em qual(is) área(s)? \_\_\_\_\_.

6) Avaliando as afirmações abaixo, qual sua concordância com cada uma delas?

A forma de estrutura administrativa adotada para esse órgão municipal de trânsito é a mais adequada.

- concorda                       discorda

Os recursos gerados pela gestão do trânsito são suficientes para a sustentabilidade financeira de um órgão municipal de trânsito.

- concorda                       discorda

Regulamentar e fiscalizar o trânsito traz desgaste político.

- concorda                       discorda

**ANEXO A – PROJETO DE LEI FEDERAL Nº 1.687/2007**

Institui as diretrizes da política de mobilidade urbana e dá outras providências.

**O CONGRESSO NACIONAL** decreta:

**CAPÍTULO I**  
**DAS DISPOSIÇÕES GERAIS**

Art. 1º A política de mobilidade urbana é instrumento da política de desenvolvimento urbano de que tratam os arts. 21, inciso XX, e 182 da Constituição, e tem como objeto a interação dos deslocamentos de pessoas e bens com a cidade.

Parágrafo único. Os transportes urbanos são definidos nesta Lei como o conjunto dos meios e serviços utilizados para o deslocamento de pessoas e bens na cidade, e integram a política de mobilidade urbana.

Art. 2º A política de mobilidade urbana tem como objetivo contribuir para o acesso universal à cidade, por meio do planejamento e gestão do Sistema de Mobilidade Urbana.

Art. 3º O Sistema de Mobilidade Urbana é o conjunto organizado e coordenado dos meios, serviços e infra-estruturas, que garante os deslocamentos de pessoas e bens na cidade.

§ 1º São meios de transportes urbanos:

- I - motorizados; e
- II - não-motorizados.

§ 2º São serviços de transportes urbanos:

- I - de passageiros:
  - a) coletivo; e
  - b) individual;
- II - de cargas.

§ 3º São infra-estruturas de mobilidade urbana:

- I - vias e logradouros públicos, inclusive metro-ferrovias, hidrovias e ciclovias;
- II - estacionamentos;
- III - terminais, estações e demais conexões;

IV - pontos para embarque e desembarque de passageiros e cargas;

V - sinalização viária e de trânsito;

VI - equipamentos e instalações; e

VII - instrumentos de controle, fiscalização, arrecadação de taxas e tarifas e difusão de informações.

### **Seção I Das Definições**

Art. 4º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - meios motorizados: deslocamentos realizados por intermédio de veículos automotores;

II - meios não-motorizados: deslocamentos realizados a pé e por veículos movidos pelo esforço humano ou tração animal;

III - transporte público coletivo: serviço público de transporte de passageiros acessível a toda a população mediante pagamento individualizado, com itinerários e preços fixados pelo Poder Público;

IV - transporte privado coletivo: serviço de transporte de passageiros, não aberto ao público, para realização de viagens com características operacionais exclusivas para cada linha e demanda;

V - serviço de transporte individual: serviço remunerado de transporte de passageiros aberto ao público, por intermédio de automóveis de aluguel com condutor para realização de viagens individualizadas, também denominado serviço de táxi;

VI - transporte urbano de cargas: serviço de transporte de bens, animais ou mercadorias;

VII - transporte motorizado privado: meio motorizado de transporte de passageiros utilizado para realização de viagens individualizadas por intermédio de veículos particulares;

VIII - transporte público coletivo intermunicipal de caráter urbano: serviço de transporte público coletivo entre Municípios que tenham contigüidade nos seus perímetros urbanos;

IX - transporte público coletivo interestadual de caráter urbano: serviço de transporte público coletivo em Municípios de diferentes Estados que mantenham contigüidade nos seus perímetros urbanos; e

X - acessibilidade: a facilidade, em distância, tempo e custo, de se alcançar, com autonomia, os destinos desejados na cidade.

### **Seção II Dos Princípios e Diretrizes da Política de Mobilidade Urbana**

Art. 5º A política de mobilidade urbana está fundamentada nos seguintes princípios:

I - acessibilidade universal;

II - desenvolvimento sustentável das cidades, nas dimensões socioeconômicas e ambientais;

III - equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo;

IV - eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano;

V - transparência e participação social no planejamento, controle e avaliação da política de mobilidade urbana;

VI - segurança nos deslocamentos das pessoas;

VII - justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes meios e serviços; e

VIII - equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros.

Art. 6º A política de mobilidade urbana é orientada pelas seguintes diretrizes:

I - integração com as políticas de uso do solo e de desenvolvimento urbano;

II - prioridade dos meios não-motorizados sobre os motorizados, e dos serviços de transporte coletivo sobre o transporte individual motorizado;

III - complementaridade entre os meios de mobilidade urbana e os serviços de transporte urbano;

IV - mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos de pessoas e bens na cidade;

V - incentivo ao desenvolvimento científico-tecnológico e ao uso de energias renováveis e não-poluentes; e

VI - priorização de projetos de transporte coletivo estruturadores do território e indutores do desenvolvimento urbano integrado.

## CAPÍTULO II DAS DIRETRIZES PARA A REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE URBANO

Art. 7º A política tarifária do serviço de transporte público coletivo é orientada pelas seguintes diretrizes:

I - promoção da equidade no acesso aos serviços;

II - melhoria da eficiência na prestação dos serviços;

III - colaboração para a ocupação equilibrada do território, de acordo com o plano diretor municipal;

IV - contribuição para o custeio da operação dos serviços;

V - simplicidade de compreensão da estrutura tarifária pelo usuário; e

VI - modicidade da tarifa ao usuário.

§ 1º A concessão de benefícios tarifários de serviços de transporte público coletivo a uma classe ou segmento de usuários deverá ser custeada com recursos definidos em lei específica, excetuando-se a previsão feita no § 2º do art. 230 da Constituição.

§ 2º Os Municípios deverão divulgar, de forma sistemática e periódica, os impactos dos benefícios tarifários concedidos no valor das tarifas dos serviços de transporte público coletivo.

Art. 8º O regime econômico e financeiro da concessão ou permissão do serviço de transporte público coletivo será estabelecido no respectivo contrato, com tarifas de remuneração fixadas no serviço pelo preço.

§ 1º Entende-se por serviço pelo preço o regime econômico e financeiro mediante o qual as tarifas iniciais de remuneração ao operador pelos serviços prestados são fixadas no contrato de concessão ou permissão resultante de licitação pública e reajustadas em ato específico do poder público que autorize a aplicação de novos valores, nas condições do respectivo edital e contrato.

§ 2º Os reajustes das tarifas de remuneração observarão a periodicidade mínima anual, baseados na variação de índices de preços ao consumidor, e incluirão a transferência de parcela dos ganhos de eficiência e produtividade das empresas aos usuários.

§ 3º As revisões ordinárias das tarifas de remuneração terão periodicidade mínima de quatro anos e deverão:

I - incorporar parcela das receitas alternativas em favor da modicidade da tarifa ao usuário;

II - incorporar índice de transferência de parcela dos ganhos de eficiência e produtividade das empresas aos usuários; e

III - aferir o equilíbrio econômico e financeiro da concessão ou permissão, conforme parâmetro ou indicador definido em contrato.

§ 4º O Poder Público poderá, em caráter excepcional e desde que observado o interesse público, proceder à revisão extraordinária das tarifas, por ato de ofício ou mediante provocação da empresa, caso em que esta deverá demonstrar sua cabal necessidade, instruindo o requerimento com todos os elementos indispensáveis e suficientes para subsidiar a decisão, dando publicidade ao ato.

§ 5º O operador do serviço, por sua conta e risco e sob anuência do Poder Público, poderá realizar descontos nas tarifas ao usuário, inclusive de caráter sazonal, sem que isso possa gerar qualquer direito à solicitação de revisão da tarifa de remuneração.

Art. 9º A contratação dos serviços de transporte público coletivo será precedida de licitação e deverá observar as seguintes diretrizes:

I - fixação de metas de qualidade e desempenho a serem atingidas e seus instrumentos de controle e avaliação;

II - definição dos incentivos e das penalidades aplicáveis vinculadas à consecução ou não das metas;

III - alocação dos riscos econômicos e financeiros entre os contratados e o poder concedente;

IV - estabelecimento das condições e meios para a prestação de informações operacionais, contábeis e financeiras ao poder concedente; e

V - identificação de eventuais fontes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, bem como da parcela destinada à modicidade tarifária.

§ 1º Os contratos previstos no **caput** obedecerão a prazos predefinidos e justificados, ficando vedada a criação de reservas de mercado e de barreiras à entrada de novos operadores.

§ 2º No julgamento das licitações, será dada prioridade aos critérios que resultem em menores tarifas para os usuários dos serviços.

§ 3º Os critérios de habilitação devem ser definidos, de modo a avaliar adequadamente a capacitação técnica do licitante, sem comprometer a concorrência do processo licitatório ou caracterizar barreira à entrada de novos operadores.

§ 4º Qualquer subsídio ao custeio da operação do transporte público coletivo deverá ser definido em contrato, com base em critérios transparentes e objetivos de produtividade e eficiência, especificando, minimamente, o objetivo, a fonte, a periodicidade e o beneficiário.

Art. 10. A regulação dos serviços de transporte privado coletivo, prestados entre pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, deverão ser autorizados, disciplinados e fiscalizados pelo poder público competente, com base nos princípios e diretrizes desta Lei.

Art. 11. A regulação dos serviços de transporte individual, prestados sob autorização ou permissão, deverão ser disciplinados e fiscalizados pelo poder público municipal, com base nos requisitos mínimos de segurança e qualidade dos serviços e fixação prévia dos valores máximos das tarifas a serem cobradas.

### CAPÍTULO III DOS DIREITOS DOS USUÁRIOS

Art. 12. São direitos dos usuários do Sistema de Mobilidade Urbana, sem prejuízo dos previstos na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990:

I - receber o serviço adequado, nos termos do art. 6º da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995;

II - participar do planejamento, da fiscalização e da avaliação da política local de mobilidade urbana;

III - ser informado nos pontos de embarque e desembarque de passageiros, de forma gratuita e acessível, sobre itinerários, horários, tarifas dos serviços e dos modos de interação com outros modais; e

IV - ter ambiente seguro e acessível para a utilização do Sistema de Mobilidade Urbana, conforme as Leis nºs 10.048, de 8 de novembro de 2000, e 10.098, de 19 de dezembro de 2000.

Parágrafo único. Os usuários dos serviços terão direito de ser informados, em linguagem acessível e de fácil compreensão, sobre:

I - seus direitos e responsabilidades;

II - os direitos e obrigações dos operadores dos serviços; e

III - os padrões pré-estabelecidos de qualidade e quantidade dos serviços ofertados, bem como dos meios para reclamações e dos respectivos prazos de resposta.

Art. 13. A participação da sociedade civil no planejamento, fiscalização e avaliação da política de mobilidade urbana deverá ser assegurada pelos seguintes instrumentos:

I - órgãos colegiados com a participação de representantes do Poder Executivo, da sociedade civil e dos operadores dos serviços;

II - ouvidorias nas instituições responsáveis pela gestão do sistema de mobilidade urbana ou nos órgãos com atribuições análogas;

III - audiências e consultas públicas; e

IV - procedimentos sistemáticos de comunicação, de avaliação da satisfação dos cidadãos e dos usuários e de prestação de contas públicas.

#### CAPÍTULO IV DAS ATRIBUIÇÕES

Art. 14. São atribuições da União:

I - prestar assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios nos termos desta Lei;

II - contribuir para capacitação continuada de pessoas e o desenvolvimento das instituições vinculadas à política de mobilidade urbana nos Estados, Municípios e Distrito Federal nos termos desta Lei;

III - organizar e disponibilizar informações sobre o sistema de mobilidade urbana e a qualidade e produtividade dos serviços de transporte público coletivo;

IV - fomentar a implantação de projetos de transporte público coletivo de grande e média capacidade nas aglomerações urbanas e nas regiões metropolitanas;

V - adotar incentivos financeiros e fiscais para a implementação dos princípios e diretrizes desta Lei; e

VI - fomentar o desenvolvimento tecnológico e científico visando ao atendimento dos princípios e diretrizes desta Lei.

§ 1º A União apoiará e estimulará ações coordenadas e integradas entre Municípios e Estados em áreas conurbadas, aglomerações urbanas e regiões metropolitanas destinadas a políticas comuns de mobilidade urbana.

§ 2º A União poderá delegar aos Estados, Distrito Federal ou Municípios a organização e a prestação dos serviços de transporte público coletivo interestadual de caráter urbano, desde que constituído consórcio público, ou convênio de cooperação, para tal fim.

Art. 15. São atribuições dos Estados:

I - prestar, diretamente ou por delegação, ou por gestão associada, os serviços de transporte público coletivo intermunicipais de caráter urbano, em conformidade com o art. 25, § 1º, da Constituição;

II - propor política tributária específica e de incentivos para a implantação da política de mobilidade urbana; e

III - garantir o apoio e promover a integração dos serviços nas áreas que ultrapassem os limites de um Município, em conformidade com o art. 25, § 3º, da Constituição.

Parágrafo único. Os Estados poderão delegar aos Municípios a organização e a prestação dos serviços de transporte público coletivo intermunicipal de caráter urbano, desde que constituído consórcio público, ou convênio de cooperação, para tal fim.

Art. 16. São atribuições dos Municípios:

I - planejar, executar e avaliar a política de mobilidade urbana, bem como promover a regulamentação dos serviços de transportes urbanos;

II - prestar, direta ou indiretamente, ou por gestão associada, os serviços de transporte público coletivo urbano, que têm caráter essencial;

III - adotar medidas específicas em favor das populações de baixa renda, incapazes de arcar com as tarifas dos serviços de transporte público coletivo;

IV - capacitar pessoas e desenvolver as instituições vinculadas à política de mobilidade urbana do Município; e

V - implantar incentivos financeiros e fiscais para a efetivação dos princípios e diretrizes desta Lei.

Parágrafo único. Os Municípios, isoladamente ou reunidos em consórcio público, poderão instituir fundo especial com a finalidade de custear a operação e os investimentos em infraestrutura necessários à universalização do acesso aos serviços de transporte coletivo público, podendo, inclusive, utilizar os recursos do fundo como garantia em operações de crédito para o financiamento dos investimentos.

Art. 17. Aplica-se ao Distrito Federal, no que couber, as atribuições previstas para os Estados e Municípios, nos termos dos arts. 15 e 16.

#### CAPÍTULO V DAS DIRETRIZES PARA O PLANEJAMENTO E GESTÃO DOS SISTEMAS DE MOBILIDADE URBANA

Art. 18. O planejamento, a gestão e a avaliação dos sistemas de mobilidade deverão contemplar:

I - a identificação clara e transparente dos objetivos de curto, médio e longo prazo;

II - a identificação dos meios financeiros e institucionais que assegurem sua implantação e execução;

III - a formulação e implantação dos mecanismos de monitoramento e avaliação sistemáticos e permanentes dos objetivos estabelecidos; e

IV - a definição das metas de atendimento e universalização da oferta de transporte público coletivo, monitorados por indicadores preestabelecidos.

Art. 19. Consideram-se atribuições mínimas dos órgãos municipais incumbidos do planejamento e gestão do sistema de mobilidade urbana:

I - planejar e coordenar os diferentes meios e serviços, observados os princípios e diretrizes desta Lei;

II - avaliar e fiscalizar os serviços e monitorar desempenhos, garantindo a consecução das metas de universalização e de qualidade;

III - implantar a política tarifária;

IV - dispor sobre itinerários, freqüências e padrão de qualidade dos serviços;

V - estimular a eficácia e a eficiência dos serviços de transporte público coletivo; e

VI - garantir os direitos e observar as responsabilidades dos usuários.

Art. 20. Os municípios poderão utilizar os seguintes instrumentos para a gestão do sistema de mobilidade urbana e racionalização do uso dos diferentes meios e serviços:

I - restrição e controle de acesso e circulação, permanente ou temporário, de veículos motorizados em locais e horários predeterminados;

II - estipulação de padrões de emissão de poluentes para locais e horários determinados, podendo condicionar o acesso e a circulação aos espaços urbanos sob controle;

III - aplicação de taxas sobre meios e serviços e de tarifas sobre a utilização da infraestrutura visando desestimular o uso de determinados meios e serviços de transporte urbano;

IV - dedicação de espaço exclusivo nas vias públicas para os serviços coletivos e meios não-motorizados;

V - controle de estacionamentos;

VI - controle do uso das vias urbanas destinadas a cargas e descargas, concedendo prioridade ou restrições;

VII - controle ou proibição de tecnologias poluentes; e

VIII - convênios para o combate ao transporte ilegal de passageiros.

Art. 21. O Plano de Mobilidade Urbana previsto no § 2º do art. 41 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, é o instrumento de efetivação da política de mobilidade urbana e deverá contemplar os princípios e as diretrizes desta Lei, bem como:

I - os serviços de transporte público coletivo;

II - a circulação viária;

III - as infra-estruturas do sistema de mobilidade urbana;

IV - a acessibilidade para pessoas com deficiência e restrição de mobilidade;

V - as bases de integração de duas ou mais modalidades de transporte;

VI - o transporte e a distribuição de bens e o disciplinamento de cargas e descargas;

VII - os pólos geradores de tráfego;

VIII - as áreas de estacionamentos;

IX - as áreas e horários de acesso e circulação restrita ou controlada;

X - os meios de financiamento; e

XI - a sistemática de avaliação, revisão e atualização do Plano.

Parágrafo único. O Plano de Mobilidade Urbana deverá ser integrado aos planos diretores municipais, existentes ou em elaboração, no prazo máximo de três anos da vigência desta Lei.

## CAPÍTULO VI DO PROGRAMA NACIONAL DE APOIO À MOBILIDADE URBANA

Art. 22. Fica instituído o Programa Nacional de Apoio à Política de Mobilidade Urbana - PNAMOB, no âmbito do Ministério das Cidades, destinado a financiar a implantação dos princípios e diretrizes desta Lei, mediante adesão dos Municípios, do Distrito Federal ou dos Estados.

§ 1º São fontes de recursos do PNAMOB os recursos do Orçamento Geral da União.

§ 2º Os critérios de distribuição dos recursos serão estabelecidos pelo Poder Executivo em regulamento específico.

Art. 23. A transferência de recursos pela União fica condicionada:

I - à existência do Plano de Mobilidade Urbana ou equivalente;

II - no caso da delegação dos serviços de transporte público coletivo, à realização de licitação nos termos dos arts. 8º e 9º desta Lei para os contratos de concessão ou permissão que estejam em caráter precário, com o prazo vencido e os em vigor por prazo indeterminado, inclusive por força de legislação anterior;

III - à existência de políticas comuns de mobilidade urbana ou ações coordenadas e integradas entre Municípios e entre estes e os Estados, o Distrito Federal e a União, no caso de áreas conurbadas, aglomerações urbanas ou regiões metropolitanas; e

IV - à disponibilização ao Ministério das Cidades das informações e indicadores necessários à avaliação e monitoramento da política de mobilidade urbana.

§ 1º O Ministério das Cidades divulgará, a cada exercício financeiro, a forma de cálculo, a periodicidade e o valor a ser repassado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como as orientações e instruções necessárias à execução do PNAMOB.

§ 2º Fica vedado ao Ministério das Cidades proceder ao repasse dos recursos do PNAMOB aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, comunicando o fato ao Poder Legislativo respectivo, quando esses entes:

I - utilizarem os recursos em desacordo com as normas estabelecidas para execução do Programa; e

II - apresentarem a prestação de contas em desacordo com a forma e prazo estabelecidos.

Art. 24. A proporção dos recursos do PNAMOB destinados a projetos de infraestrutura para o transporte urbano está condicionada à contrapartida dos entes federados com recursos da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE, instituída pela Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001, em:

I - cinquenta por cento dos recursos aplicados pelos Estados e Distrito Federal nos respectivos projetos; e

II - cem por cento dos recursos aplicados pelos Municípios.

Art. 25. A transferência de recursos financeiros, uma vez constituídas as obrigações das partes em termo próprio, será efetivada pelo Ministério das Cidades mediante depósito em conta-corrente específica, conforme condições previstas em regulamento.

#### CAPÍTULO VII DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 26. Os órgãos e as instituições financeiras e de fomento federais deverão exigir que sejam observados os princípios e diretrizes desta Lei ao financiar ou avalizar empréstimos ou garantias a projetos, programas e infra-estruturas do sistema de mobilidade urbana dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Art. 27. Esta Lei se aplica, no que couber, ao planejamento, controle, fiscalização e operação dos serviços de transporte público coletivo intermunicipal e interestadual de caráter urbano.

Art. 28. O item 1.2 do documento anexo à Lei nº 5.917, de 10 de setembro de 1973, passa a vigorar com a seguinte redação:

“1.2 - O Sistema Nacional de Viação é constituído dos conjuntos dos Sistemas Nacionais Rodoviário, Ferroviário, Portuário, Hidroviário, Aeroviário e compreende:  
.....” (NR)

Art. 29. Esta Lei entra em vigor depois de decorridos cem dias da sua publicação.

Art. 30. Ficam revogados o art. 9º do Decreto-Lei nº 3.326, de 3 de junho de 1941, os arts. 51 e 52 do Decreto-Lei nº 5.405, de 13 de abril de 1943, o § 5º do art. 630 do Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a Seção 7 do art. 1º e a alínea “m” do art. 3º da Lei nº 5.917, de 10 de setembro de 1973, e a Lei nº 6.261, de 14 de novembro de 1975.

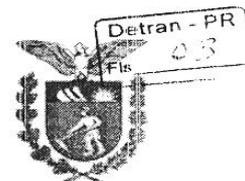
Brasília,

**ANEXO B - CÓPIA DE PEÇAS DO PROTOCOLADO 9.648.479-8, QUE TRATA DO CONVÊNIO PARA DELEGAÇÕES MÚTUAS DE COMPETÊNCIAS ADMINISTRATIVAS E OUTRAS ESTIPULAÇÕES, FIRMADO ENTRE O DETRAN/PR, A PM E OS 399 MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARANÁ.**



**Detran PR**

Departamento de Trânsito do Paraná



PROCOLO – 9.648.479-8  
INTERESSADO – DETRAN/PR  
ASSUNTO - FORMALIZAÇÃO DE NOVO TERMO DE CONVÊNIO DE  
MUNICIPALIZAÇÃO

**Senhor Coordenador:**

Trata-se de solicitação da Coordenadoria de Infrações e da Coordenadoria Financeira, através da Seção de Controle da Receita, em se considerando a transferência do sistema de arrecadação do DETRAN/PR para o Banco do Brasil S.A., e a alteração na sistemática de distribuição/repasses dos valores arrecadados, além da forma de tratamento dos valores dos órgãos inclusos nas guias do DETRAN/PR, no sentido de se celebrar novo termo de convênio, bem como convalidar os procedimentos a partir da entrada do Banco do Brasil em 02.01.2007.

Para tanto, anexamos modelo de novo termo de Convênio, já modificado para contemplar as alterações sugeridas.

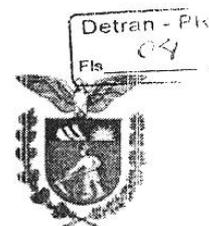
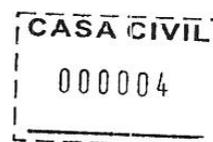
Os municípios já registrados (municipalizados) junto ao DENATRAN – Departamento Nacional de Trânsito, são:

Apucarana;  
Araucária;  
Califórnia;  
Campo Largo;  
Cascavel;  
Coronel Vivida;  
Curitiba;  
Dois Vizinhos;  
Fazenda Rio Grande;  
Foz do Iguaçu;  
Francisco Beltrão;  
Guarapuava;  
Londrina;  
Maringá;  
Marmeleiro;  
Matelândia;  
Medianeira;  
Paranaguá;  
Paranavaí;  
Pato Branco;  
Ponta Grossa;

## Detran PR

Departamento de Trânsito do Paraná

Santa Tereza do Oeste;  
 Santa Terezinha do Itaipu;  
 São José dos Pinhais;  
 Sarandi;  
 Toledo;  
 Umuarama;  
 União da Vitória.



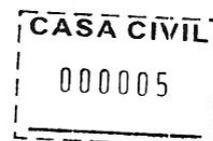
Os municípios que ainda não estão registrados junto ao DENATRAN, mas que poderão vir a fazê-lo, são:

Abatiá;  
 Adrianópolis;  
 Agudos do Sul;  
 Almirante Tamandaré;  
 Altamira do Paraná;  
 Alto Paraíso;  
 Alto Paraná;  
 Alto Piquiri;  
 Altônia;  
 Alvorada do Sul;  
 Amaporã;  
 Ampere;  
 Anahy;  
 Andirá;  
 Ângulo;  
 Antonina;  
 Antonio Olinto;  
 Arapongas;  
 Arapoti;  
 Arapuã;  
 Araruna;  
 Ariranha do Ivaí;  
 Assaí;  
 Assis Chateaubriand;  
 Astorga;  
 Atalaia;  
 Balsa Nova;  
 Bandeirantes;  
 Barbosa Ferraz;  
 Barra do Jacaré;  
 Barracão;  
 Bela Vista do Caroba;  
 Bela Vista do Paraíso;

## Detran PR

Departamento de Trânsito do Paraná

Bituruna;  
 Boa Esperança;  
 Boa Esperança do Iguaçu;  
 Boa Ventura de São Roque;  
 Boa Vista da Aparecida;  
 Bocaiuva do Sul;  
 Bom Jesus do Sul;  
 Bom Sucesso;  
 Bom Sucesso do Sul;  
 Borrazópolis;  
 Braganey;  
 Brasilândia do Sul;  
 Cafeara;  
 Cafelândia;  
 Cafezal do Sul;  
 Cambará;  
 Cambé;  
 Cambira;  
 Campina da Lagoa;  
 Campina do Simão;  
 Campina Grande do Sul;  
 Campo Bonito;  
 Campo do Tenente;  
 Campo Magro;  
 Campo Mourão;  
 Cândido de Abreu;  
 Candió;  
 Cantagalo;  
 Capanema;  
 Capitão Leônidas Marques;  
 Carambeí;  
 Carlópolis;  
 Castro;  
 Catanduvas;  
 Centenário do Sul;  
 Cerro Azul;  
 Céu Azul;  
 Chopinzinho;  
 Cianorte;  
 Cidade Gaúcha;  
 Clevelândia;  
 Colombo;  
 Colorado;  
 Congonhinhas;  
 Conselheiro Mairynck;

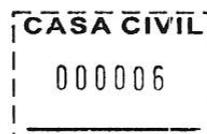


Detran - PR  
 Fis. 05

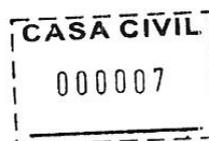
## Detran PR

Departamento de Trânsito do Paraná

Contenda;  
Corbélia;  
Cornélio Procópio;  
Coronel Domingos Soares;  
Corumbataí do Sul;  
Cruz Machado;  
Cruzeiro do Iguaçu;  
Cruzeiro do Oeste;  
Cruzeiro do Sul;  
Cruzmaltina;  
Curiuva;  
Diamante do Oeste;  
Diamante do Norte;  
Diamante do Sul;  
Douradina;  
Doutor Camargo;  
Doutor Ulysses;  
Enéas Marques;  
Engenheiro Beltrão;  
Entre Rios do Oeste;  
Esperança Nova;  
Espigão Alto do Iguaçu;  
Farol;  
Faxinal;  
Fênix;  
Fernandes Pinheiro;  
Figueira;  
Flor da Serra do Sul;  
Floraí;  
Floresta;  
Florestópolis;  
Florida;  
Formosa do Oeste;  
Foz do Jordão;  
Francisco Alves;  
General Carneiro;  
Godoy Moreira;  
Goioerê;  
Goioxim;  
Grandes Rios;  
Guaíra;  
Guairacá;  
Guamiranga;  
Guapirama;  
Guaporema;



Detran - PR  
Fis. 06

Detran - PR  
Fls. 04

## Detran PR

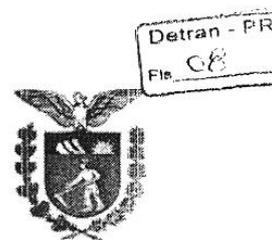
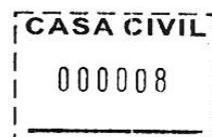
Departamento de Trânsito do Paraná

Guaraci;  
Guaraniaçu;  
Guaraqueçaba;  
Guaratuba;  
Honório Serpa;  
Ibaiti;  
Ibema;  
Ibiporã;  
Icaraíma;  
Iguaçu;  
Iguatu;  
Imbaú;  
Imbituva;  
Inácio Martins;  
Inajá;  
Indianópolis;  
Ipiranga;  
Iporã;  
Iracema do Oeste;  
Irati;  
Iretama;  
Itaguajé;  
Itaipulândia;  
Itambaracá;  
Itambé;  
Itapejara do Oeste;  
Itaperuçu;;  
Itauna do Sul;  
Ivaí;  
Ivaiporã;  
Ivaté;  
Ivatuba;  
Jaboti;  
Jacarezinho;  
Jaguapitã;  
Jaguariaiva;  
Jandaia do Sul;  
Janiópolis;  
Japira;  
Japura;  
Jardim Alegre;  
Jardim Olinda;  
Jataizinho;  
Jesuítas;  
Joaquim Távora;

## Detran PR

Departamento de Trânsito do Paraná

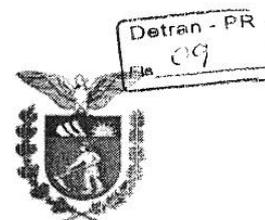
Jundiá do Sul;  
Juranda;  
Jussara;  
Kaloré;  
Lapa;  
Laranjal;  
Laranjeiras do Sul;  
Leópolis;  
Lidianópolis;  
Lindoeste;  
Loanda;  
Lobato;  
Luiziana;  
Lunardelli;  
Lupionópolis;  
Mallet;  
Mamborê;  
Mandaguaçu;  
Mandaguari;  
Mandirituba;  
Manfrinópolis;  
Mangueirinha;  
Manoel Ribas;  
Marechal Candido Rondon;  
Maria Helena;  
Marialva;  
Marilândia do Sul;  
Marilena;  
Mariluz;  
Mariópolis;  
Maripá;  
Marquinho;  
Marumbi;  
Matinhos;  
Mato Rico;  
Mauá da Serra;  
Mercedes;  
Mirador;  
Miraselva;  
Missal;  
Moreira Sales;  
Morretes;  
Munhoz de Melo;  
Nossa Senhora das Graças;  
Nova Aliança do Ivaí;



## Detran PR

Departamento de Trânsito do Paraná

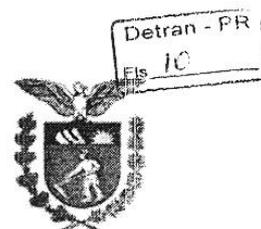
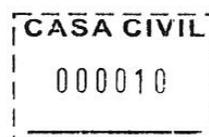
Nova América da Colina;  
Nova Aurora;  
Nova Cantu;  
Nova Esperança;  
Nova Esperança do Sudoeste;  
Nova Fátima;  
Nova Laranjeiras;  
Nova Londrina;  
Nova Olímpia;  
Nova Prata do Iguaçu;  
Nova Santa Bárbara;  
Nova Santa Rosa;  
Nova Tebas;  
Novo Itacolomi;  
Ortigueira;  
Ourizona;  
Ouro Verde do Oeste;  
Paçandu;  
Palmas;  
Palmeira;  
Palmital;  
Palotina;  
Paraíso do Norte;  
Paranacity;  
Paranapoema;  
Pato Bragado;  
Paula Freitas;  
Paulo Frontin;  
Peabiru;  
Perobal;  
Perola;  
Pérola do Oeste;  
Pien;  
Pinhais;  
Pinhal de São Bento;  
Pinhalão;  
Pinhão;  
Piraí do Sul;  
Piraquara;  
Pitanga;  
Pitangueiras;  
Planaltina do Paraná;  
Planalto;  
Pontal do Paraná;  
Porecatu;



# Detran PR

Departamento de Trânsito do Paraná

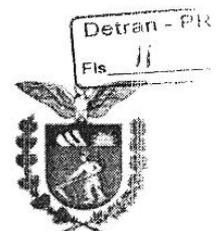
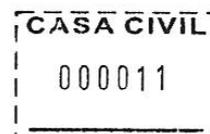
Porto Amazonas;  
Porto Barreiro;  
Porto Rico;  
Porto Vitória;  
Prado Ferreira;  
Pranchita;  
Presidente Castelo Branco;  
Primeiro de Maio;  
Prudentópolis;  
Quarto Centenário;  
Quatiguá;  
Quatro Barras;  
Quatro Pontes;  
Quedas do Iguaçu;  
Querência do Norte;  
Quinta do Sol;  
Quitandinha;  
Ramilândia;  
Rancho Alegre;  
Rancho Alegre do Oeste;  
Realeza;  
Rebouças;  
Renascença;  
Reserva;  
Reserva do Iguaçu;  
Ribeirão Claro;  
Ribeirão do Pinhal;  
Rio Azul;  
Rio Bom;  
Rio Bonito do Iguaçu;  
Rio Branco do Ivaí;  
Rio Branco do Sul;  
Rio Negro;  
Rolândia;  
Roncador;  
Rondon;  
Rosário do Ivaí;  
Sabáudia;  
Salgado Filho;  
Salto do Itararé;  
Salto do Lontra;  
Santa Amélia;  
Santa Cecília do Pavão;  
Santa Cruz do Monte Castelo;  
Santa Fé;



## Detran PR

Departamento de Trânsito do Paraná

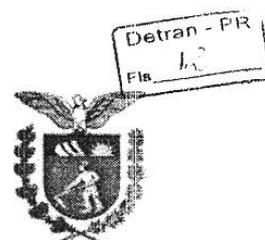
Santa Helena;  
Santa Inês;  
Santa Isabel do Ivaí;  
Santa Isabel do Oeste;  
Santa Lúcia;  
Santa Maria do Oeste;  
Santa Mariana;  
Santa Monica;  
Santana do Itararé;  
Santo Antonio da Platina;  
Santo Antonio do Caiuá;  
Santo Antonio do Paraíso;  
Santo Antonio do Sudoeste;  
Santo Inácio;  
São Carlos do Ivaí;  
São Jerônimo da Serra;  
São João;  
São João do Caiuá;  
São João do Ivaí;  
São João do Triunfo;  
São Jorge do Ivaí;  
São Jorge do Patrocínio;  
São Jorge do Oeste;  
São José da Boa Vista;  
São José das Palmeiras;  
São Manoel do Paraná;  
São Mateus do Sul;  
São Miguel do Iguaçu;  
São Pedro do Iguaçu;  
São Pedro do Ivaí;  
São Pedro do Paraná;  
São Sebastião da Amoreira;  
São Tomé;  
Sapopema;  
Saudade do Iguaçu;  
Sengés;  
Serranópolis do Iguaçu;  
Sertaneja;  
Sertanópolis;  
Siqueira Campos;  
Sulina;  
Tamarana;  
Tamboara;  
Tapejara;  
Tapira;



**Detran PR**

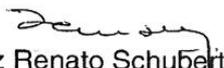
Departamento de Trânsito do Paraná

Teixeira Soares;  
Telemaco Borba;  
Terra Boa;  
Terra Rica;  
Terra Roxa;  
Tibagi;  
Tijucas do Sul;  
Tomazina;  
Três Barras do Paraná;  
Tunas do Paraná;  
Tuneiras do Oeste;  
Tupãssi;  
Turvo;  
Ubiratã;  
Uniflor;  
Uraí;  
Ventania;  
Vera Cruz do Oeste;  
Verê;  
Virmond;  
Vitorino;  
Wenceslau Braz;  
Xambre.



Pelo exposto, solicitamos o encaminhamento deste Protocolado à Coordenadoria Jurídica, para análise e parecer.

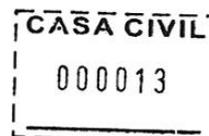
Curitiba, 29 de junho de 2007

  
Luiz Renato Schubert  
Setor de Contratos

De acordo,  
  
Eros Monteiro  
Coordenador Administrativo

**Detran PR**

Departamento de Trânsito do Paraná

**MINUTA**

**TERMO DE CONVÊNIO Nº XXX/2007, DE DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA, QUE ENTRE SI CELEBRAM O ESTADO DO PARANÁ, ATRAVÉS DO DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO – DETRAN/PR, O FUNDO DE REEQUIPAMENTO DE TRÂNSITO – FUNRESTRAN, A POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO PARANÁ – PMPR E O MUNICÍPIO DE XXXXXXXXXXXX, COM A ANUÊNCIA E INTERVENIÊNCIA DO GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ, NA FORMA ABAIXO:**

Em XX de XXXXXXXXX de 20XX, presentes de um lado o **DEPARTAMENTO DE TRÂNSITO DO PARANÁ**, a seguir denominado **DETRAN-PR**, neste ato representado pelo seu Diretor Geral, Senhor **DAVID ANTÔNIO PANCOTTI**, o **FUNDO DE REEQUIPAMENTO DE TRÂNSITO**, doravante denominado **FUNRESTRAN**, representado pelo seu Presidente e Secretário de Estado da Segurança Pública, **Dr. LUIZ FERNANDO DELAZARI**, a **POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO PARANÁ**, denominada simplesmente **PMPR**, representada neste ato, por seu Comandante Geral, Cel. QOPM **NEMÉSIO XAVIER DE FRANÇA FILHO**, e de outro o **MUNICÍPIO DE XXXXXXXXXX**, CNPJ/MF nº xxxxxxxxxxxxxxxxxxxx, doravante denominado **MUNICÍPIO**, neste ato representado por seu Prefeito Municipal, Sr. XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX, com a autorização e anuência do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado do Paraná **ROBERTO REQUIÃO DE MELLO E SILVA**, resolvem celebrar o presente Convênio, conforme as cláusulas e condições seguintes:

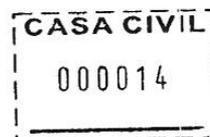
#### **CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO**

**1.1** - Este convênio, destinado aos Municípios integrantes do Sistema Nacional de Trânsito, objetivando a implementação de ações conjuntas entre as partes, com delegações mútuas de competências administrativas, mediante o fornecimento pelo **DETRAN/PR** ao Município de XXXXXXXXXX, dos dados cadastrais dos veículos registrados e dos condutores habilitados no Estado do Paraná, para fins de notificação de autuações e de imposições de penalidades assim como possibilitar arrecadação de multas por ocasião do licenciamento e registro, conforme o cumprimento do que dispõe a Lei Federal n.º 9.503, de 23 de setembro de 1.997 (Código de Trânsito Brasileiro), atendendo ao Art 25, Art. 124, Art. 128, Art. 131 no âmbito de circunscrição do Município de XXXXXXXXX.

Departamento de Trânsito do Paraná – DETRAN/PR  
 Coordenadoria Administrativa – Setor de Contratos e Convênios  
 Fone (41) 3361-1125 - Fax (41) 3361-1065  
 Av. Victor Ferreira do Amaral, 2940 – Bloco A – Capão da Imbuia Curitiba-PR

**Detran PR**

Departamento de Trânsito do Paraná

Detran - PR  
Fls. 14**CLÁUSULA SEGUNDA - DAS ATRIBUIÇÕES DO MUNICÍPIO**

2.1 - No âmbito de sua circunscrição, sem prejuízo de suas atribuições legais, o Município deverá:

I – Respeitadas as competências originárias, estabelecer em conjunto com a PMPR as diretrizes para o policiamento ostensivo de trânsito, para o exercício da função de agente da autoridade executiva municipal de trânsito e cumulativamente procederem a autuações autorizadas pelos Art. 22, V, Art. 23 e Art. 24, VI, previstos no Código de Trânsito Brasileiro;

II – Realizar todo o processo administrativo necessário à imposição das penalidades, nos casos que forem de sua competência originária, mantendo o cadastro do DETRAN/PR permanentemente atualizado, com referência a todas as fases processuais;

III – Integrar-se, por intermédio do **DETRAN/PR**, a outros órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito para fins de notificação, arrecadação e compensação de multas impostas na área de sua competência, com vistas à unificação do licenciamento, à simplificação e à celeridade das transferências de veículos e de prontuários dos condutores de uma para outra unidade da Federação;

IV – Responsabilizar-se integralmente pela regularidade da sinalização, autuação, notificação, bem como por quaisquer outros meios materiais ou procedimentos administrativos necessários à imposição de penalidades na sua esfera de competência, conforme o Art. 24, III, da Lei nº 9.503/97;

V – Gerenciar os valores oriundos deste Convênio, por meio de um Fundo Municipal de Trânsito a ser gerido pelo órgão executivo de trânsito do Município;

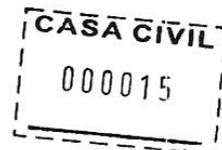
VI – Fornecer ao **DETRAN/PR**, sempre que necessário e/ou, se necessário, para subsidiar o planejamento e as ações de sua competência e da **PMPR**, informações relativas a irregularidades em veículos e habilitação de condutores e outras que venham a ser entendidas pertinentes, constatadas administrativamente, por Agentes Municipais de trânsito ou por equipamentos de monitoramento;

VII - Manter atualizado junto ao DETRAN/PR os dados bancários para recebimentos dos valores arrecadados;

VIII – Participar, em conjunto com o DETRAN/PR e/ou com a PMPR, da elaboração de estudos sobre acidentes de trânsito e suas causas, bem como promover projetos e programas de educação e segurança no trânsito.

**Detran PR**

Departamento de Trânsito do Paraná


 Detran - PR  
 Fls. 15
**CLÁUSULA TERCEIRA - DAS ATRIBUIÇÕES DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO PARANÁ**

**3.1** - Caberá à PMPR, por intermédio do Batalhão de Polícia de Trânsito de Curitiba ou de outra unidade que venha a substituí-lo, sem prejuízo de suas atribuições precípua:

I – Estabelecer em conjunto com o Município e com o DETRAN/PR, os procedimentos para fiscalização, autuação e adoção de medidas administrativas;

II – Executar, em conjunto com o Município, as atribuições de competência deste que lhe foram delegadas através do presente Convênio;

III - Desenvolver policiamento ostensivo de trânsito, na área do Município, executar a fiscalização de trânsito, autuando infrações e aplicando as medidas administrativas cabíveis, devendo aumentar gradativamente, quando necessário, o efetivo a ser empregado na fiscalização de trânsito, com a finalidade do perfeito atendimento das cláusulas conveniadas;

IV – Participar da implementação dos planos operacionais estabelecidos em conjunto com o Município sob a supervisão geral do órgão executivo de trânsito municipal;

V – Separar e encaminhar ao Município os Autos de Infração referentes as infrações de sua competência originária, para processamento e imposição das penalidades cabíveis, até o 3º (terceiro) dia útil subsequente ao do cometimento da infração, ou até o 5º (quinto) dia útil, quando houver cadastramento *on line*;

VI – Separar e encaminhar ao **DETRAN/PR**, os Autos de Infração referentes as infrações de sua competência originária, para processamento e imposição das penalidades cabíveis, até o 3º (terceiro) dia útil subsequente ao do cometimento da infração, ou até o 5º (quinto) dia útil, quando houver cadastramento *on line*;

**CLÁUSULA QUARTA - DAS ATRIBUIÇÕES DO DETRAN**

**4.1** - Caberá ao órgão executivo estadual de trânsito, **DETRAN/PR**, sem prejuízo de suas atribuições legais :

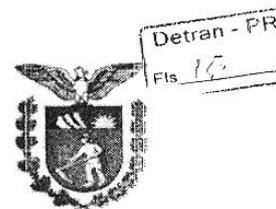
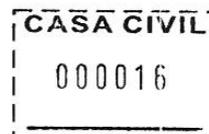
I – Disponibilizar os dados cadastrais dos veículos registrados e dos condutores habilitados no Estado do Paraná, para fins de notificação de autuações e de imposição de penalidades na forma da Resolução 145/03, bem como possibilitar a arrecadação por ocasião do licenciamento e ou registro na forma do Art. 124, 128 e 131 do CTB.

II – Credenciar, capacitar e aperfeiçoar os Policiais Militares lotados no Batalhão de Polícia de Trânsito de Curitiba ou em outra unidade que venha a substituí-la, como agentes da autoridade executiva municipal de trânsito, para atuação concomitante com os Agentes Municipais de Trânsito;

Departamento de Trânsito do Paraná – DETRAN/PR  
 Coordenadoria Administrativa – Setor de Contratos e Convênios  
 Fone (41) 3361-1125 - Fax (41) 3361-1065  
 Av. Victor Ferreira do Amaral, 2940 – Bloco A – Capão da Imbuía Curitiba-PR

# Detran PR

Departamento de Trânsito do Paraná



III – Arrecadar as multas impostas pelo Município, por meio de suas guias próprias, em atendimento aos art. 124, VIII, art. 128, art. 131 § 2º do CTB, Lei 9.503/97;

IV – Estabelecer parcerias com o Município e/ou com a PMPR para promover e participar de projetos e programas de educação e segurança no trânsito, no âmbito de circunscrição do Município;

V – Fornecer ao Município, dados dos registros de acidentes de trânsito, excetuando-se nomes e endereços das pessoas envolvidas, e identificações dos veículos, salvo quando necessário para a elaboração de estudos sobre acidentes de trânsito e suas causas.

## CLÁUSULA QUINTA - DA DISTRIBUIÇÃO E DO REPASSE DOS RECURSOS

5.1 - Os recursos provenientes da arrecadação das multas de trânsito, descontados 5% (cinco por cento) destinados ao Fundo Nacional de Segurança e Educação de Trânsito –FUNSET e R\$ 6,65 (seis reais e sessenta e cinco centavos) ao Departamento Estadual de Trânsito – DETRAN/PR, para ressarcimento dos custos conforme a Resolução 145/03, os quais serão repassados aos órgãos intervenientes, nas seguintes proporções:

5.1.1 - Quando as autuações de trânsito de competência do Estado, forem lavradas por policiais militares: 100% (cem por cento) para o FUNRESTRAN.

5.1.2 - Quando as autuações de trânsito de competência do Município forem lavradas por policiais militares:

- a) 60% (sessenta por cento) para o Fundo Municipal de Trânsito; e
- b) 40% (quarenta por cento) para o FUNRESTRAN.

5.1.3 - Quando as autuações de trânsito de competência do Estado forem lavradas por agentes municipais de trânsito:

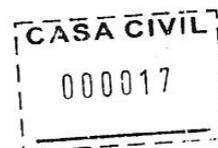
- a) 40% (quarenta por cento) para o Fundo Municipal de Trânsito; e
- b) 60% (sessenta por cento) para o FUNRESTRAN.

5.1.4 - Quando as autuações de trânsito de competência do Município forem lavradas por agentes municipais de trânsito, bem como as autuações decorrentes do uso de meio mecânico, elétrico, eletrônico, fotográfico ou similares, implantados e operados pelo Município: 100% (cem por cento) para o Fundo Municipal de Trânsito.

5.1.5 - A tabela de custos decorrente da Resolução n.º 145 do CONTRAN será reajustada anualmente com base no IPCA acumulado no período, podendo sofrer ajustes e/ou correções que permitam, mediante prévia comunicação, manter o equilíbrio

## Detran PR

Departamento de Trânsito do Paraná



econômico financeiro do contrato. Apurados os cálculos correspondentes, o referido reajuste passará a ter vigência sempre no mês de dezembro.

**5.2** - Os valores e remunerações de que trata este Convênio deverão ser automaticamente creditados aos respectivos convenientes por ocasião do efetivo pagamento da multa de trânsito na rede bancária arrecadadora, exceto quando se tratar de multas cobradas em razão de convênio firmado com autoridades executivas de trânsito de outras unidades da Federação, caso em que o repasse será feito no mês subsequente ao da arrecadação.

**Parágrafo Primeiro.** Tratando-se de veículos estrangeiros ou veículos registrados em outras unidades da Federação, os percentuais repassados poderão ser menores que os previstos neste Convênio, dependendo dos acordos firmados entre as autoridades responsáveis pela cobrança dos débitos referentes às infrações de trânsito.

### CLÁUSULA SEXTA – DO PAGAMENTO COM CHEQUE SEM PROVISÃO DE FUNDOS E/OU DUPLICIDADE DE AUTENTICAÇÃO POR INCORREÇÃO DO BANCO ARRECADADOR NAS GUIAS PROPRIAS DO DETRAN/PR.

**6.1** - No caso de pagamentos efetuados com cheque, que porventura não sejam compensados, fica o **DETRAN/PR** autorizado a realizar os procedimentos administrativos e operacionais necessários, tanto para a cobrança como para a atualização do cadastro, ficando autorizado a debitar o valor correspondente em um próximo repasse.

**6.2** - O **DETRAN/PR** encaminhará ao município, cópia do processo com a documentação comprobatória do fato.

### CLAUSULA SÉTIMA - DA TARIFA BANCÁRIA PARA REPASSES

**7.1** - Fica o **DETRAN/PR** autorizado ao ressarcimento de valores referente aos custos para a transferência bancária do montante diário arrecadado.

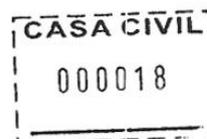
Os valores e atualizações, dos custos bancários, serão aqueles estabelecidos no contrato entre o **DETRAN/PR** e o banco Arrecadador.

### CLÁUSULA OITAVA – DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Departamento de Trânsito do Paraná – DETRAN/PR  
 Coordenadoria Administrativa – Setor de Contratos e Convênios  
 Fone (41) 3361-1125 - Fax (41) 3361-1065  
 Av. Victor Ferreira do Amaral, 2940 – Bloco A – Capão da Imbuía Curitiba-PR

## Detran PR

Departamento de Trânsito do Paraná



**8.1** - As despesas decorrentes do presente Convênio, correrão à conta das dotações orçamentárias próprias nos orçamentos dos respectivos Convenientes.

### CLÁUSULA NONA – DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

**9.1** - O **DETRAN/PR**, através do **FUNRESTRAN**, arcará com os custos decorrentes do tratamento administrativo dos Autos de Infração, processamento e notificação dos infratores, nas infrações de sua competência originária, competindo o mesmo ao Município nas infrações de sua competência originária.

**9.2** - O julgamento de recursos administrativos eventualmente interpostos contra penalidades impostas com base na legislação de trânsito, ficará a cargo da Junta Administrativa de Recursos de Infrações – **JARI** que funcione junto à autoridade de trânsito que tiver imposto a penalidade recorrida.

**9.3** - Cada parte conveniente é responsável pela defesa judicial ou extra judicial, dos atos de sua competência específica, cabendo à parte que for demandada por ato de outra dar imediato conhecimento do fato à interessada, devendo esta última, voluntariamente, ingressar na ação judicial em curso e assumir a defesa do ato contestado, ficando obrigada, desde a notificação, a assumir o ônus pelas custas judiciais e honorários advocatícios em caso de condenação.

**9.4** - Eventuais devoluções de valores arrecadados, sejam para usuários do Sistema Nacional de Trânsito ou bancos arrecadadores, são de responsabilidade do órgão de competência da infração, salvo os casos previstos na Cláusula Sexta;

**9.5** - As partes convenientes ratificam os atos anteriormente praticados, da data do vencimento ou da denúncia do Convênio anterior até a data da assinatura do presente.

**9.6** - Se necessário modificação, extinção, inovação, substituição de procedimentos técnicos, administrativos ou operacionais, as novas disposições poderão ser firmadas em ata, desde que não incorram em alteração do objeto e da remuneração devida.

### CLÁUSULA DÉCIMA – DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

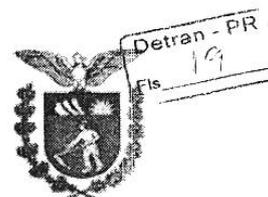
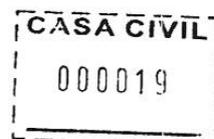
**10.1** - O presente Convênio vigorará por 60 (sessenta) meses, contados da data da publicação de seu extrato no Diário Oficial, podendo ser alterado mediante aditamento, facultado aos celebrantes o exercício da denúncia, desde que manifestada por escrito com antecedência mínima de 90 (noventa) dias.

**10.2** - As partes convenientes se comprometem em guardar sigilo sobre as informações disponibilizadas no cadastro de dados do DETRAN/PR em razão do presente convênio.

Departamento de Trânsito do Paraná – DETRAN/PR  
 Coordenadoria Administrativa – Setor de Contratos e Convênios  
 Fone (41) 3361-1125 - Fax (41) 3361-1065  
 Av. Victor Ferreira do Amaral, 2940 – Bloco A – Capão da Imbuía Curitiba-PR

**Detran PR**

Departamento de Trânsito do Paraná



**10.3** - Fica eleito o foro da Comarca de Curitiba/PR para dirimir qualquer dúvida oriunda do presente Termo, que não o forem administrativamente, renunciando as partes a qualquer outro, por mais privilegiado que seja.

E, por estarem justos e conveniados, assinam o presente Termo de Convênio em 4 (quatro) vias de igual teor e forma, devidamente assinadas pelas partes e testemunhas presentes.

Curitiba, XX de XXXXXXXXXXXX de 20XX.

**David Antônio Pancotti**  
Diretor Geral do DETRAN/PR

**Luiz Fernando Ferreira Delazari**  
Secretário de Segurança Pública

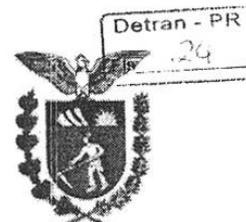
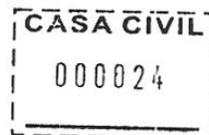
**Nemésio Xavier de França Filho**  
Comandante Geral da PMPR

**XXXXXXXXXXXXXXXXXX**  
Pref. Municipal de XXXXXX

Testemunhas:

1ª - \_\_\_\_\_

2ª - \_\_\_\_\_



## Detran PR

Departamento de Trânsito do Paraná

Parecer nº 230/2007-COOJU  
Protocolo nº 9.648.479-8

**Assunto: Novo Convênio firmado entre este DETRAN, o FUNRESTRAN, a PMPR e os diversos Municípios do Paraná.**

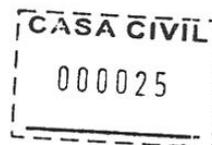
Senhora Coordenadora,

Trata-se de expediente encaminhado pela Coordenadoria de Infrações, pela Coordenadoria Financeira por intermédio do Setor de Controle da Receita e pela Coordenadoria Administrativa por meio do Setor de Contratos, para análise e parecer desta Coordenadoria Jurídica, quanto a formalização de um **Novo Convênio** e DENÚNCIA ao convênio firmado entre o DETRAN, FUNRESTRAN – Fundo de Reequipamento de Trânsito, PMPR – Polícia Militar do Paraná e os seguintes Municípios do Paraná: Apucarana; Araucária; Califórnia Campo Largo; Cascavel; Coronel Vivida; Curitiba; Dois Vizinhos; Fazenda Rio Grande; Foz do Iguaçu; Francisco Beltrão; Guarapuava; Londrina; Maringá; Marmeleiro; Matelândia; Medianeira; Paranaguá; Paranaíba; Pato Branco; Ponta Grossa; Santa Tereza do Oeste; Santa Terezinha de Itaipu; São José dos Pinhais; Sarandi; Toledo; Umuarama e União da Vitória, objetivando adequação nos procedimentos referente a arrecadação.

A solicitação foi desencadeada pela alteração do banco arrecadador do Detran, ocorrida em 02/01/2007, trazendo mudanças significativas na forma de arrecadação e repasse dos recursos provenientes de multa de trânsito. Em decorrência desse fato visualizou-se as diferentes formalizações do Convênio de Delegação de competência, tendo em si o mesmo objeto.

## Detran PR

Departamento de Trânsito do Paraná



Considera-se "Convênio administrativo, o instrumento de realização de um determinado e específico objetivo, em que os interesses não se contrapõem – ainda que haja prestações específicas e individualizadas, a cargo de cada partícipe. No Convênio, a assunção de deveres destina-se a regular a atividade harmônica de sujeitos integrantes da Administração Pública, que buscam a realização imediata de um mesmo e idêntico interesse público."<sup>1</sup>

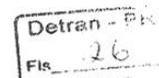
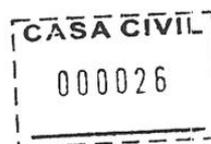
Concernente a previsão legal para celebração de parceria, acordo, **convênio**, ajustes ou outros instrumentos congêneres entre os entes interessados e este Departamento, encontra amparo legal no Art. 116, caput, parágrafos e incisos da Lei 8.666/93, condicionada ao atendimento, no que couber, dos requisitos estabelecidos na Nova Lei de Licitação, Contratos Administrativos e Convênios no âmbito dos Poderes do Estado do Paraná (Lei 15.340/2006) no artigo 133 e seguintes e ainda, no disposto nos Arts. 22, 23 e 24 do CTB, que estabelecem a competência dos órgãos executivos de trânsito dos Estados e dos Municípios, para integrar-se a outros órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito, visando o cumprimento à legislação e normas de trânsito, especificamente:

**"Art. 133 da Lei Estadual nº. 15.340/2006 – Constitui o convênio uma forma de ajuste entre o Poder Público e entidades públicas ou privadas, buscando a consecução de objetivos de interesse comum, por colaboração recíproca, distinguindo-se dos contratos pelos principais traços característicos:**

<sup>1</sup>JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos, 10ª. Edição. São Paulo: Dialética. 2004. pág. 641.

# Detran PR

Departamento de Trânsito do Paraná



- I. igualdade jurídica dos partícipes;**
- II. não persecução da lucratividade;**
- III. possibilidade de DENÚNCIA unilateral por qualquer dos partícipes, na forma prevista no ajuste;**
- IV. diversificação da cooperação oferecida por cada partícipe;**
- V. responsabilidade dos partícipes limitada, exclusivamente, às obrigações contraídas durante o ajuste.**

**“Art. 146 da Lei Estadual nº. 15.340/2006** Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por qualquer dos Poderes do Estado, órgãos e entidades sua Administração direta ou indireta, entre si ou com outras pessoas de direito público ou privado”

**“Art. 22 do CTB** – Compete aos órgãos de trânsito ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, no âmbito de sua circunscrição:

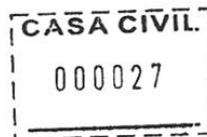
I - ...

XIII – integrar-se a outros órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito para fins de arrecadação e compensação de multas impostas na área de sua competência, com vistas à unificação do licenciamento, à simplificação e à celeridade das transferências de veículos e de prontuários de condutores de uma para outra unidade da Federação;

XIV – fornecer, aos órgãos e entidades executivos de trânsito e executivos rodoviários municipais, os dados cadastrais dos veículos

# Detran PR

Departamento de Trânsito do Paraná



registrados e dos condutores habilitados, para fins de imposição e notificação de penalidades e de arrecadação de multas nas áreas de suas competências;

**Art. 23 do CTB** – Compete às Polícias Militares dos Estados e do Distrito Federal:

I - ...

III – executar a fiscalização de trânsito, quando e conforme convênio firmado, como agente do órgão ou entidade executivos de trânsito ou executivos rodoviários, concomitantemente com os demais agentes credenciados.

**Art. 24 do CTB** – Compete aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição:

I ...

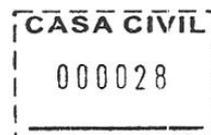
XIII – integrar-se a outros órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito para fins de arrecadação e compensação de multas impostas na área de sua competência, com vistas à unificação do licenciamento, à simplificação e à celeridade das transferências de veículos e de prontuários de condutores de uma para outra unidade da Federação.”

O Art. 25 do mesmo diploma legal também estabelece a competência dos órgãos de trânsito para celebrar convênio, delegando as atividades de trânsito:

**Art. 25** - Os órgãos e entidades executivos do Sistema Nacional de Trânsito poderão celebrar convênio delegando as atividades previstas

# Detran PR

Departamento de Trânsito do Paraná



neste Código, com vistas à maior eficiência e à segurança para os usuários da via.”

Dessa forma, as partes celebrantes são legítimas, uma vez que os Municípios do Paraná anteriormente indicados integram o Sistema Nacional de Trânsito e, juntamente com os demais convenientes, visam assegurar a eficácia do disposto no §2º do art. 1º do Código de Trânsito Brasileiro, que assim prevê:

**“Art. 1º.** O trânsito de qualquer natureza nas vias terrestres do território nacional, abertas à circulação, rege-se por este Código.

**§ 1º. ...**

**§ 2º.** 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 este direito.”

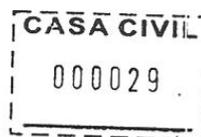
Por sua vez, o princípio do interesse público está expressamente previsto no art. 2º, caput, da Lei nº. 9.784/99, e especificado no parágrafo único, com a exigência de “atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei” (inciso II).<sup>2</sup>

Destarte, é fulcrado no interesse público que se consubstancia a legitimidade para a celebração do respectivo Termo de Convênio, com vistas à segurança dos cidadãos no

<sup>2</sup> **DI PIETRO**, Maria Sylvia Zanella. DIREITO ADMINISTRATIVO. 19ª. Edição. São Paulo. Atlas. 2006. pág. 84

**Detran PR**

Departamento de Trânsito do Paraná



trânsito e ao cumprimento do prescrito em lei.

Ademais, a possibilidade do DETRAN celebrar convênios ou acordos de cooperação com órgãos públicos ou particulares, para o desempenho de atividades de sua competência, está previsto no Art. 3º, inciso XVI, do Regulamento do Detran/PR, aprovado pelo Decreto Estadual nº 3.382, de 20 de julho de 1983.

No que concerne a **Denúncia**, esta é definida como a Notificação de uma parte contratante à outra de que estarão suspensos, a partir de certa data, os efeitos do contrato que vêm cumprindo.<sup>3</sup>

Há previsão legal para o exercício da DENÚNCIA no artigo 133, inciso III, da Lei Estadual nº. 15.340/2006.

**"Art. 133 ...**

**I- ...**

**III- possibilidade de DENÚNCIA unilateral por qualquer dos partícipes, na forma prevista no ajuste;..."**

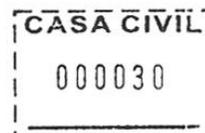
A previsão Contratual para efetivar a Denúncia está estipulada, de maneira geral entre o Municípios Convenientes, nas Disposições Finais:

**DAS DISPOSIÇÕES FINAIS**

<sup>3</sup> **GUIMARÃES**, Deocleciano Torrieri. DICIONÁRIO TÉCNICO JURÍDICO. 4ª. Edição. São Paulo: RIDEEL, 2001. pág. 239.

**Detran PR**

Departamento de Trânsito do Paraná



**"...facultado aos convenentes o exercício da denúncia ..."**

Diante do exposto, pugna-se pela DENÚNCIA dos Convênios firmados com os Municípios antes indicados (frisa-se: com exceção do Município de Curitiba), para a celebração de um Novo Convênio conforme minuta anexa a este processo, para que seja expressamente fixado o pagamento com Cheque sem provisão de fundos; o ressarcimento de valores referentes a transferência bancária, bem como, para que se definam por ata as modificações dos procedimentos de arrecadação e seu controle.

No que tange ao **Novo Convênio**, este obedece as regras concernentes a uma nova celebração, as quais estão estipuladas nos artigos 134, 135, 136 e 137 todos da Lei Estadual nº. 15.340/2006, bem como respeitar o estipulado no artigo 116 da Lei 8.666/1993.

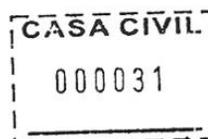
No Novo Convênio, a ser estabelecido pelo prazo determinado de 60 (sessenta) meses para todos os Municípios, serão realizadas as seguintes mudanças ao Convênio original, sem que haja dispêndio de valores:

**PRIMEIRO ACRÉSCIMO – DO PAGAMENTO DE COM CHEQUES SEM PROVISÃO DE FUNDOS E/OU DUPLICIDADE DE AUTENTICAÇÃO POR INCORREÇÃO DO BANCO ARRECADADOR NAS GUIAS PRÓPRIAS DO DETRAN (corresponde a Cláusula Sexta da Minuta de Convênio)**

a) No caso de pagamentos efetuados com cheques que porventura não sejam compensados, fica o DETRAN/PR autorizado a realizar os procedimentos administrativos e operacionais necessários, tanto para a cobrança como para a atualização do cadastro, ficando autorizado a

# Detran PR

Departamento de Trânsito do Paraná



Detran - PR  
Fls. 34

debitar o valor correspondente em um próximo repasse.

b) o DETRAN/PR encaminhará cópia da documentação comprobatória do fato.

SEGUNDA ACRÉSCIMO – DA TARIFA BANCÁRIA PARA REPASSES (corresponde a Cláusula Sétima da Minuta de Convênio)

1. Fica o DETRAN/PR autorizado ao ressarcimento de valores referente ao custo para a transferência bancária do montante diário arrecadado.

Os valores e atualizações dos custos bancários, serão aqueles estabelecidos no contrato entre o DETRAN/PR e o Banco Arrecadador.

TERCEIRA ACRÉSCIMO – DISPOSIÇÕES GERAIS – ITEM 9.6

Se necessário modificação, extinção substituição dos procedimentos técnicos, administrativos ou operacionais, as novas disposições poderão ser firmadas em ata, desde que não incorram em alteração do objeto e da remuneração devida.

Além dessas alterações, o Novo Convênio acrescenta um item na Cláusula Nona, referente as disposições Gerais, ratificando todos os atos anteriormente praticados, da data do VENCIMENTO ou da DENÚNCIA do Convênio anterior até a data da assinatura do presente.

Ressalta-se que o Convênio inicial foi firmado com as mencionadas instituições e foi devidamente autorizado pelo Exmo. Sr. Governador do Estado, conforme as disposições constantes da Lei Federal nº 8.666/93. E as alterações sugeridas em nada implicam na modificação de valores do convênio original.

# Detran PR

Departamento de Trânsito do Paraná



Detran - PR  
Fls. 32

As alterações propostas no Convênio antes firmado com este órgão atendem às exigências legais, ressaltando que a presente formalização não gerará ônus às entidades convenientes, ficando apenas à cargo deste Departamento, as despesas decorrentes de publicação em Diário Oficial.

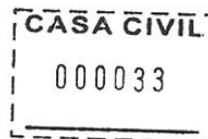
No entanto, destaca-se que deverão ser encaminhados o Termo de Denúncia, Termo de Convênio juntamente com o plano de trabalho, para os seguintes Municípios: Apucarana; Araucária; Califórnia Campo Largo; Cascavel; Coronel Vivida; Dois Vizinhos; Fazenda Rio Grande; Foz do Iguaçu; Francisco Beltrão; Guarapuava; Londrina; Maringá; Marmeleiro; Matelândia; Medianeira; Paranaguá; Paranaíba; Pato Branco; Ponta Grossa; Santa Tereza do Oeste; Santa Terezinha de Itaipu; São José dos Pinhais; Sarandi; Toledo; Umuarama e União da Vitória, e havendo interesse por parte desses Municípios, poderão denunciar o Convênio Anterior e aderir ao Novo Convênio no mesmo instante.

Em cumprimento aos princípios orientadores da Administração Pública, principalmente os concernentes a legalidade, a publicidade, a efetividade e a celeridade, poder-se-ia admitir a integração dos demais Municípios não registrados junto ao DENATRAN que apresentarem interesse ao Convênio objeto desse expediente, desde que se manifestem dentro do seu período de vigência. Porém, para que tal procedimento torna-se hábil no mundo jurídico, mister se faz a autorização Governamental para todos os Municípios relacionados às fls. 04 a 12.

Por oportuno, observa-se que **o Convênio com o Município de Curitiba** não será denunciado, uma vez que o prazo de vigência não foi prorrogado conforme prevê a Cláusula Sétima do Convênio sob nº.15598/2005, sendo necessário a formalização de um

# Detran PR

Departamento de Tránsito do Paraná



Detran - PR  
Fls. 33

Novo Convênio. Mister se faz, também, a convalidação dos atos praticados no interstício do Convênio anterior até a assinatura do presente, para que surtam os efeitos legais, desde que não caracterizem vício insanável para a atuação da Administração, conforme prevê a Cláusula Sexta, item 6.5 do Convênio Original.

A respeito do tema o artigo 55 da Lei Federal n.º 9.784/99, determinou que: "Em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração."

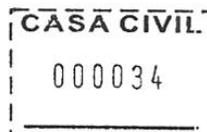
Acerca da convalidação dos atos, e despesas praticadas, sem o devido respaldo contratual, adota a doutrina nacional o entendimento que segue:

**"A convalidação é ato discricionário porque cabe à Administração diante do caso concreto verificar o que atende melhor o interesse público: a convalidação, para assegurar validade aos efeitos já produzidos do ato ou decretação de sua nulidade". (Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo, 7ª ed. São Paulo, Atlas, 1996, p. 203). (...)**

Diante disto, o presente protocolado deverá ser encaminhado ao Excelentíssimo Senhor Governador do Estado, para que este, em achando oportuno e conveniente, convalide os atos praticados no período concernente ao vencimento do convênio n.º. 15598/2005 até a data da assinatura do presente, para que o mesmo venha a surtir legais e jurídicos efeitos.

**Detran PR**

Departamento de Trânsito do Paraná


 Detran - PR  
 Fls. 34

Por derradeiro, o presente Convênio, fica ainda sujeito à prévia e expressa autorização governamental, nos termos do Art. 9º. do Decreto Estadual nº 897/2007:

**"Art. 9º. – Fica sujeita à prévia e expressa autorização do Governador do Estado, a formalização de acordos, convênios, termos de cooperação técnica e/ou financeira e outros instrumentos congêneres pelos Órgãos da Administração Direta e da Indireta do Poder Executivo, bem como os respectivos aditamentos". (grifo nosso)**

Em anexo, minutas do Termo de Denúncia; do Termo de Convênio e Plano de Trabalho para verificação e encaminhamento superior.

É o Parecer.

Curitiba, 02 de julho de 2007.

  
 Maristela Frederico  
 Advogada

De acordo com o Parecer nº 230/2007-COOJU.

Encaminhe-se à Coordenadoria Administrativa, para providências.

  
**Mônica Pimentel de Souza Lobo**  
**Coordenadora Jurídica**



GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ  
CASA CIVIL  
Coordenadoria Técnico-Jurídica

CASA CIVIL C.T.J.	1
FLS. 11	
RUB. 88	

**PROTOCOLO:** 9.648.479-8

**ASSUNTO :** Autorização para formalização de convênio – Autorização para formalização de termo de denúncia a convênio – Convalidação de atos praticados.

**INTERESSADO(A):**

1. Secretaria de Estado da Segurança Pública – SESP.
2. Departamento de Trânsito do Paraná – Detran-PR;
3. Polícia Militar do Paraná – PMPR;
4. Fundo de Reequipamento de Trânsito – FUNRESTRAN;
5. Municípios diversos.

**PARECER N.º: 1.717/2.007 – C T J / C C**

**EMENTA:** AUTORIZAÇÃO. FORMALIZAÇÃO DE CONVÊNIO. SUBSTITUIÇÃO DOS CONVÊNIOS FIRMADOS ENTRE O DETRAN-PR, PMPR, E OS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARANÁ, PARA ARRECADAÇÃO DAS MULTAS DE TRÂNSITO. FORMALIZAÇÃO DE TERMO DE DENÚNCIA A CONVÊNIO. CONVALIDAÇÃO DE ATOS PRATICADOS. POSSIBILIDADE.

A Pasta da Segurança Pública encaminha à apreciação governamental solicitação do Departamento de Trânsito do Paraná – Detran-PR, para formalizar novo convênio e termo de denuncia ao convênio celebrado entre o Detran-PR, FUNRESTRAN, PMPR e os municípios paranaenses elencados às fls. 03/04, com exceção do município de Curitiba.

Solicita ainda o Detran-PR convalidação dos atos praticados, mormente ao período do término de vigência do Convênio n.º

*D. D.*



GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ  
CASA CIVIL  
Coordenadoria Técnico-Jurídica

CASA CIVIL
C.T.J.
FLS. 44
RUB. K

2

15.598/2.005 até a data de assinatura do novo convênio que se pretende firmar.

A solicitação para formalização de novo convênio decorre da alteração da instituição financeira arrecadadora do Detran-PR, ocorrida em 02.01.07, o que acarretou mudanças significativas na forma de arrecadação e repasse de recursos provenientes de multas de trânsito, fato este, gerador de convênios com o mesmo objeto precípua, porém com cláusulas distintas.

Reza o artigo 133, *caput*, da Lei Estadual n.º 15.340, de 22 de dezembro de 2.006, que *“constitui o convênio uma forma de ajuste entre o Poder Público e entidades públicas ou privadas, buscando a consecução de objetivos de interesse comum, por colaboração recíproca (...)”*.

Ainda nesta seara, vimos por bem transcrever a doutrinação da Ilustre Administrativista Maria Sylvia Zanella Di Pietro, em sua obra *Parcerias na Administração Pública*, 4.ª Edição, São Paulo, Atlas, 2.002, p. 189/190:

“O convênio é um dos instrumentos de que o Poder Público se utiliza para associar-se quer com outras entidades públicas quer com entidades privadas.

O convênio tem em comum com o contrato o fato de ser um acordo de vontades. Mas é um acordo de vontades com características próprias. Isto resulta da própria Lei n.º 8.666, de 1993, quando, no art. 116, *caput*, determina que sua normas se aplicam aos convênios **“no que couber”**. Se os convênios tivessem natureza contratual, não haveria necessidade dessa forma, porque a aplicação da Lei já decorreria dos arts. 1º e 2º.

(...)

Eros Roberto Grau, citando a lição de Henry Jacquot (*Lê statut juridique des plans français*, Paris, 1973, p. 226), diz que, no contrato, *“as partes têm interesses opostos e desejam coisas diferentes: o vendedor quer desapossar-se de um bem com a condição de receber em troca o mais elevado preço possível; o comprador deseja adquirir*

*Det*



GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ  
CASA CIVIL  
Coordenadoria Técnico-Jurídica

CASA CIVIL C.T.J.	3
FLS. 42	
RUB. 162	

o mesmo bem, pagando o menor preço possível. No ato coletivo, por outro lado, as partes desejam a mesma coisa: **realizar conjuntamente uma ou várias operações comuns**; seus interesses, ainda se diferentes, caminham na mesma direção" (*Enciclopédia Saraiva de Direito*, v. 20. p.379)."

Desta forma, resta explicitado o interesse dos partícipes, a saber, o interesse público, com vista à segurança dos cidadãos no trânsito e ao cumprimento do prescrito em Lei.

A formalização do termo de denúncia ao convênio celebrado entre o Detran-PR, FUNRESTRAN, PMPR e os municípios paranaenses elencados às fls. 03/04, com exceção do município de Curitiba (Convênio n.º 15.598/2.005), decorre da necessidade de notificar os municípios de que os efeitos do convênio que vem cumprindo, cessarão a partir de certa data, haja vista a formalização do novo convênio por ora solicitado.

Visando uma melhor instrução processual, vimos por bem transcrever, em síntese, o exposto às fls. 32:

"Em cumprimento aos princípios orientadores da Administração Pública, principalmente os concernentes a legalidade, a publicidade, a efetividade e a celeridade, poder-se-ia admitir a integração dos demais Municípios não registrados junto ao DENATRAN que apresentarem interesse ao Convênio objeto desse expediente, desde que se manifestem dentro do seu período de vigência. Porém, para que tal procedimento torna-se hábil no mundo jurídico, mister se faz a autorização Governamental para todos os Municípios relacionados às fls. 04 a 12."

Instruem os presentes autos minuta estabelecendo as cláusulas do novo convênio que se pretende firmar, fls. 13/19, plano de trabalho estabelecendo as metas a serem atingidas, fls. 20/21, bem como minuta do termo de denúncia, fls. 22, ao convênio

*[Handwritten signature]*



GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ  
CASA CIVIL  
Coordenadoria Técnico-Jurídica



4

celebrado entre o Detran-PR, FUNRESTRAN, PMPR e os municípios paranaenses elencados às fls. 03/04.

O processo mereceu análise jurídica por meio do Parecer n.º 230/2.007, fls. 24/34, redigido com maestria pela Coordenadoria Jurídica do Departamento de Trânsito do Paraná – COOJU/Detran-PR.

Destarte, o protocolado em epígrafe deverá ser elevado à apreciação do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado, para, concordando, AUTORIZAR a celebração de novo convênio, Art. 9.º do Decreto Estadual n.º 897/07, a formalização <sup>do</sup> termo de denúncia, Art. 133, III, da Lei Estadual n.º 15.340/06, assim como CONVALIDAR o período a descoberto do Convênio n.º 15.598/2.005, contado do término de vigência até a assinatura do novo convênio.

CTJ, em 17 de julho de 2.007.

Tatiany Almeida  
Assessora Jurídica da Casa Civil  
OAB/PR 36.280

Revisado por: Andréa Maria de L. Cordeiro  
Assessora Jurídica da Casa Civil  
OAB/PR 21.524

1. De acordo;  
2. Encaminhe-se à DG/CC.  
Em 17 / 07 / 2.007.

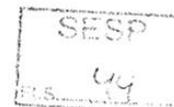
Alvaro Dino Rodrigues da Costa  
Assistente da Casa Civil

Andréa Pires da Costa  
COORDENADORA JURÍDICA



CASA CIVIL

## DESPACHO DO GOVERNADOR



PROTOCOLO: 9.648.479-8

1. De acordo com os Pareceres n.º 230/2.007 – COOJU/Detran-PR, fls. 24/34, e n.º 1.717/2.007 – CTJ/CC, fls. 40/43, **AUTORIZO**, com fulcro no **Art. 9.º do Decreto Estadual n.º 897/07**, a celebração de termo de convênio de delegação de competência entre o Estado do Paraná, através do Departamento de Trânsito do Paraná – Detran-PR, o Fundo de Reequipamento de Trânsito – FUNRESTRAN, a Polícia Militar do Paraná – PMPR, e os 399 (trezentos e noventa e nove) municípios do Estado do Paraná, tendo como objeto a implementação de ações conjuntas entre as partes, com delegações mútuas de competências administrativas, mediante o fornecimento pelo Detran-PR aos 399 (trezentos e noventa e nove) municípios do Estado do Paraná, para fins de notificação de autuações e de imposições de penalidades assim como possibilitar arrecadação de multas por ocasião do licenciamento e registro, conforme o cumprimento do que dispõe o Código de Trânsito Brasileiro – CTB, atendendo aos Arts. 25, 124, 128 e 131 no âmbito de circunscrição das municipalidades.

2. Por conseguinte, fica **AUTORIZADO**, embasado nos pareceres jurídicos retro mencionados, com esteio no **Art. 133, III, da Lei Estadual n.º 15.340/06, c/c o Art. 9.º do Decreto Estadual n.º 897/07**, a formalização de termo de denúncia ao convênio firmado entre o Detran-PR, FUNRESTRAN, PMPR e os municípios paranaenses de Apucarana, Araucária, Califórnia, Campo Largo, Cascavel, Coronel Vivida, Dois Vizinhos, Fazenda Rio Grande, Foz do Iguaçu, Francisco Beltrão, Guarapuava, Londrina, Maringá, Marmeleiro, Matelândia, Medianeira, Paranaguá, Paranavaí, Pato Branco, Ponta Grossa, Santa



## CASA CIVIL

Terezinha do Oeste, Santa Terezinha do Itaipu, São José dos Pinhais, Sarandi, Toledo, Umuarama e União da Vitória.

3. Por derradeiro, ratifico, com base nos pareceres da COOJU/Detran-PR e da CTJ/CC, acima mencionados, os atos praticados, mormente ao período do término de vigência do Convênio n.º 15.598/2.005 até a data de assinatura do convênio ora autorizado.

4. Encaminhe-se à SESP, para as providências legais.

CURITIBA, 18 / 07 / 07

  
ROBERTO REQUIÃO  
GOVERNADOR DO PARANÁ