

# **ESTÁGIO ATUAL DA MUNICIPALIZAÇÃO DO TRÂNSITO NO BRASIL**

**Regis Rafael Tavares da Silva**  
**Carlos Felipe Grangeiro Loureiro**

Programa de Mestrado em Engenharia de Transportes - PETRAN  
Universidade Federal do Ceará - UFC

## **RESUMO**

Os problemas de trânsito e transporte vivenciados pelas cidades brasileiras se agravam com o crescente processo de urbanização a que elas estão submetidas. A legislação brasileira conferiu autonomia aos municípios para formular e aplicar políticas públicas de desenvolvimento urbano, aí incluídas as de trânsito, a partir da determinação legal de assumir a sua gestão. Porém, essa transição de poder não tem se desenvolvido com a rapidez esperada e as suas consequências podem ser muito prejudiciais aos municípios. Portanto, esse trabalho tem o objetivo de caracterizar o estágio atual do processo de municipalização do trânsito no Brasil, contribuindo para o seu melhor entendimento. Após a análise proposta, conclui-se que a gestão municipalizada do trânsito, além de ser uma imposição legal, é uma forma de gestão adequada dos problemas de circulação nas cidades.

## **ABSTRACT**

The transportation and traffic problems inherent to Brazilian cities are getting worse because of their growing urbanization process. The Brazilian law awarded autonomy to the cities to draw up and apply urban development public policies, including the traffic ones, based on the legal obligation of urban management. However, this power transition is not occurring with the expected speed and its results can be very harmful to the citizens. Therefore, this paper aims to characterize the current status of the traffic management transfer process to the cities in Brazil as a contribution to better understand it. After carrying out the analysis, it is concluded that the municipal traffic management, besides being a legal obligation, is an adequate management scheme to solve circulation problems within the cities.

## **1. INTRODUÇÃO**

As cidades brasileiras, assim como as dos demais países em desenvolvimento, apresentam graves problemas de transporte, comprometendo a qualidade de vida. Queda da mobilidade e da acessibilidade, degradação das condições ambientais, congestionamentos crônicos e altos índices de acidentes de trânsito já constituem problemas em muitas cidades (ANTP, 1997). Esta situação tende a se agravar ao passo que as cidades crescem e o processo de urbanização evolui, sem que a infra-estrutura mínima para sua sustentabilidade seja disponibilizada. De acordo com o IBGE (2005), 81,25% da população brasileira reside em áreas urbanas, ocorrendo grande desigualdade em sua distribuição espacial, pois a quantidade de habitantes da área urbana em cada município varia fortemente. A cidade é, portanto, um sistema complexo de relações que está em permanente mudança.

A Constituição Federal de 1988 assegurou maior autonomia administrativa e financeira aos entes federativos, reservando lugar de destaque aos municípios, que passaram a ter atuação importante na definição de políticas públicas de transporte, trânsito e desenvolvimento urbano. Pode-se dizer, portanto, que a Constituição de 1988 instaurou um novo pacto federativo, colocando os municípios, além dos estados, como partes efetivas da Federação. No caso do trânsito, esse papel ganhou ainda mais importância com a entrada em vigor do Código de Trânsito Brasileiro (CTB), em janeiro de 1998, que incluiu os municípios no Sistema Nacional de Trânsito (SNT), atribuindo-lhes competências e responsabilidades.

Porém, esse processo de transição de poder, com a integração paulatina dos municípios ao SNT, não tem tido um desempenho satisfatório em virtude da morosidade das administrações municipais em tomar as decisões e adotar as providências legais e operacionais para efetivar a municipalização do trânsito. Este trabalho tem, portanto, o objetivo de caracterizar o estágio

atual do processo de municipalização do trânsito no Brasil, estabelecendo as bases para um posterior diagnóstico da problemática administrativa, legal e operacional que envolve as dificuldades e os desafios da integração dos municípios ao SNT.

## **2. O MUNICÍPIO E O TRÂNSITO**

A definição de trânsito do CTB traz um conceito muito importante para o entendimento da sua amplitude no contexto dos municípios. O trânsito é a utilização das vias por pessoas, estejam elas conduzindo algum veículo, automotor ou não, ou sendo conduzidas. Em última análise, o trânsito é a circulação de pessoas, ou seja, é o exercício pleno do direito constitucional de ir e vir livremente. O entendimento desse conceito é fundamental, pois o senso comum relaciona trânsito a automóveis. Essa relação deve ser desmistificada, pois o trânsito é bem mais amplo e abrangente do que a simples circulação de veículos.

Num país com dimensões continentais como o Brasil, cada um dos 5.560 municípios possui uma identidade própria e personalizada que se revela, notadamente, por meio da configuração dos seus espaços. Essa configuração se reflete de maneiras distintas, conforme expectativas sociais de diferentes naturezas (DENATRAN, 2005a). O que de fato é uma realidade é que, apesar das diferenças, todos os municípios possuem algo em comum: o trânsito. Seja qual for o tamanho de um município, todas as pessoas que nele vivem precisam se locomover: a pé, de bicicleta, de carroça, de ônibus, de automóvel etc. Além disso, todas as pessoas têm direito ao trabalho, à saúde, à educação, ao lazer, e a garantia desses direitos depende, sobretudo, do acesso ao sistema de circulação e ao transporte. Assim, o transporte se configura como elemento básico para a concretização da cidadania, pois só o amplo acesso a ele garante às pessoas autonomia e independência no desenvolvimento das suas atividades.

Portanto, o município será tão mais saudável quanto mais seguro for o deslocamento de pessoas e bens. Como o poder municipal é responsável pela autorização das construções de edificações que atraem ou geram deslocamentos de pessoas e veículos, é forçoso reconhecer que ela própria é responsável pela situação criada no trânsito e, portanto, pela solução dos problemas decorrentes (DENATRAN, 2000).

## **3. A MUNICIPALIZAÇÃO DO TRÂNSITO NO BRASIL**

Apesar da importância do tema municipalização do trânsito para a gestão plena das cidades, a literatura técnico-científica praticamente não aborda as vantagens e desvantagens advindas desse processo. Foram pesquisados vários livros, artigos e documentos oficiais à procura de estudos e relatos relacionados às experiências nacionais com a municipalização do trânsito, mas não foram encontrados trabalhos que analisassem detalhadamente os efeitos dessa municipalização. Vale menção o trabalho de dissertação de mestrado de França (2004) que, embora não se propondo a diagnosticar a problemática da integração dos municípios ao SNT, propõe um procedimento de avaliação dos efeitos desse processo.

“Ninguém mora na União ou nos Estados, mora nos Municípios”. Esta frase é constantemente repetida por municipalistas, prefeitos e lideranças locais. A municipalização está na ordem do dia não apenas entre intelectuais e políticos de expressão nacional, como também entre lideranças locais e no cotidiano das populações urbanas e rurais (França, 2004). Dos três níveis que constituem o poder público no Brasil, é sem dúvida nos municípios que está o nível de poder mais próximo do cidadão. E, por ser o município o território onde a ação estatal pode ganhar mais capilaridade e proximidade da população, este passa a ser o destinatário principal

da descentralização, o que leva a associar a descentralização à municipalização. Segundo Oliveira Júnior (2002), a concepção da municipalização das ações de governo parte do pressuposto de que quanto mais próximo do problema, mais fácil é a sua solução.

### **3.1. Aspectos legais**

Analisando as diferenças entre o CTB e o Código Nacional de Trânsito (CNT – Lei Nº 5.108/66), junto com seu Regulamento (Decreto Nº 62.127/68), sobre a responsabilidade de gestão do trânsito, pode-se destacar a transferência da responsabilidade de parte das competências do Estado para o âmbito do Município. Assim, a municipalização do trânsito no Brasil veio a se consolidar após a entrada em vigor do CTB, em 23 de janeiro de 1998, que passou a considerar a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios como entes autônomos integrantes de um sistema de administração compartilhada, pautada na mesma lógica do novo desenho federativo. Apesar do CNT não incluir os municípios no SNT, alguns deles, por motivos diversos, já haviam assumido a gestão do trânsito antes mesmo do CTB. Até 1998, esse número chegava a 17, dos 5.506 municípios existentes àquela época. Como exemplo, pode-se citar as capitais São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre e Aracaju, além de Contagem (MG) e mais 12 municípios paulistas.

O CNT definia, como órgãos executivos componentes do SNT, o DENATRAN, os DETRAN's e os órgãos rodoviários federais, estaduais e municipais. Com exceção do que se referia às rodovias, os municípios não participavam diretamente da gestão do trânsito. Com a entrada em vigor do CTB, os municípios ganharam lugar de destaque no cenário do trânsito, com a inclusão definitiva como componentes do SNT, expressa nos incisos III e IV do art. 7º do CTB. Essa participação se dá nas mesmas condições das participações da União, dos Estados e do Distrito Federal, conforme disposto no art. 8º do CTB. Assim, foi criada a oportunidade para que os problemas de trânsito dos municípios passassem a ser tratados de forma mais específica, uma vez que as autoridades competentes e com jurisdição sobre as vias estão mais próximas e familiarizadas com os problemas vivenciados pelos cidadãos.

Este novo ordenamento contrasta com a situação anterior, do CNT de 1966, em que a União detinha toda a competência e delegava aos Estados algumas das suas atribuições, como a engenharia de tráfego das cidades. Como consequência, agravada pelo processo vertiginoso da urbanização do país e da motorização da mobilidade, a disfunção entre gestão do uso e ocupação do solo, do transporte público e do trânsito geral de veículos, estabeleceu uma evolução caótica para a circulação urbana sob o olhar distante e impotente do governo central (Pires *et al.*, 2002).

A partir da análise do art. 1º, § 2º e 3º do CTB, conclui-se que a integração dos municípios ao SNT é uma imposição legal e não uma opção. Com base nesse entendimento, a Tabela 1 apresenta resumidamente os aspectos legais, institucionais, financeiros e técnicos por meio dos quais o CTB atribuiu obrigações e direitos aos municípios para a efetiva gestão do trânsito e o CONTRAN (2004) destaca a importância desse processo no contexto do SNT. Nesse contexto, a municipalização do trânsito se constitui uma oportunidade ímpar de se aumentar o poder de planejamento e gestão por parte dos municípios, permitindo a eficiente compatibilização das políticas públicas de transporte urbano e de trânsito com as de desenvolvimento urbano.

**Tabela 1:** Resumo das principais obrigações e direitos dos municípios segundo o CTB

Área	Artigo	Obrigações e direitos
Legal	Art. 24 e 21	Municipalizar o trânsito
	Art. 1º	Assegurar o direito ao trânsito em condições seguras
	Art. 73	Responder às solicitações dos cidadãos
	Art. 75	Participar de programas nacionais de educação e segurança de trânsito
	Art. 74	Criar área de educação de trânsito
	Art. 74	Criar Escola Pública de Trânsito
	Art. 93, 94 e 95	Adequar legislação municipal referente a: calçada, passeio, obras e eventos na via e fora da via, etc.
	Art. 24, 23 e 21	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. 8º	Organizar e criar órgão ou entidade municipal de trânsito
	Art. 16	Criar a JARI - Junta Administrativa de Recursos de Infrações
		Integrar-se ao SNT
	Art. 24 e 21	Firmar convênio com o Governo do Estado para: acesso ao cadastro; bloqueio e desbloqueio de documentos; gestão de trechos de rodovias estaduais (se for o caso); etc.
	Art. 25	Firmar convênio com o Governo Federal para gestão de trechos de rodovias federais (se for o caso), etc.
	Art. 25	Firmar convênio com outros órgãos ou entidades municipais (se for o caso)
Financeira	Art. 320	Aplicar recursos das multas em projetos de trânsito
	Art. 320	Repassar 5% das multas para programas nacionais
	Art. 16 e 337	Apoiar financeiramente a JARI e o CETRAN
Técnica	Art. 24 e 21	Planejar, organizar e operar o trânsito no âmbito da circulação, do estacionamento e da parada do veículo
	Art. 24 e 21	Responsabilizar-se pela implantação e manutenção da sinalização de trânsito
	Art. 95	Autorizar e fiscalizar obras na via ou fora da via pública
	Art. 24 e 21	Controlar a circulação de veículos especiais
	Art. 93	Analisar projetos de pólos geradores

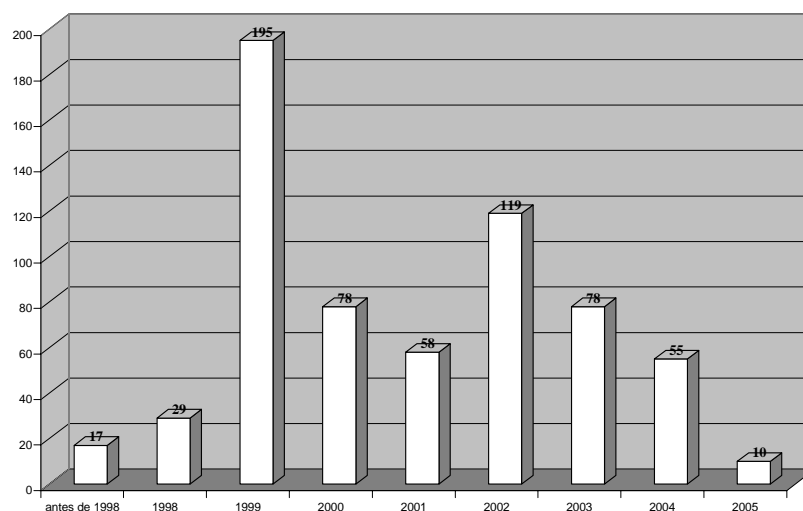
Fonte: DENATRAN (2004)

### 3.2. Estágio atual

Mesmo com as vantagens intrínsecas da municipalização do trânsito, os municípios brasileiros têm relutado em assumir esse encargo. De acordo com dados do DENATRAN (2005b), após sete anos da promulgação do CTB, apenas 639 municípios estão integrados ao SNT, o que representa aproximadamente 11,5% do total de 5.560 municípios brasileiros. França (2004) aponta algumas razões para explicar a demora dos municípios brasileiros em se integrarem ao SNT, concentrando sua análise na última delas:

- a falta de mão de obra qualificada para implantar e gerir o órgão de trânsito no município;
- a falta de recursos financeiros necessários para manter e equipar o órgão de trânsito;
- a falta de uma avaliação sistemática da gestão dos órgãos já integrados, de modo a produzir parâmetros de gestão para os municípios que ainda não se integraram ao SNT.

A Figura 1 mostra a quantidade de municípios integrados ao SNT por ano, considerando a entrada em vigor do CTB em 1998 como marco divisor. Essa quantidade vem aumentando paulatinamente, porém sem seguir uma regra predefinida. Não há uma explicação técnica (incentivos governamentais ou campanhas) para o aumento significativo apresentado no número de municípios integrados ao SNT nos anos de 1999 e 2002, a não ser a própria imposição legal do CTB. Porém, esse crescimento foi pequeno se comparado ao número de municípios que o país possui. Vale destacar ainda que vários desses municípios assumiram de direito a gestão do trânsito, ao se integrarem ao SNT, mas não de fato, ao passo que não vêm cumprindo as determinações legais atribuídas a eles.

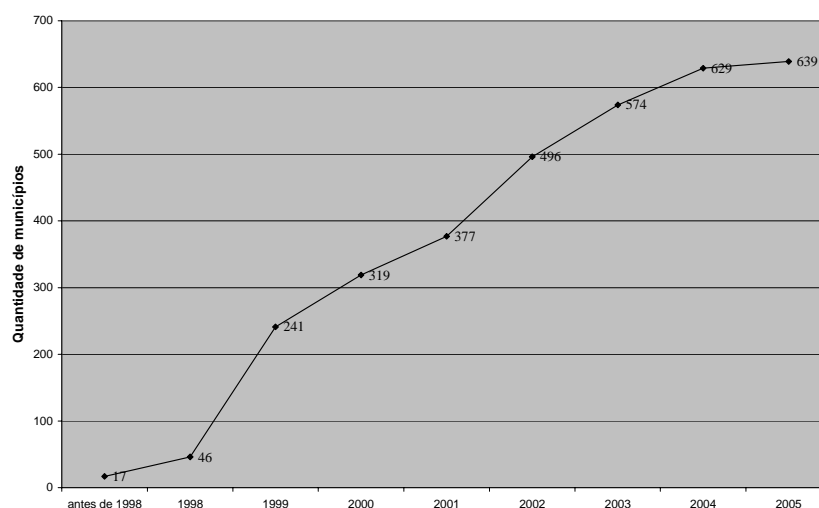


**Figura 1:** Quantidade de municípios integrados ao SNT

Dentre os estados brasileiros, o que mais se destaca em número de municípios integrados ao SNT é o Rio de Janeiro com 56,5%, seguido por São Paulo (31,3%) e Mato Grosso do Sul (23,4%). Já os estados do Acre e de Roraima só têm suas capitais integradas. Os estados do Piauí (1,4%), Tocantins (1,4%), Minas Gerais (3,0%) e Bahia (3,6%) se destacam negativamente por apresentarem percentuais muito baixos de municipalização do trânsito. Vale destacar aqui a possível dificuldade do Estado de Minas Gerais em assumir melhor posição no ranking nacional devido ao grande número de municípios que o compõem, num total de 853, representando 15,3% do total do Brasil.

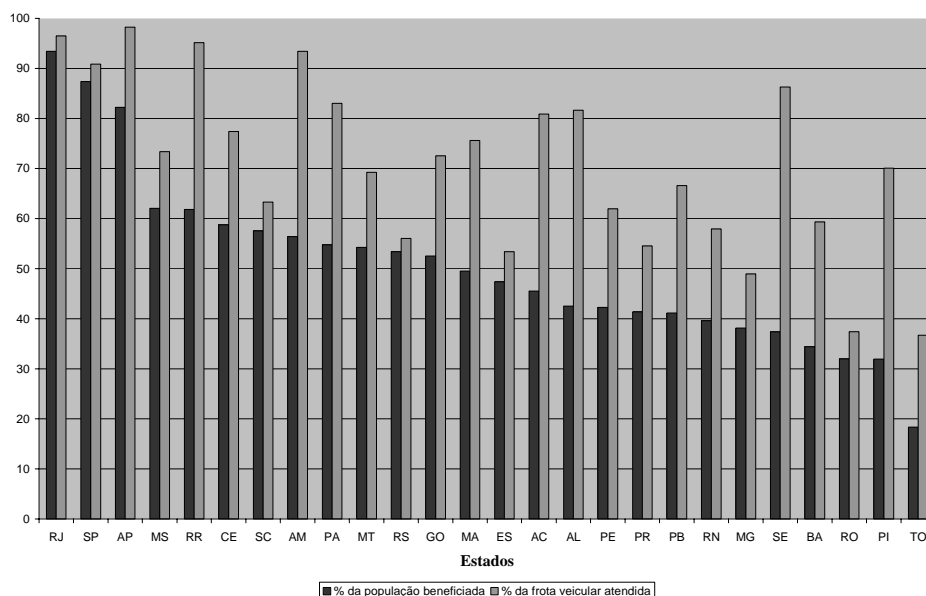
Em termos de regiões geográficas, vale destacar a supremacia do Sudeste nesse processo, com 17,1% dos municípios integrados, num total de 285 municípios, o que representa 44,6% do total de municípios brasileiros que gerenciam o trânsito na sua jurisdição. Desse total, 202 municípios são somente do Estado de São Paulo. Nesta região está situado o município de São Paulo, precursor do processo de municipalização do trânsito no Brasil, o tendo iniciado ainda em 1973 durante a vigência do CNT. O Nordeste apresenta o menor percentual entre as regiões, com apenas 7,5% dos seus municípios integrados ao SNT, seguido pelas regiões Norte (8,5%), Sul (10,9%) e Centro Oeste (11,0%).

A Figura 2 mostra a evolução da municipalização do trânsito no Brasil, que apresenta uma tendência de crescimento constante, apesar de ainda tímido em relação às expectativas geradas quando da promulgação do CTB. Porém, a simples análise da quantidade de municípios integrados ao SNT pode dar um retrato distorcido da realidade da municipalização do trânsito no Brasil. Faz-se necessário, portanto, estabelecer alguns indicadores para melhor aferir esse processo. Com base nos dados disponíveis (DENATRAN, 2005b), propõe-se a análise da participação dos municípios integrados ao SNT com relação às suas populações beneficiadas e às suas frotas veiculares.



**Figura 2:** Evolução da municipalização do trânsito no Brasil

A Figura 3 mostra o percentual da população beneficiada e da frota veicular atendida pelos municípios integrados ao SNT por estado da Federação. São utilizados, segundo o DENATRAN (2005b), os dados do Censo 2000 do IBGE, divulgado em julho de 2001, para a população, e do Registro Nacional de Veículos Automotores (Renavam) de julho de 2003 para a frota veicular.



**Figura 3:** % da população beneficiada e da frota veicular atendida pelos municípios integrados ao SNT por estado

Quando se analisa comparativamente as informações apresentadas na Figura 3, conclui-se que nos locais de maior concentração de veículos automotores, o processo de municipalização do trânsito tem sido mais rápido, pois sequer um estado apresenta percentual da população beneficiada superior à frota atendida. Isso fica mais claro quando se compara o total da população brasileira beneficiada com a gestão municipalizada do trânsito (58,6%) com o total da frota veicular (74,1%). Enquanto a população beneficiada não chega a 2/3, a frota atendida

atinge praticamente 3/4 do total cadastrado no Renavam. Essa constatação reforça o senso comum de relacionar trânsito a automóveis, apesar do seu conceito, já discutido anteriormente, ser bem mais abrangente do que a simples circulação de veículos. Vale ressaltar, também, que esses números comprovam as enormes diferenças entre os municípios brasileiros, já que apenas 11,5% deles concentram 58,6% da população e 74,1% da frota veicular.

Em termos de população beneficiada, indicador este que corrobora com a conceituação de trânsito discutida neste trabalho, destacam-se os estados do Rio de Janeiro (93,4%), de São Paulo (87,4%) e do Amapá (82,2%), todos com mais de 80% da população “integrada” ao SNT. Entre os destaques negativos, podem-se citar os estados do Tocantins (18,3%), do Piauí (31,9%), de Rondônia (32,0%) e da Bahia (34,4%), como os únicos estados nos quais menos de 1/3 da população é beneficiada com a gestão municipalizada do trânsito.

Já em termos de frota veicular atendida, destacam-se os estados do Amapá (98,3%), do Rio de Janeiro (96,5%), de Roraima (95,2%), do Amazonas (93,4%) e de São Paulo (90,9%), todos com mais de 90% da frota “integrada” ao SNT. Entre os destaques negativos estão Tocantins (36,7%), Rondônia (37,4%) e Minas Gerais (49,0%), como os únicos estados que ainda não atingiram 50% da frota.

Vale ainda destacar o Rio de Janeiro como o Estado em estágio mais avançado em termos de municipalização do trânsito no Brasil, cobrindo 96,5% da frota e 93,4% da população, se colocando como *benchmark* para os demais estados brasileiros.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A qualidade de vida da população das cidades brasileiras, tanto na situação atual quanto nas suas tendências futuras, em termos de sustentabilidade, passa pela melhoria das condições do transporte e trânsito urbanos. Assim, os investimentos em transporte e trânsito têm alto interesse social, econômico e estratégico e podem mudar a qualidade de vida e a eficiência de uma cidade, credenciando-a para o desenvolvimento ou a condenando à estagnação. Pires e Leitão (2003) alertam as autoridades e a sociedade civil para as consequências desastrosas da continuidade do modelo instituído no país durante as últimas décadas.

Apesar do número ainda reduzido de municípios integrados ao SNT (apenas 11,5% do total), a parcela da população beneficiada com a gestão municipalizada do trânsito é bastante representativa em termos de Brasil (58,6% do total). O que preocupa é o vácuo de poder que ainda persiste nos municípios que ainda não atentaram para o cumprimento de uma disposição legal clara expressa no CTB, pois o fato de não as assumirem pode acarretar problemas sérios às administrações municipais e principalmente consequências irremediáveis aos seus cidadãos, como alerta Leite (2002), quando destaca a teoria do risco integral prevista no § 3º do art. 1º do CTB. Ou seja, do ponto de vista legal, é como se o trânsito já estivesse “municipalizado” em todo o Brasil, pois a responsabilidade objetiva dos gestores municipais decorre não só da ação (ou erro), mas também da omissão; nesse último caso se incluindo os municípios que ainda não se integraram formalmente ao SNT.

ANTP (2003) mostra uma série de experiências relevantes exitosas na gestão do trânsito e do transporte em municípios brasileiros de diferentes portes, donde se conclui que na gestão municipalizada está uma boa oportunidade de se acertar no atendimento pleno dos anseios da

população. Essas experiências demonstram que, apesar de ainda lento, o processo de municipalização do trânsito já colhe frutos positivos, o que credencia ainda mais essa forma de gestão como adequada a um país de dimensões continentais e de uma pluralidade ímpar como o Brasil.

A caracterização do estágio atual da municipalização do trânsito desenvolvida neste trabalho constitui-se, então, como uma contribuição para uma discussão e posterior diagnóstico da problemática administrativa, legal e operacional que envolve as dificuldades e os desafios da integração dos municípios ao SNT, principalmente em virtude da literatura escassa disponível sobre o assunto, servindo de incentivo para o desenvolvimento de outros trabalhos na área.

#### **Agradecimentos**

Os autores agradecem o apoio financeiro do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, concedido por meio de bolsa de estudo de mestrado ao primeiro autor, e o apoio do Departamento Nacional de Trânsito – DENATRAN pela disponibilização dos dados que viabilizaram a elaboração do presente trabalho.

#### **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- ANTP (1997) *Transporte Humano – Cidades com Qualidade de Vida*. Associação Nacional de Transportes Públicos – ANTP, São Paulo.
- ANTP (2003) *Mobilidade e Cidadania*. Associação Nacional de Transportes Públicos – ANTP, São Paulo.
- Brasil (1966) Lei Nº 5.108/1966 (Código Nacional de Trânsito).
- Brasil (1968) Decreto Nº 62.127/1968 (Regulamento do Código Nacional de Trânsito).
- Brasil (1988) Constituição da República Federativa do Brasil (DOU de 05/10/1988).
- Brasil (1997) Lei Nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro.
- CONTRAN (2004) Resolução Nº 166, de 15 de setembro de 2004, que aprova as diretrizes da Política Nacional de Trânsito. Conselho Nacional de Trânsito, Ministério das Cidades, Brasília-DF.
- DENATRAN (2000) *Municipalização do Trânsito – Roteiro para Implantação*. Departamento Nacional de Trânsito, Ministério das Cidades, Brasília-DF.
- DENATRAN (2004) *Municipalização do Trânsito – Roteiro Revisado*. Departamento Nacional de Trânsito, Ministério das Cidades, Brasília-DF.
- DENATRAN (2005a) *Curso para Integração dos Municípios ao Sistema Nacional de Trânsito*. Ceftru/UnB, Brasília.
- DENATRAN (2005b) *Planilha de controle dos municípios integrados ao SNT (atualizada em 15/04/2005)*. Departamento Nacional de Trânsito, Ministério das Cidades, Brasília-DF.
- França, L.C.R. de (2004) Procedimento para Análise da Eficácia da Gestão dos Órgãos de Trânsito dos Municípios Brasileiros. *Dissertação de Mestrado em Transportes*. Universidade de Brasília.
- IBGE (2005) Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em <<http://ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/pdf/29122003atlascenso.pdf>> Acesso em 12 de abril de 2005.
- Leite, M.A.S. (2002) Aspectos legais e institucionais dos órgãos e entidades municipais de trânsito. *Revista dos Transportes Públicos*, Ano 25, 4º trimestre de 2002, n. 97, p. 9-11.
- Oliveira Júnior, J.A. (2002) Municipalização do trânsito. In: *Ao Correr do Cursor – Crônicas Jornalísticas*. Edições Livro Técnico, Fortaleza, p. 165-166.
- Pires, A.B.; E.A. Vasconcelos e J.L.S. Dias (2002) O novo CTB e a municipalização do trânsito. In: *Gestão Federativa do Trânsito – Humanizando as Cidades do Século 21*. ANTP, São Paulo, p. 1-14.
- Pires, A.B. e C.E.P. Leitão (2003) Regulamentação da circulação: o Código de Trânsito Brasileiro. *Revista dos Transportes Públicos*, Ano 25, 3º trimestre de 2003, n. 100, p. 77-84.