

INTRODUÇÃO¹

O presente trabalho foi elaborado com o intuito de apresentar uma visão da evolução histórica do trânsito e da sua legislação no Brasil, objetivando proporcionar um melhor entendimento do novo Código de Trânsito Brasileiro, que trouxe mudanças significativas, principalmente no Sistema Nacional de Trânsito.

Deste modo, dividimos o trabalho em 02 (dois) capítulos, o primeiro dedicamos ao estudo da evolução da legislação de trânsito no Brasil. Uma tarefa árdua, mais extremamente gratificante, a pesquisa de velhos documentos, desde o primeiro decreto que versava sobre trânsito, de 1910, até os dias atuais, acompanhando a evolução e as sucessivas alterações na legislação, dando ênfase porém, ao Sistema Nacional de Trânsito, as atribuições dos órgãos coordenadores, normativos e executivos e as competências da União, Estados e Municípios. Encontramos preciosidades, como expressões do tipo “mata-burros”, tão comum no interior e que para nossa surpresa estava materializada em Decreto Legislativo, ou ainda a possibilidade da indenização correspondente a metade do valor da multas aos cidadãos que dessem conhecimento de infrações, previstas no Decreto de 1928, dentre outras.

No capítulo 02 (dois) passamos ao estudo do agora denominado Código de Trânsito Brasileiro, nos restringindo porém, mais uma vez, ao Sistema Nacional de Trânsito, procurando conhecer as propostas do executivo, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Assim, dividimos este capítulo, e estudamos desde a proposta original do executivo, publicada no

¹ O artigo mostra a evolução histórica do Sistema Nacional de Trânsito, sendo escrito em 1998 e apresentado no Congresso Brasileiro de Trânsito - BRASILTRAN-98, onde foi premiado em terceiro lugar. (Nota do Instituto Trânsito Brasil).

Diário Oficial da União para sugestões da sociedade, passando pelo anteprojeto encaminhado à Câmara dos deputados, e o Projeto de Lei da Câmara, até alcançarmos o Substituto do Senado e a posterior Sanção Presidencial. Sempre procurando mostrar as principais alterações relativas ao Sistema Nacional de Trânsito.

Finalmente, destacamos que o grande fator limitador deste trabalho foi a imposição do número de páginas para o seu desenvolvimento, que nos obrigou a excluir uma vasta legislação disponível e de interesse para todos aqueles que militam nesta área e estabelecemos um ponto central, o Sistema Nacional de Trânsito, concentrando nele todo o conteúdo do trabalho. Tal imposição comprometeu ainda a apresentação geral, pois tivemos que adaptar as margens e o espaçamento entre parágrafos de forma a atender esta limitação prejudicando sensivelmente a sua apresentação.

CAPÍTULO I

A LEGISLAÇÃO DE TRÂNSITO NO BRASIL

A legislação referente ao trânsito no Brasil inicia-se esparsamente a partir de 1910, data do Decreto 8.324, de 27 de outubro, que aprovou o Regulamento para o serviço subvencionado de transporte por automóveis.

Nesse decreto os condutores eram ainda chamados de motoneiros, exigindo o Art. 21 que se mantivessem constantemente senhores da velocidade do veículo, devendo diminuir a marcha ou mesmo parar o movimento todas as vezes que o automóvel pudesse ser causa de acidente.

O Decreto Legislativo nº 4.460 de 11 de janeiro de 1922, apesar de referir-se às estradas de rodagem, proibiu a circulação dos chamados carros de boi e cuidou da carga máxima dos veículos, além de pela primeira vez ter usado a expressão “mata-burros”:

“Art. 1º. ...

Art. 2º. ...

§ 1º ...

§ 2º. As estradas deverão ser franqueadas a quaesquer vehiculos, automoveis ou não, com excepção dos chamados carros de boi de eixo móvel, que por elas não poderão transitar....

Art. 5º. O poder executivo deterinara a carga máxima dos vehiculos, tendo em consideração os typos usuaes de automoveis...

Art. 6º. No leito das estradas não poderão ser estabelecidas porteiiras, tranqueiras ou qualquer fecho de igual natureza e fim; nos logares em que isso for necessário, construir-se-hão mata-burros, que impeçam a passagem de animaes e não embarcem o trafego de automoveis.”(grifo nosso).

Em 1927, o Decreto Legislativo nº 5.141 de 05 de janeiro “*creou o Fundo especial para construção e conservação de estradas de rodagem federaes, constituído por um addcional aos impostos de importação para consumo a que estão sujeitos gazolina, automoveis, auto-omnibus, auto-caminhoes, de ar, chassis para automoveis, pneumaticos, camaras de ar, rodas massiças, motocicletas, bycicletas, side-car e acessorios para automoveis.*”. Estabelecendo por exemplo um imposto de 60 reis por quilograma de gasolina e mencionando pela primeira vez os autocaminhões e autoônibus.

O Decreto nº 18.323, de 24 de julho de 1928, aprovou o Regulamento para circulação internacional de automóveis no território brasileiro e para a sinalização, segurança do trânsito e polícia nas estradas de rodagem, citando no seu artigo 25 que a competência para fiscalização era da União, Estados ou Municípios, conforme tivesse o domínio da estrada:

“Art. 25. A fiscalização das estradas de rodagem, para execução das medidas de segurança, comodidade, e facilidade de trânsito, será feito pelas autoridades federais, estaduais ou municipais, conforme a estrada esteja sob o domínio da União, dos Estados ou dos municípios.”

Tratando dos impostos e das placas estabeleceu que nenhum veículo poderia trafegar nas estradas de rodagem sem o prévio pagamento da licença respectiva na municipalidade de origem (Art. 58) e curiosamente ao tratar das multas e sua aplicação, permitiu a qualquer pessoa de notória idoneidade autenticar as infrações ocorrentes e levá-las ao conhecimento de quem de direito (Art. 86) cabendo a mesma ainda metade do valor da multa arrecadada (Art. 86, parágrafo único).

O primeiro Código Nacional de Trânsito surgiu em 28 de janeiro de 1941, através do Decreto-Lei nº 2.994, entretanto, teve curta duração, pois oito meses depois foi revogado pelo Decreto-Lei 3.651, de 25 de setembro de 1941 que deferia expressamente aos Estados a atribuição de regulamentar o trânsito de veículos automotores, devendo contudo a legislação adaptar-se a Lei Nacional. No capítulo VII, referindo-se aos impostos e taxas obrigou o registro na repartição de trânsito com jurisdição no município.

Finalmente, a 21 de setembro de 1966, pela Lei nº 5.108, surgiu o atual Código Nacional de Trânsito, composto de 131 artigos, estabelecendo no Art. 2º que os Estados poderiam adotar normas pertinentes as peculiaridades locais, complementares ou supletivas da legislação federal, e no Art. 3º a composição da administração do trânsito:

“Art. 3º Compõem a administração do trânsito como integrantes do sistema nacional de trânsito:

a) o Conselho Nacional de Trânsito, órgão normativo e coordenador;

b) os Conselhos Estaduais de Trânsito, órgãos normativos;

c) os Conselhos Territoriais de Trânsito, órgãos normativos;

d) os Conselhos Municipais de Trânsito, órgãos normativos (grifo nosso).

e) os Departamentos de Trânsito e as Circunscrições Regionais de Trânsito, nos Estados, territórios e Distrito federal, órgãos executivos

f) os órgãos rodoviários federal, estaduais e municipais, também órgãos executivos "(grifo nosso).

Destacando no parágrafo único que os Conselhos Territoriais e Municipais seriam de criação facultativa e ainda que os Conselhos Municipais seria permitido apenas nos municípios com população superior a duzentos mil habitantes (Art. 7, §4º), tendo as mesmas atribuições dos Conselhos Estaduais de Trânsito, CETRAN's (Art. 7º §7º).

Tratando do registro e licenciamento, o Código determinou a obrigatoriedade do registro a todos os veículos automotores (Art. 52) e do licenciamento aos veículos automotores, de propulsão humana, tração animal, reboques, carretas e similares (Art. 57), devendo o registro ser realizado pelas repartições de trânsito (Art. 52 §1º) e o licenciamento no município de domicílio ou residência (Art. 57). Ainda neste código foi criado o Registro Nacional de Veículos Automotores, RENAVAL, (Art. 55).

Antes mesmo da sua regulamentação o Código Nacional de trânsito sofreu profundas alterações através do Decreto-Lei nº 237 de 23 de fevereiro de 1967, onde destacamos:

- a extinção dos Conselhos Municipais de Trânsito;
- a criação do Departamento Nacional de Trânsito;
- delegou ao CONTRAN a competência para estabelecer os equipamentos obrigatórios dos veículos;
- criou a Junta Administrativa de Recursos de Infração, JARI.

Em 16 de janeiro de 1968, foi aprovado pelo Decreto nº 62.127 o Regulamento do Código Nacional de Trânsito, RCNT, composto de 264 (duzentos e sessenta e quatro) artigos e 08 (oito) anexos.

O Regulamento em muitos aspectos parece ter extrapolado a sua função regulamentadora, quando por exemplo estendeu as atribuições do CONTRAN estabelecidas em 14 (quatorze) incisos do Código (Art. 5º) em

nada menos que 43 (quarenta e três) (Art. 9º), chegando por algumas vezes até a alterar o próprio texto previsto no Código, sendo por isso mesmo objeto de inúmeras críticas.

O regulamento tratando da distribuição de competências estabeleceu nos Arts. 35 a 37 as competências da União, dos Estados e dos Municípios, cabendo a União, I - regulamentar o uso das estradas federais e respectivas faixas de domínio, observado, nos limites de sua competência, o disposto no Art. 45; II - autorizar o ingresso no território nacional de veículos automotores licenciados em outro país, estabelecendo-lhe normas de trânsito; III - estabelecer sinalização; IV - estabelecer modelos de placas e outros meios de identificação de veículos; V - conceder, autorizar ou permitir a exploração de serviço de transporte coletivo para as linhas interestaduais e internacionais; VI - aplicar penalidades e arrecadar multas decorrentes de infrações de trânsito nas estradas federais; VII - exercer a polícia de trânsito nas áreas sob sua jurisdição; VIII - realizar o controle geral do registro de veículos automotores, reboques e semi-reboques. Aos Estados e Distrito Federal, I - regulamentar o uso de suas estradas e respectivas faixas de domínio, observado, considerando no âmbito de sua competência, o disposto no Art. 46; II - conceder, autorizar ou permitir a exploração de serviço de transporte coletivo para as linhas intermunicipais, desde que não transponham, conforme o caso, os limites do Estado, do Distrito federal ou do Território; III - elaborar plano viário para áreas sob sua jurisdição, promovendo-lhe ou fiscalizando-lhe a implantação, com a colaboração dos Municípios; IV - licenciar veículos; V - estabelecer sinalização; VI - fixar pontos de estacionamento de veículos de aluguel; VII - fixar itinerários de veículos de transporte coletivo; VIII - aplicar penalidades e arrecadar multas decorrentes de infrações de trânsito nas áreas sujeitas à sua jurisdição; IX - registrar veículos; X - habilitar condutores; XI - exercer a polícia de trânsito na respectiva jurisdição. E aos Municípios, I - regulamentar o serviço de automóvel de aluguel; II - determinar o uso de

taxímetro nos automóveis de aluguel; III - limitar o número de automóveis de aluguel; IV - conceder, autorizar ou permitir a exploração de serviço de transporte coletivo para linhas municipais.

Tratado das competências dos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Trânsito estabeleceu como competência dos Departamentos de Trânsito, DETRAN's, entre outras: cumprir e fazer cumprir a legislação de trânsito, aplicando as penalidades previstas neste regulamento; vistoriar, registrar e emplacar veículos; expedir o Certificado de Registro de Veículo Automotor; arrecadar as multas aplicadas aos condutores e proprietários de veículos, por infrações ocorridas na área de sua jurisdição. E as Circunscrições Regionais de Trânsito, CIRETRAN's, especialmente: cumprir e fazer cumprir a legislação de trânsito; expedir documentos de habilitação para dirigir; implantar sinalização; expedir Certificado de Registro; e fazer estatística de trânsito.

O Decreto nº 62.926, de 28 de junho de 1968, deu nova redação ao Art. 36 e 37 do RCNT, definindo a competência do Município para implantar sinalização e licenciar veículos:

*“Art. 37 Compete aos Municípios, especialmente:
I - regulamentar o uso das vias sob sua jurisdição, considerando o disposto no Art. 46;
II - conceder, autorizar ou permitir exploração de serviço de transporte coletivo para as linhas municipais;
III - regulamentar o serviço de automóvel de aluguel (táxi);
IV - determinar o uso de taxímetro nos automóveis de aluguel;
V - limitar o número de automóveis de aluguel (táxi);
VI - licenciar veículos;
VII - implantar sinalização nas vias sob sua jurisdição.”(grifos nosso).*

A competência dos Municípios para licenciar veículos perdurou até a publicação do Decreto nº 92.722 de 29 de maio de 1986, que alterou o Art. 36 do RCNT, determinando a competência aos Estados, ao Distrito Federal e aos

Territórios para registrar, vistoriar, emplacar e licenciar veículos, revogando ainda o inciso VI do Art. 37 do referido regulamento, que havia dado competência aos municípios para licenciarem veículos.

Assim, Já não se discutia mais o direito do Município regular o trânsito em seu território, não podendo entretanto fugir as normas federais ou supletivas estaduais, tanto mais que segundo o Art. 22, inciso XI, da Constituição Federal de 1988, compete à União legislar sobre Trânsito e Transporte.

Assim se manifestou o ilustre Des. Almeida Bicudo (RJTJSP, 16:227):

“Vê-se, assim, que, ao distribuir a competência entre os Estados e os Municípios, o RCNT afasta qualquer dúvida. A competência do Estado recai sobre as ‘estradas e respectivas faixas de domínio’; a do Município sobre ‘as vias sob sua jurisdição’. Podem, pois, Estado e Município, cada um sobre as suas respectivas vias de comunicação, atendendo ao disposto no Art. 46 do Regulamento: instituir sentido único de trânsito; proibi-los para veículos ou animais; estabelecer limites de velocidade, de peso e dimensões; firmar áreas de estacionamento; proibir conversão ou retorno; impor restrições ao uso das vias, mediante fixação de local, horário e período para estacionamento, embarque e desembarque de passageiros ou cargas. O que não pode é o Município disciplinar o trânsito nas estradas estaduais ou o Estado regulamentar o uso das ruas da cidade” (citado por PINHEIRO, 1987, p.10).

O parágrafo único do Art. 37, deixou claro que “os municípios, mediante convênio, poderão deferir aos respectivos Estados ou Territórios a execução total ou parcial de suas atribuições relativas ao trânsito”. Assim, de acordo com a capacidade dos municípios de gerenciarem o trânsito nas vias sob sua jurisdição, foram criadas diversas entidades municipais de trânsito, como a Companhia de Engenharia de Tráfego do Município de São Paulo, e a

Superintendência de Engenharia de Tráfego no Município de Salvador, entre outras.

CAPÍTULO II

O NOVO CÓDIGO DE TRÂNSITO

2.1 – GENERALIDADES

A primeira proposta de alteração da legislação de trânsito surgiu em 1973, através da Portaria Ministerial nº 345-B de 21/09/73, que nomeou uma comissão de técnicos para proceder a revisão, cuidando especialmente da lei 5.108, que era o Código Nacional de Trânsito, em vigor.

Exaustivo debates e cuidadoso exame da legislação estrangeira e nacional levaram o grupo a um consenso do qual resultou o anteprojeto divulgado no suplemento nº 178 do Diário Oficial da União, DOU, de 16/09/74. Não vingou entretanto o anteprojeto e novos estudos se processaram na área ministerial (citado por PINHEIRO, 1987, p.02 e 03).

Mas recentemente por Decreto Presidencial de 06/06/91 foi criada a comissão especial destinada a elaborar o anteprojeto do novo Código Nacional de Trânsito, vinculada ao Ministério da Justiça e coordenada pelo Presidente do CONTRAN, estabelecendo o prazo de 120 dias para conclusão dos trabalhos, posteriormente prorrogados em mais 90 dias, através do Decreto Presidencial de 11/11/91.

Elaborado o anteprojeto, por determinação do ministro da justiça na Portaria nº330 de 07/07/92 foi ele publicado no diário oficial da união, na edição de 13/07/92, abrindo-se a sociedade o prazo de 30 dias para o oferecimento de sugestões a serem encaminhadas ao ministro da justiça.

2.2 - A PROPOSTA ORIGINAL DO EXECUTIVO

O agora denominado Código Brasileiro de Trânsito, composto de 198 artigos, já previa como componente do Sistema Nacional de Trânsito os órgãos e entidade de trânsito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Art. 6º, III), competindo especialmente aos Municípios aplicar penalidades e arrecadar multas relativas às infrações praticadas na área de sua jurisdição, por condutores e proprietários de veículos, quanto às regras de circulação, estacionamento e parada.

Provavelmente, afim de garantir a aplicação das penalidades de competência dos órgãos e entidades de trânsito dos municípios naqueles municípios onde não fossem criados os respectivos órgãos ou entidades, estabeleceu que na sua ausência, competiria ao Estado exercer suas atribuições:

“Art. 20.. ...

Parágrafo único. Enquanto não for instituído o órgão ou entidade municipal, as competências deste artigo serão exercidas pelo órgão ou entidade de trânsito do respectivo estado.”

Na composição do CONTRAN elencou um total de 13 membros entre os quais um representante das Polícias Militares dos Estados e do Distrito Federal (Art. 8º, inciso V) e um representante dos órgãos executivos de trânsito dos municípios (Art. 8º, inciso VI), mantendo a ambos também como componentes dos Conselhos Estaduais de Trânsito, CETRAN, e do Conselho de Trânsito do Distrito Federal, CONTRANDIFE (Art. 16, incisos IV e V).

2.3 - O ANTEPROJETO ENCAMINHADO À CÂMARA DOS DEPUTADOS

O anteprojeto ao ser oficialmente encaminhado ao Poder Legislativo, em 1993, após a realização de seminários, painéis e encontros, foi acrescido de 93 (noventa e três) artigos passando a ter 291 (duzentos e noventa e um)

Sistema Nacional de Trânsito - Um estudo histórico

José Ricardo Rocha Cintra de Lima

artigos, recriando a Secretária de Trânsito - SETRAN, órgão que já fez parte do Sistema Nacional de Trânsito, embora com a denominação de Secretaria Nacional de Trânsito - SENATRAN, mas que foi extinto pela medida provisória nº 886 de 30 jan 95.

A composição do CONTRAN também foi significativamente alterada, tendo sido incluídos o Secretário de Trânsito, o Diretor do Departamento Nacional de Trânsito, DENATRAN, o Diretor do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, DNER, um representante da Secretária de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República, um representante do Ministério da Educação e do Desporto, um representante do Ministério do Meio Ambiente, um representante do Ministério da Ciência e Tecnologia, e um representante das entidades privadas nacionais, dedicadas à defesa dos direitos do consumidor, sendo excluídos do projeto original o representante dos órgãos executivos de trânsito dos municípios, o representante da entidade nacional de psicologia de trânsito, o representante da entidade máxima nacional dos fabricantes de motocicletas, motonetas e similares e o representante da entidade máxima nacional dos proprietários de empresas transportadoras de cargas, passando o total de membros para 15 (quinze).

Tratando ainda da distribuição de competências, este projeto omitiu a competência dos órgãos e entidades de trânsito dos Municípios, previstos originalmente no Art. 20 do projeto original publicado no DOU de 13 de julho de 1992, deixando a cargo dos Estados a criação dos órgãos de trânsito municipais, condicionando à manifestação prévia do CONTRAN e a existência de condições técnicas, administrativas e financeiras para exercer suas atribuições.

Manteve, entretanto, as competências dos órgãos e entidades de trânsito dos Estados e Distrito federal e dos órgãos e entidades rodoviários de trânsito, reforçando no § 1º do Art. 12 a exclusividade da Polícia Rodoviária Federal para a execução do policiamento e fiscalização e para aplicação das penalidades e medidas administrativas nas rodovias federais, e às Polícias Militares a execução do policiamento ostensivo fardado de trânsito, “podendo” ser-lhe deferido, também o exercício das atividades de fiscalização, dissociando a função fiscalizadora da de policiamento.

Ainda sobre a distribuição de competências, retirou a idéia original relativa a aplicações de penalidades por parte dos Municípios (circulação, parada e estacionamento) e por parte dos Estados e Distrito Federal (veículo e condutor).

2.4 - O PROJETO DE LEI DA CÂMARA

Na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei passou a ser denominado de Código de Trânsito Brasileiro, promovendo várias alterações no projeto do executivo, aumentando o número de artigos de 291 para 325, os quais, uma vez desmembrados, encerram 1206 (mil duzentos e seis) dispositivos, provavelmente em virtude da filosofia de composição do texto legal que previa que as normas infra-legais necessária à regulamentação do código passariam a ser editadas através de resoluções pelo Conselho Nacional de Trânsito, CONTRAN, fugindo do sistema vigente de legislação, o qual prevê, além do código, a sua regulamentação, mediante decreto assinado pelo Presidente da República.

Assim foi logo de início alterado o Art. 1º, inserindo como § 1º a definição de trânsito, omitida anteriormente e estabelecendo a responsabilidade dos órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito por danos causados aos cidadãos, e no artigo 2º, incluiu na definição de vias

terrestres as estradas e rodovias, suprimindo a expressão “domínio público”. No parágrafo único estendeu esta definição as vias internas pertencentes aos condomínios, buscando coibir o desrespeito à legislação de trânsito nestes condomínios, que não estavam sujeitas as normas previstas no Código e no Regulamento em vigor.

Tratando do Sistema Nacional de Trânsito, praticamente não alterou o anteprojeto do executivo, limitando-se a nominar o “*órgão normativo colegiado dos Estados e Distrito Federal*”, como CETRAN e CONTRANDIFE, estabelecendo adiante suas competências (Arts. 14 e 15), e que a sua composição ficaria a cargo dos governadores, além de estender os órgãos executivos rodoviários à União e aos Municípios, anteriormente previsto apenas aos Estados e Distrito Federal (Art. 7º, VIII), elegendo ainda, o Ministério da Justiça como coordenador do Sistema Nacional de Trânsito.

Com referência ao CONTRAN, entretanto, alterou substancialmente a sua composição, alterando primeiramente a denominação da Secretaria de Trânsito, SETRAN, para Secretaria Nacional de Trânsito, SENATRAN que, como já foi comentado, era a sua denominação durante a sua efêmera duração; estendendo os membros do Conselho de 15 (quinze) para 23 (vinte três) e ainda estendendo as suas atribuições.

A respeito dos órgãos executivos de trânsito dos Estados, Distrito Federal e Municípios, e dos órgãos rodoviários, voltou a discriminar os limites de suas competências, cabendo aos Estados e Distrito Federal, dentre outras, as atribuições relativas ao processo de formação, habilitação de condutores, vistoria, registro e licenciamento de veículos, expedindo os respectivos documentos, além de executar a fiscalização de trânsito, autuar e aplicar as medidas administrativas e penalidades. Aos Municípios, deu competência basicamente para a implantação, manutenção e operação do sistema de

sinalização, e dos dispositivos e equipamentos de controle viário, além de executar a fiscalização de trânsito, autuar e aplicar as medidas administrativas e as penalidades de advertência por escrito e multa por infrações de circulação, parada e estacionamento, além de fiscalizar, autuar e aplicar medidas administrativas relativas a infrações por excesso de peso, dimensões e lotação dos veículos, cabendo ainda a estes implantar, manter e operar o sistema de estacionamento rotativo pago nas vias e ainda registrar e licenciar ciclomotores, veículos de tração e propulsão humana e de tração animal, fiscalizando, autuando, aplicando penalidades e arrecadando multas decorrentes de infrações praticadas por estes veículos.

2.5 - O SUBSTITUTIVO DO SENADO FEDERAL

O projeto de lei da Câmara foi encaminhado ao Senado Federal em abril de 1994, onde foram oferecidas inicialmente 137 (cento e trinta e sete) emendas, que de uma maneira geral procuraram enxugar o texto legal, sendo o acréscimo de alguns artigos basicamente uma forma mais bem elaborada do texto, do que mesmo acréscimo de novas regras.

Com relação ao Sistema Nacional de Trânsito, o Senado procurou reduzir a quantidade de órgãos e entidades componentes do sistema e dos conselhos, deixando ainda de nominar o órgão máximo executivo de trânsito da união, antes denominado SENATRAN, embora prevendo a sua existência. Permanecendo de uma maneira geral com as suas atribuições elencadas na câmara, suprimindo apenas a de “coordenar e executar o policiamento e fiscalização das ferrovias federais, aplicar penalidades e as demais medidas cabíveis e arrecadas as multas impostas, na forma que dispuser a lei” (Art. 19, XXIV) e ainda, restringindo as ações deste órgão no caso do § 1º do Art. 19 aos órgãos executivos do Estado e Distrito Federal, uma vez que as atribuições destes (concernentes à concessão da Licença de Aprendizagem, Permissão para Dirigir e Carteira Nacional de Habilitação, expedição de Certificado de

Sistema Nacional de Trânsito - Um estudo histórico

José Ricardo Rocha Cintra de Lima

Registro e de licenciamento anual), constituíam delegação da União portanto, podendo ser suspensos ou extintos pelo delegante. Seguindo o mesmo raciocínio, deixou de nominar o fundo de âmbito nacional destinado a educação e segurança do trânsito, antes denominado de FUNSET, mantendo-o entretanto sob a administração do órgão máximo executivo.

Finalmente, deixou a escolha do ministério ou órgão coordenador do sistema a cargo exclusivamente do Presidente da República, suprimindo assim o Ministério da Justiça como coordenador do Sistema Nacional de Trânsito.

Tratando do Sistema Nacional de Trânsito, o Senado reduziu o número de órgãos e entidades integrantes do sistema, excluindo o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, o Departamento Nacional de Trânsito e a Secretária Nacional de Trânsito, dando competência ao Presidente da República de designar o órgão ou ministério responsável pela coordenação do sistema (Art. 9º).

Com relação ao CONTRAN foi adotado o mesmo critério, buscando reduzir o número de membros, aperfeiçoando a representatividade dos órgãos e entidades diretamente envolvidos na questão do trânsito, suprimindo a representação junto ao conselho de Ministérios e entidades que, somente indireta ou esporadicamente teriam algumas contribuições a dar ao colegiado. Assim foram suprimidos os representantes do Ministério da educação e do Desporto, do Ministério do Exército, do Ministério dos Transportes, do Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal, do Ministério da Ciência e Tecnologia, o representante da entidade máxima nacional dedicada à defesa dos direitos dos pedestres e o diretor do DENATRAN, além de reduzir os representantes das câmaras temáticas para apenas um representante de todas elas, passando dos 22 (vinte dois) membros previstos no Projeto de Lei da Câmara, para 14 (quatorze) membros.

Tratando dos CETRAN's e do CONTRANDIFE o Senado achou por bem fixar já no Código a sua composição, discordando da Câmara, que deixava esta composição a cargo dos governadores.

Com relação aos órgãos executivos de trânsito o Senado manteve a estrutura composta em todos os níveis por um órgão executivo de trânsito (DNER, DETRAN, DER e os órgãos ou entidades a serem instituídos pelas municipalidades) e um órgão fiscalizador, controlador Polícias Militares e Polícia Rodoviária Federal).

Com referência aos órgãos executivos de trânsito dos Estados, Distrito Federal e Municípios o Senado deixou mais claro os limites de competência de cada um relativos a fiscalização, aplicação de penalidades e de medidas administrativas e arrecadação de multas:

2.6 - O PROJETO DE LEI DO PODER LEGISLATIVO

Após aprovação, o Substitutivo do Senado voltou à Câmara dos Deputados, tendo o seu presidente, o saudoso Deputado Luís Eduardo Magalhães, nomeado na Comissão Especial que teve como relator o Deputado Ary Kara, para aprovar ou rejeitar as propostas feitas pelo Senado Federal.

Assim, tratando especificamente do Sistema Nacional de Trânsito, a Câmara dos deputados alterou a composição do CONTRAN, restabelecendo a participação dos representantes dos seguintes Ministérios: Educação e Desporto; Exército; Meio Ambiente e Amazônia Legal; Ciência e tecnologia; e Transportes. Segundo o relator, "Todos esses Ministérios possuem estreitas ligações com questões inerentes ao trânsito" (Diário do Senado Federal, 1996, p.275).

Com relação à distribuição de competências entre os órgãos executivos de trânsito, a Câmara rejeitou a distribuição estabelecida pelo

Senado no Art. 22, inciso V, e no Art. 24, inciso VI, que deixava mais claro os limites de competência de Estados e Municípios, restabelecendo os incisos IV e V do Art. 22 e incisos V, VI, e VIII do Projeto da Câmara.

Finalmente, suprimiu o Art. 26 que determinava que o Poder Executivo, observando as competências previstas no Código, expediria norma discriminando as infrações compreendidas nos incisos VI do Art. 21, inciso V do Art. 22 e inciso VI do Art. 24, que tratava da distribuição de competências na fiscalização, deixando claro que todas as regras relativas à normatização do Sistema Nacional de Trânsito são competência do CONTRAN, nos termos do Art. 7º, inciso I, do Substitutivo do Senado Federal.

2.7 - A SANÇÃO PRESIDENCIAL

o dia 23 de Setembro de 1997 o Exmº Sr. Presidente da República, através da Mensagem nº 1.056, vetou vários dispositivos do Projeto de Lei nº 3.710 de 1993, que instituiu o Código de Trânsito Brasileiro.

Especificamente, com relação ao Sistema Nacional de Trânsito, vetou inicialmente o § 4º do Art. 1º, que estabelecia que as entidades componentes do Sistema Nacional de Trânsito seriam aquelas criadas ou mantidas pelo Poder Público competente, dotadas de personalidade jurídica própria, e integrantes da administração indireta ou fundacional. Apresentando como razão do veto que a exigência de que o Sistema Nacional de Trânsito seja composto por entidades dotadas de personalidade jurídica própria constituiria numa limitação, que, além de afrontar o disposto no art. 61, § 1º, inciso II, alínea e, da Constituição, restringiria, em demasia, o poder de conformação da União e dos Estados - Membros na estruturação e organização desse serviço.

Tratando do Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN), alterou completamente a composição deste Conselho vetando os incisos I, II, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX e XXI e parágrafos do art. 10.

Assim justificando as razões do veto:

“O novo Código de Trânsito Brasileiro requer um Conselho Nacional de Trânsito do mais alto nível para formulação da política e dos programas estratégicos afetos à matéria, sendo recomendável que tal órgão seja dotado de uma estrutura leve e ágil.

Essa concepção poderá ser implementada se o referido Conselho passar a ser integrado tão-somente pelos próprios titulares dos Ministérios referidos na presente disposição. Por essa razão, estou opondo veto aos incisos I, II, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX e XXI, e §§ 1º, 2º e 3º do artigo em apreço, e, mediante Decreto, designando os Ministros da Ciência e Tecnologia, da Educação e do Desporto, do Exército, do Meio-Ambiente e da Amazônia Legal, dos Transportes e da Justiça, para, sob a coordenação deste último, compor o CONTRAN. A indispensável participação de todos os setores organizados da sociedade civil, que de alguma forma se vinculam às questões de trânsito, dar-se-á por intermédio da participação em foros apropriados, constituídos pelo CONTRAN, no âmbito das Câmaras Temáticas”(DOU de 24/09/97).

Assim, através do Decreto nº 2.327, de 23 de Setembro de 1997, o Presidente da República nomeou os próprios titulares dos Ministérios da Ciência e Tecnologia, da Educação e do Desporto, do Exército, do Meio-Ambiente e da Amazônia Legal, e dos Transportes, sob a coordenação do Ministro da Justiça para composição do CONTRAN.

Neste mesmo Decreto criou o Comitê Executivo do CONTRAN, integrado pelos Secretários-Executivos dos Ministérios Civis e o Secretário-Geral do Ministério do Exército, sob a coordenação do representante do Ministério da Justiça, com as seguintes finalidades:

Sistema Nacional de Trânsito - Um estudo histórico

José Ricardo Rocha Cintra de Lima

- Examinar, previamente, as propostas de resoluções e de diretrizes da Política Nacional de Trânsito a serem submetidas ao CONTRAN;
- Constituir subcomissões encarregadas de examinar recursos interpostos contra decisões de estâncias inferiores ao CONTRAN, bem assim de processos sobre conflitos de competência e circunscrição entre órgãos de trânsito;
- Auxiliar o CONTRAN no desempenho de suas competências legais.

Ainda com relação ao CONTRAN, vetou o Art. 11 e parágrafos, que tratava sobre o seu funcionamento, deixando tal matéria a cargo do seu regimento interno.

Em consequência de passarem a integrar o CONTRAN os próprios titulares dos Ministérios, foi vetado o inciso III do Art. 12, tendo em vista que “ a disposição em apreço não se afigura condizente com o status peculiar que se está a conferir ao CONTRAN (DOU de 24/09/97).

Quanto à criação das Câmaras Temáticas deixou esta competência para o CONTRAN, de acordo com as suas necessidades, vetando o parágrafo 4º do Art. 13, que já estabelecia as Câmaras Temáticas de Educação; Operação, Fiscalização, e Policiamento Ostensivo de Trânsito; Engenharia de Tráfego, de Vias e de Veículos e Medicina de Tráfego.

Com relação às Juntas Administrativas de Recursos de Infração, JARI, preservando o princípio da autonomia, foi deixada a cargo dos Estados e Municípios a sua organização.

Finalmente, tratando especificamente das Polícias Militares o Exm^o Sr. Presidente da República, condicionou a ação de fiscalização de trânsito a celebração de convênios atuando como agente do órgão ou entidade executivos de trânsito ou executivos rodoviários, concomitantemente com os demais agentes credenciados. Adiante, foram apresentados vetos a outros vinte e três dispositivos do Projeto, que não interferem no nosso estudo.

CONCLUSÃO

Neste nosso breve estudo sobre o Sistema Nacional de Trânsito procuramos apresentar a todos aqueles que militam no trânsito uma visão da evolução histórica do trânsito e da sua legislação no Brasil, desde o surgimento das primeiras leis até o atual Código de Trânsito Brasileiro, apresentando todo o processo legislativo, desde a proposta original do Poder Executivo até a Sanção Presidencial, limitando-se logicamente aos aspectos relacionados com o Sistema Nacional de Trânsito, mostrando as competências da União, Estados e Municípios ao longo dos anos.

Analisando propriamente o texto, constatamos que a municipalização da administração do trânsito, prevista desde a primeira proposta, nada mais foi do que a consolidação definitiva de uma situação que já prosperava em inúmeras cidades de médio e grande porte, inclusive Salvador, onde o Município através de órgãos municipais de trânsito gerenciavam com eficiência, dentro das atribuições previstas na legislação que anteriormente vigorava, o sistema de sinalização vertical, horizontal e semaforica, e ainda regulamentavam o uso das vias sob sua jurisdição, competindo-lhe todas as atribuições prevista à autoridade de trânsito que constavam no Art. 46 do Decreto 62.127, de 16 de janeiro de 1968 – RCNT, não havendo, entretanto, por parte do Estado, nenhuma contrapartida por estes serviços prestados à sociedade, exceto quando haviam convênios firmados, como era o caso dos Municípios de São Paulo e Belo Horizonte, onde os

valores das multas decorrente de infrações de trânsito relativas à circulação, parada e estacionamento, são creditadas ao Município.

Assim o novo Código de Trânsito nos parece justo na divisão das responsabilidades e da arrecadação das multas. Nós preocupa, entretanto, a forma adotada pelos legisladores para que se possa operacionalizar esta fiscalização, condicionando as Polícias Militares a convênios, o que é no princípio impossível de realizar-se, gerando situações no mínimo delicada, onde o Policial Militar diante de determinadas infrações de trânsito (de competência dos municípios) não poderá tomar nenhuma providência, principalmente, que na maioria dos casos, essas infrações relacionadas à circulação, praticadas com o veículo em movimento, são as de maior poder ofensivo, de maior gravidade, que estão em sua maior parte relacionadas a atos dos condutores praticados na direção dos veículos (classificadas, segundo a boa doutrina em infrações dinâmicas ou técnicas), ficando justamente estas, na dependência de criação dos órgãos fiscalizadores dos Municípios, ou de convênio com as Polícias Militares. Saliente-se ainda o fato de que existindo aproximadamente 5000 (cinco mil) Municípios no Brasil, podemos ter, teoricamente, 5000 (cinco mil) órgãos executivos de trânsito dos Municípios. Sem contar que, embora pouco provável, ainda podem serem criados os órgãos rodoviários para fiscalizar as rodovias Municipais, fazendo com que estes número possam chegar ao dobro. O que no nosso ponto de vista é um absurdo, se com pouco mais de 02 (duas) dezenas de Polícias fiscalizando o trânsito, sequer conseguimos padronizar procedimentos, seguindo cada qual suas interpretações e doutrinas, o que dizer deste número assombroso, embora pouco provável.

Outra questão refere-se aos inúmeros Municípios esquecidos deste Brasil, onde não existe condições mínimas à sociedade, quanto mais para zelar pelo trânsito, sendo muitas das vezes, o Soldado de Polícia a única expressão

visível da autoridade, e que não poderá tomar quaisquer providências nos casos já citados.

BIBLIOGRAFIA

1. BRASIL. Constituição da República Federativa. . Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, 1988.
2. _____. Decreto nº 8.324, de 27 de outubro de 1910. Aprova o Regulamento para o Serviço Subvencionado de Transporte por Automóveis.
3. _____. Decreto Legislativo nº 4.460 de 11 de janeiro de 1922. Autoriza a concessão de subvenção ao Distrito Federal e aos Estados que contruírem e conservarem estradas de rodagens nos respectivos territórios.
4. _____. Decreto nº 5.141 de 05 de janeiro de 1927. Cria o Fundo especial para Construção e Conservação de Estradas de Rodagens Federais, constituído por um adicional aos impostos de importação para consumo a que estão sujeitos gasolina, automoveis, auto-ônibus, auto-caminhões, de ar, chassis para automóveis, pneumáticos, câmaras de ar, rodas maças, motocicletas, bicicletas, side-car e acessórios para automóveis.
5. _____. Decreto nº 18.323 de 24 de julho de 1928. Aprova o regulamento para a circulação internacional de automóveis, no território brasileiro e para a sinalização, segurança do trânsito e polícia das estradas de rodagem.
6. _____. Decreto-Lei nº 2.994, de 28 de janeiro de 1941. Código Nacional de Trânsito.
7. _____. Decreto-Lei nº 3.651, de 25 de setembro de 1941. Dá nova redação ao Código Nacional de Trânsito.
8. _____. Lei nº 5.108, de 21 de setembro de 1966. Institui o Código Nacional de Trânsito.
9. _____. Decreto-Lei nº 237, de 23 de fevereiro de 1967. Modifica o Código Nacional de Trânsito.
10. _____. Decreto nº 62. 127, de 16 de janeiro de 1968. Aprova o Regulamento do Código Nacional de Trânsito.
11. _____. Decreto nº 62.926, de 26 de junho de 1968. Altera a redação dos artigos 36 e 37 do Regulamento do Código Nacional de Trânsito, aprovado pelo Decreto nº 62.127 de 16 de janeiro de 1968.
12. _____. Decreto nº 92.722, de 29 de maio de 1986. Altera o Regulamento do Código Nacional de Trânsito.
13. _____. Decreto nº 2.237 de 23 de setembro de 1997. Dispõem sobre a Coordenação do Sistema Nacional de Trânsito, composição do Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN, e dá outras providencias.

14. _____. Código Nacional de Trânsito e seu Regulamento. 9. ed, Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, 1990. 193 p.
15. _____. Projeto de Lei da Câmara nº 73. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1994. 226 p.
16. _____. Diário do Senado Federal. Suplemento nº 136, Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1996. 244 p.
17. _____. Diário do Senado Federal. Suplemento ao nº 123, Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1996. 366 p.
18. _____. Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997. Institui o Código de Trânsito Brasileiro.
19. _____. Lei nº 9.602, de 21 de janeiro de 1998. Dispõem sobre a Legislação de Trânsito e dá outras providências.
20. Mensagem Presidencial nº 1.056 de 23 de setembro de 1997.
21. PINHEIRO, G. F. L, RIBEIRO, D. Doutrina, legislação e Jurisprudência do Trânsito. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1987. 718 p

Autor: José Ricardo Rocha CINTRA de Lima. Ten Cel QOPMDF