

COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES

PROJETO DE LEI Nº 5.525, DE 2009

Dispõe sobre o Plano Nacional de Redução de Mortes e Lesões no Trânsito.

Autor: Deputado BETO ALBUQUERQUE
Relator: Deputado HUGO LEAL

I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão o Projeto de Lei n.º 5.525, de 2009, proposto pelo Deputado Beto Albuquerque. A iniciativa institui o Plano Nacional de Redução de Mortes e Lesões no Trânsito - PRMT, atribuindo aos órgãos de saúde, trânsito, transporte e justiça a função de elaborá-lo.

Segundo o projeto, o PRMT deverá fixar, até o mês de setembro e considerando as ocorrências do ano anterior, as metas de redução do número de mortes e lesões no trânsito, relativas ao ano subsequente. A proposta exige, ainda, que pelo menos trinta por cento da frota de veículos registrada em cada estado da Federação e no Distrito Federal seja abordada pela fiscalização de trânsito, a cada ano. O papel prioritário dessa fiscalização seria: verificar as documentações necessárias, verificar os itens de segurança e submeter os condutores a testes de alcoolemia. Finalmente, a proposição manda que o PRMT contenha mecanismo de participação da sociedade na consecução das metas, garantia de ampla divulgação de seu conteúdo e previsão da realização de campanhas permanentes que lhe permitam atingir os objetivos.

Em sua justificação, o autor apresenta dados estatísticos com os quais procura atestar a gravidade das perdas oriundas dos acidentes

de trânsito. Afirma que a fiscalização de trânsito é essencial para modificar essa situação e que ela deve ser feita de forma não-discriminatória, abarcando um número expressivo de condutores, como, diz, procedem os franceses, que teriam conseguido derrubar os índices de morte no trânsito após o aumento do número de abordagens preventivas.

Não foram apresentadas emendas ao projeto.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

A proposta pode ser dividida em duas partes: uma, que se dedica à criação do PRMT - Plano Nacional de Redução de Mortes e Lesões no Trânsito, cujo esteio seria a fixação de metas anuais de redução do número de mortes e de lesões no trânsito; outra, que se ocupa de determinar o cumprimento de uma cota anual de fiscalização preventiva de trânsito – 30% da frota, com vistas a apurar irregularidades em relação a documentos de porte obrigatório, a itens de segurança dos veículos e ao estado do condutor.

Começo pela criação do PRMT. Em primeiro lugar, é indiscutível o mérito da pretensão de se reduzir o número de mortes no trânsito, não apenas porque isso é bom em si mesmo – o que explica o fato de países notoriamente bem-sucedidos em segurança de trânsito continuarem a investir em estratégias para a redução do número de óbitos causados por acidentes veiculares – mas porque o Brasil, em especial, possui indicadores de mortalidade no trânsito muito acima do que hoje se poderia considerar admissível – de acordo com o próprio autor, são 19,4 mortos por grupo de cem mil habitantes, ao passo que o número médio de mortos por grupo de cem mil habitantes em países ricos da Europa – dados de 2005, da OMS – está abaixo de 11.

Para reduzir o número de mortes no trânsito, o projeto acertadamente reconhece a importância de se fixar metas em torno de algum indicador comum. Esse tipo de providência, em minha opinião, torna possível avaliar com maior acuidade as estratégias adotadas pelos órgãos do Sistema Nacional de Trânsito, pois o resultado de cada uma delas passa a poder ser medido pela régua do cumprimento das metas. Mas não somente isso. Ao se

estabelecerem metas, as autoridades públicas acabam por acenar para a sociedade com outro tipo de comprometimento político: um que seja capaz de ser submetido a análises quantitativas. Sem pretender glorificar o papel dos números, acho que isso, de qualquer maneira, facilita a avaliação do público sobre a atuação dos governos em campo específico, como a segurança de trânsito.

Lembro, a respeito da fixação de metas destinadas ao aumento da segurança no trânsito, que a União Européia, à semelhança do que sugere o projeto, persegue há alguns anos – desde 2001 – e com sucesso, objetivos oficialmente firmados de redução do número de mortes no trânsito. O que o autor deseja que se faça no Brasil, portanto, não é nenhuma novidade. Segue experiência em pleno andamento na Europa e encontra paralelos em políticas públicas e privadas adotadas em diversas outras atividades.

Dito isso, devo confessar meu receio de que o projeto, assim como se encontra, seja pouco esclarecedor para os que se encarregarão da tarefa de impor as metas e para os que se encarregarão de cumpri-las. Há, parece-me, um tom excessivamente inespecífico no tratamento do tema e na definição de atribuições. Embora importante do ponto de vista simbólico, a simples criação formal de um plano nacional de redução de mortes e lesões no trânsito, conforme prevista no projeto, não garante que a vontade do legislador de ver instituídas certas regras e procedimentos – especialmente a fixação de metas e a avaliação de resultados – seja realizada a tempo e satisfatoriamente pelos órgãos do Sistema Nacional de Trânsito.

A par desses aspectos, acredito que se o projeto deixa sugerido que de um plano nacional hão de derivar necessariamente soluções de alcance nacional para o problema das mortes no trânsito, é preciso reformulá-lo. Plano nacional na área de controle de trânsito, atividade distribuída entre entes federados tão cheios de contrastes entre si, deve ser aquele que se ocupa de coordenar planos locais, rumo a um objetivo comum, e de lhes avaliar a eficiência, a fim de que as práticas mais bem-sucedidas sejam disseminadas. Preocupa-me, ainda em plena experiência de descentralização da gerência do trânsito para os municípios, o recrudescimento da crença na onisciência do governo central, a ponto de lhe conferir poderes para determinar o que deve e o que não deve ser feito, em cada uma das cidades brasileiras, para reduzir as mortes no trânsito.

Passo agora à parte do projeto dedicada a instituir uma cota mínima de fiscalização preventiva de trânsito.

Percebo, desde a leitura da justificação, que o autor deseja ver aplicada à fiscalização de trânsito o mesmo rigor que direcionou o Parlamento nas recentes reformulações do Código de Trânsito Brasileiro. S.Ex.^a julga – e me parece correto nisso – que a fiscalização de trânsito deixa a desejar no país. Sem o concurso dela, de nada adianta produzir normas legais mais severas; a consequência de uma fiscalização frouxa, tibia, é a lei acabar caindo em descrédito perante a população.

Essa leitura dos fatos – que compartilhamos, eu e o autor – não me leva a concluir que a solução para o problema passe pelo aumento do número de ações de fiscalização de trânsito de caráter não-discriminatório, como sugere S.Ex.^a. Bem ao contrário. Tendo em vista que existe limitação de recursos para emprego na atividade de fiscalização e que se verifica variações consistentes no comportamento médio dos condutores em razão da idade, do gênero, do tipo de veículo ou do horário, do dia e do local em que se dá a condução, para não citar outras variáveis, creio que a fiscalização deve, sim, ser discriminatória, não no sentido pejorativo que freqüentemente costuma ser associado ao termo, mas na acepção de perceber diferenças, distinguir, colocar à parte por algum critério, de sorte a facilitar um trabalho e incrementar-lhe a produtividade. Não é razoável – todos haveremos de concordar – que se mobilize um aparato policial para flagrar motoristas embriagados na manhã de um dia útil, em via residencial. Parece fazer muito mais sentido, se esse for o objetivo, levar a fiscalização para vias próximas de estabelecimentos que comercializam bebida alcoólica, por exemplo, fazendo-a presente em dias e horários nos quais o consumo da bebida é mais acentuado.

Esse entendimento, ressalto, não é nada idiossincrático. Não é fruto de interpretação personalíssima, mas algo já sustentado por vários pesquisadores e estudiosos que se dedicaram ao estudo da segurança no trânsito. Cito um que, pela notoriedade que adquiriu após a publicação do livro *Freakonomics*, deve ser conhecido por todos: Steven Lewitt. Em 2001, em parceria com o pesquisador Jack Portes, da Universidade de Harvard, Lewitt, pesquisador da Universidade de Chicago, publicou um estudo no qual avalia o risco de perdas impostas à sociedade por condutores que dirigem alcoolizados. O título do artigo é “*How dangerous are drinking drivers?*”. Transcrevo aqui a parte da conclusão do trabalho que interessa à discussão do tema fiscalização

de trânsito: “... bloqueios policiais aleatórios atuam apenas marginalmente na redução do número de motoristas alcoolizados, (...). Nossos resultados sugerem que abordar com grande freqüência motoristas suspeitos poderia ser mais exitoso. Por exemplo, recompensas poderiam ser dadas a motoristas que, com o uso de telefone celular, ajudassem a polícia a identificar condutores descuidados, ou patrulhas dedicadas exclusivamente à identificação de motoristas alcoolizados poderiam ser criadas. Empregando essa última estratégia, um programa piloto em Stockton, Califórnia, reduziu de 10% a 15% a ocorrência de acidentes relacionados a embriaguez ao volante, reservando-se o equivalente a quatro policiais em tempo integral para a fiscalização de motoristas alcoolizados.”

Note-se que minha discordância com a proposição, nessa altura, não está em se exigir mais fiscalização. Como o texto acima indica, deve mesmo haver mais esforço no intuito de fiscalizar e reprimir a condução por motoristas alcoolizados. O ponto em questão é se esse esforço deve ser guiado por critérios que assumam a existência de diferentes comportamentos de risco no trânsito ou se, ao contrário, deve tomar por premissa que qualquer condutor é um suspeito em potencial. Aqui, sou obrigado a me alinhar com a primeira hipótese, divergindo do autor.

Não me soa adequado, além disso, que a lei federal entre no mérito de como os órgãos de trânsito devem atuar para que as metas sejam cumpridas. Como ressaltei antes, é melhor que cada unidade federada planeje as ações que vai levar adiante, escolhendo-as em função do contexto. Com o andar do regime de metas, naturalmente, as experiências mais bem-sucedidas vão terminar por se impor.

Digo ainda mais a respeito desse aspecto. Muito embora legítima a preocupação com a fiscalização preventiva, não se deve esquecer que são o excesso de velocidade, as ultrapassagens perigosas e o desrespeito à sinalização as maiores causas de acidentes e mortes no trânsito. Como se trata de infrações “dinâmicas”, também “dinâmica” há de ser a fiscalização se pretender reduzir esses eventos.

Feitas essas ponderações, passo agora a fazer alguns comentários a respeito do substitutivo que vai anexo a este voto.

À partida, devo explicar porque decidi apresenta-lo. A razão é simples: de um lado, quis preservar a sugestão do regime de metas,

dando-lhe uma formulação mais concreta; de outro, pretendi evitar que a lei entrasse em qualquer espécie de abordagem acerca de métodos ou objetivos de fiscalização, os quais devem ser escolhidos no âmbito de cada Estado.

Outro aspecto que gostaria de esclarecer é a adoção de um índice de mortalidade no trânsito, como ponto de referência para a adoção das metas, deixando-se de lado um índice que levasse em conta lesões ou acidentes em geral. Penso que o conceito de “mortos no trânsito” gera muito menos ambigüidade do que qualquer um dos outros dois citados acima, o que garante mais confiabilidade ao trabalho de produção dos indicadores. Além disso, o que se fizer para reduzir mortes no trânsito também terá repercussões positivas sobre o número de pessoas lesionadas e o número de acidentes de trânsito.

Sobre o emprego de um índice de mortos por grupo de habitantes e de outro de mortos por grupo de veículos, vale dizer que são os tipos de indicadores mais utilizados nas estatísticas de trânsito. A produção de ambos tornará mais fácil comparar os progressos obtidos no Brasil com os obtidos no exterior, assim como, imagino, diminuirá a tendência a se produzir interpretações oblíquas, baseadas em apenas uma espécie de parâmetro. De fato, quando se considera tão-só os dados populacionais, surgem casos em que um baixo índice de mortos se deve não a existência de um trânsito seguro, mas a um baixo grau de motorização. De modo parecido, quando se toma em conta somente os dados veiculares, uma súbita redução do índice de mortos pode estar associada não a políticas de aumento da segurança no trânsito mas à rápida incorporação de um número muito grande de veículos à frota em circulação, resultado de condições macroeconômicas excepcionais e temporárias.

Quanto ao período fixado para se atingir a meta geral (10 anos) e a própria dimensão dessa meta (reduzir à metade os índices de morte no trânsito), quis valer-me de recente política da União Européia, em vigor desde 2001, que tem como fundamento a redução à metade, em dez anos, do número de mortes nas estradas. Creio que, para o Brasil, trata-se de prazo e meta perfeitamente compatíveis com nossas capacidades.

Sobre o proposto rito de processamento de informações estatísticas, referentes a mortos no trânsito, informo que nada mais se fez do que colocar no projeto aquilo que já é previsto na formulação do Registro

Nacional de Acidentes e Estatísticas de Trânsito – RENAEST, instituído pela Resolução CONTRAN n.^o 208, de 2006.

Esclarecidas essas questões, **voto pela aprovação do Projeto de Lei n.^o 5.525, de 2009, na forma do substitutivo anexo.**

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2012.

Deputado **HUGO LEAL**

Relator

COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI N° 5.525, DE 2009

Dispõe sobre metas para redução do número de mortes no trânsito.

O CONGRESSO NACIONAL decreta;

Art. 1º Esta Lei acrescenta dispositivos à Lei n.º 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro, para dispor sobre regime de metas de redução de índice de mortos no trânsito por grupos de habitantes e de índice de mortos no trânsito por grupo de veículos.

Art. 2º A Lei n.º 9.503, de 1997, passa a vigorar acrescida dos seguintes dispositivos:

“**Art. 326-A.** A atuação dos integrantes do Sistema Nacional de Trânsito, no que se refere à política de segurança no trânsito, deverá voltar-se prioritariamente para o cumprimento de metas anuais de redução de índice de mortos por grupo de veículos e de índice de mortos por grupo de habitantes, ambos apurados por Estado e por ano.

§ 1º O objetivo geral do estabelecimento de metas é, ao final do prazo de dez anos, reduzir à metade, no mínimo, o índice nacional de mortos por grupo de veículos e o índice nacional de mortos por grupo de habitantes, ambos apurados no ano em que este artigo for incorporado ao Código.

§ 2º As metas expressam a diferença a menor, em base percentual, entre os índices mais recentes, oficialmente apurados, e os índices que se pretende alcançar.

§ 3º A decisão que fixar as metas anuais estabelecerá as respectivas margens de tolerância.

§ 4º As metas serão fixadas pelo CONTRAN para cada um dos Estados da Federação e para o Distrito Federal, mediante propostas fundamentadas dos CETRAN e do CONTRANDIFE.

§ 5º Antes de submeterem as propostas ao CONTRAN, os CETRAN e o CONTRANDIFE realizarão consulta ou audiência pública para manifestação da sociedade sobre as metas que desejam propor.

§ 6º As propostas dos CETRAN e do CONTRANDIFE serão encaminhadas ao CONTRAN até o dia 1º de agosto de cada ano, devendo ser acompanhadas de um relatório analítico a respeito do cumprimento das metas fixadas para o ano anterior e de uma exposição de ações, projetos ou programas, com os respectivos orçamentos, por meio dos quais se pretende cumprir as metas propostas para o ano seguinte.

§ 7º As metas fixadas serão divulgadas em setembro, durante a Semana Nacional do Trânsito, assim como o desempenho, absoluto e relativo, de cada Estado e do Distrito Federal no cumprimento das metas vigentes no ano anterior, devendo tais informações permanecer à disposição do público na rede mundial de computadores, em sítio eletrônico do órgão máximo executivo de trânsito da União.

§ 8º O CONTRAN definirá as fórmulas para apuração dos índices de que trata este artigo, assim como a metodologia para a coleta e o tratamento dos dados estatísticos necessários para a composição dos termos das fórmulas.

§ 9º Os dados estatísticos coletados em cada Estado e no Distrito Federal serão tratados e consolidados pelo respectivo órgão ou entidade executivo de trânsito, que os repassará ao órgão máximo executivo de trânsito da União até o dia 1º de março, por meio do sistema de registro nacional de acidentes e estatísticas de trânsito.

§ 10. Os dados estatísticos sujeitos à consolidação pelo órgão ou entidade executivo de trânsito do Estado ou do Distrito Federal compreendem os que forem coletados:

I – no Estado ou no Distrito Federal, pela Polícia Rodoviária Federal e pelo órgão executivo rodoviário da União;

II - pelos órgãos executivos rodoviários e pelos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Municípios, pela Polícia Militar e pelo órgão executivo rodoviário do Estado ou do Distrito Federal.

§ 11. O cálculo dos índices, para cada Estado e para o Distrito Federal, será feito pelo órgão máximo executivo de trânsito da União.

§ 12. Os índices serão divulgados oficialmente até o dia 31 de março de cada ano.

§ 13. Com base em índices parciais, apurados no decorrer do ano, o CONTRAN, os CETRAN e o CONTRANDIFE poderão recomendar aos integrantes do Sistema Nacional de Trânsito alterações nas ações, projetos e programas em desenvolvimento ou previstos, com o fim de atingir as metas fixadas para cada um dos Estados e para o Distrito Federal.

§ 14. A partir da análise de desempenho a que se refere o § 7º deste artigo, o CONTRAN elaborará e divulgará, também durante a Semana Nacional do Trânsito:

I – duas classificações ordenadas dos Estados e do Distrito Federal, uma para o ano analisado, e outra que considere a evolução do desempenho dos Estados e do Distrito Federal desde o início das análises;

II – relatório a respeito do cumprimento do objetivo geral de estabelecimento de metas, previsto no § 1º deste artigo.”

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2012.

Deputado **HUGO LEAL**
Relator