



**Cetran.SP**  
Governador do Estado de São Paulo  
Conselho Estadual de Trânsito de São Paulo  
Conselheiros  
**PARECER**

**Processo:** 177.00000095/2026-14

**Assunto:** Análise de viabilidade jurídica de compartilhamento de agentes de trânsito via Consórcio Intermunicipal (CONDEMAT+)

**Interessado:** CONDEMAT+ (Consórcio de Desenvolvimento dos Municípios do Alto Tietê)

**Referência:** Ofício nº 050/2026 e Minuta de Contrato de Programa nº XX/2026

**PARECER**

## **I. RELATÓRIO**

Trata-se de requerimento formulado pelo Consórcio de Desenvolvimento dos Municípios do Alto Tietê (CONDEMAT+), por meio do Ofício nº 050/2026, solicitando manifestação técnica acerca da viabilidade jurídica de minuta de Contrato de Programa destinada ao compartilhamento de agentes de trânsito entre os 14 municípios consorciados.

Segundo consta do expediente, a proposta visa fortalecer a política municipal de trânsito por meio de ações integradas de prevenção, fiscalização conjunta, intercâmbio de formação e compartilhamento de dados e inteligência. O consulente fundamenta o pedido no art. 25, § 2º, e art. 320-A do Código de Trânsito Brasileiro (CTB), bem como na Resolução CONTRAN nº 811/2020 e na Lei Federal nº 11.107/2005.

A consulta busca avaliar a compatibilidade jurídica do modelo proposto com o ordenamento de trânsito vigente, especialmente diante do art. 25, §§ 1º e 2º, do Código de Trânsito Brasileiro (CTB), e dos arts. 2º, inciso II, e 8º a 19 da Resolução CONTRAN nº 811/2020, que disciplinam a integração municipal ao Sistema Nacional de Trânsito (SNT) e o funcionamento de consórcios públicos na área de trânsito.

É o relatório.

## **II. ANÁLISE**

Após detida análise da minuta do Contrato de Programa anexada aos autos, verifica-se que o instrumento não atende plenamente aos requisitos legais e regulamentares vigentes, especificamente no que tange à forma de integração dos municípios ao Sistema Nacional de Trânsito (SNT) e à delegação de competências.

### **1. Do regime jurídico da delegação de competências no CTB**

O art. 25 do Código de Trânsito Brasileiro estabelece que atividades previstas no CTB somente podem ser delegadas mediante convênio, instrumento jurídico específico voltado à cooperação administrativa entre órgãos integrantes do Sistema Nacional de Trânsito.

Por sua vez, o § 2º admite convênio direto da prefeitura apenas quando inexistir órgão executivo municipal de trânsito, permitindo inclusive consórcio, mas sempre dentro da lógica de delegação formal de competências do SNT.

Da leitura sistemática dos dispositivos, extrai-se que a delegação de competências de trânsito possui natureza institucional, e não meramente operacional; a atuação fiscalizatória está vinculada ao órgão executivo competente da circunscrição da via; e a cooperação entre entes deve ocorrer por instrumentos

juridicamente adequados ao SNT, especialmente convênios formalmente estruturados.

**A minuta analisada, entretanto, propõe o compartilhamento direto de agentes de trânsito entre municípios, permitindo atuação operacional fora da circunscrição administrativa originária, sem caracterização clara de delegação formal de competência nos moldes do art. 25 do CTB.**

**Assim, o instrumento extrapola o permissivo legal, pois não configura hipótese de inexistência de órgão executivo municipal (§ 2º) e cria modelo híbrido de atuação funcional não previsto no CTB.**

## **2. Da integração ao SNT segundo a Resolução CONTRAN nº 811/2020**

O art. 2º, inciso II, da Resolução nº 811/2020 estabelece que a integração municipal ao SNT pode ocorrer mediante consórcio público, desde que seja criada entidade executiva de trânsito com personalidade jurídica própria, observando a Lei nº 11.107/2005.

Os arts. 8º a 19 da referida resolução disciplinam detalhadamente o funcionamento desses consórcios, fixando premissas estruturais obrigatórias, dentre as quais destacam-se:

- o consórcio constitui entidade executiva de trânsito comum (art. 9º);
- deve existir autoridade de trânsito própria do consórcio (art. 10);
- o protocolo de intenções deve prever estrutura organizacional completa (art. 11);
- a atuação deve respeitar a circunscrição administrativa e os códigos autuadores municipais (arts. 15 e 16);
- a gestão da fiscalização deve manter a individualização das competências municipais.

A minuta de Contrato de Programa analisada não observa tais exigências, pois não institui entidade executiva de trânsito consorciada, limitando-se à cooperação operacional entre estruturas já existentes; não demonstra criação ou designação de autoridade de trânsito vinculada ao consórcio; não apresenta a estrutura organizacional pretendida; admite compartilhamento funcional de agentes sem redefinição formal das competências administrativas; e não estabelece adequadamente os limites de circunscrição e responsabilidade administrativa pelas autuações.

O compartilhamento de agentes, para fins de fiscalização, exige que o consórcio figure como órgão executivo comum ou que haja convênios de delegação específicos e recíprocos que respeitem a territorialidade e a competência originária, requisitos estes não preenchidos pela cláusula terceira da minuta.

Em síntese, o modelo proposto substitui a figura jurídica do consórcio executivo de trânsito, prevista na Resolução nº 811/2020, por mecanismo contratual de cooperação operacional que não encontra amparo normativo no SNT.

## **3. Da impossibilidade de compartilhamento irrestrito de agentes de trânsito**

No Sistema Nacional de Trânsito, em regra, o exercício da fiscalização possui natureza indelegável em termos pessoais, sendo vinculado à autoridade de trânsito competente, à circunscrição territorial e ao vínculo funcional do agente com o órgão autuador.

A atuação de agentes fora dessas balizas exige delegação formal de competência, previsão normativa expressa e adequação institucional do órgão executor.

A minuta analisada cria hipótese de atuação cruzada entre municípios sem a correspondente reorganização institucional exigida pela legislação federal e pela aludida norma do CONTRAN, gerando risco de nulidade de autos de infração, insegurança jurídica na fiscalização e questionamentos administrativos e judiciais.

## **4. Da necessidade de adequação do CONDEMAT**

O art. 26 do Contrato de Consórcio dispõe que os consorciados autorizam a gestão associada de serviços públicos, inclusive planejamento, regulação, fiscalização e prestação. À primeira vista parece

suficiente, mas juridicamente, para os fins pretendidos, não é.

Isso porque o dispositivo é genérico, não cria órgão executivo de trânsito e não transfere competência administrativa típica do art. 24 do CTB. Ele apenas autoriza que isso possa ocorrer futuramente via contrato de programa.

O próprio contrato de consórcio condiciona tudo ao contrato de programa, mas o contrato de programa só pode executar competências já institucionalmente possíveis dentro do consórcio existente. Isto é, ele não pode criar competência nova incompatível com o modelo institucional.

## **5. Limitação expressa existente no próprio CONDEMAT**

O Contrato de Consórcio estabelece, no artigo 77, que é nula cláusula que atribua ao CONDEMAT poderes de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços por ele próprio prestados. Essa cláusula foi pensada para evitar conflito regulatório, mas, no trânsito, gera efeito direto, uma vez que impede o consórcio de assumir plenamente função típica de órgão executivo de trânsito.

Como resultado, em tese, o CONDEMAT não pode simultaneamente prestar serviço e exercer poder de fiscalização administrativa, exatamente o que o CTB exige para fiscalização de trânsito, o que exigiria alteração nesse sentido.

## **6. Finalidades do Consórcio CONDEMAT não incluem órgão executivo de trânsito**

Em seu artigo 8º, inciso VIII, alínea “h”, o consórcio prevê apenas a finalidade de “colaborar para o gerenciamento regional de trânsito”. Leia-se, o próprio consórcio CONDEMAT não foi estruturado para exercer poder de polícia de trânsito.

A minuta de contrato de programa em análise pretende o compartilhamento de equipes, a fiscalização conjunta e a atuação em municípios distintos. Isso exige juridicamente a existência de autoridade de trânsito única ou delegada, circunscrição definida, vínculo funcional ao órgão autuador e integração formal ao SNT. Nada disso existe hoje na estrutura atual do consórcio CONDEMAT.

**O contrato de programa instituído pela Lei nº 11.107/2005 serve somente para operacionalizar gestão associada, e não para criar poder de polícia hoje inexistente. Ele pressupõe competência previamente transferida ao consórcio. No caso em apreço, ocorre o inverso: tenta-se utilizar o contrato de programa para criar a competência, o que é juridicamente inválido.**

Em síntese, antes de tudo, será necessário alterar o próprio CONDEMAT, porque o contrato atual apenas permite cooperação administrativa, não cria órgão executivo de trânsito e não transfere poder de polícia.

Note-se que o problema não está apenas na minuta contratual em análise, mas na ausência de adequação institucional do próprio consórcio ao modelo exigido pelo Sistema Nacional de Trânsito.

## **III. CONCLUSÃO**

Diante do exposto, concluo que:

a) o consórcio CONDEMAT, em sua conformação atual, não se encontra estruturado como entidade executiva de trânsito integrante do Sistema Nacional de Trânsito, limitando-se à cooperação regional e à gestão associada genérica de serviços públicos;

b) a implementação do compartilhamento operacional de agentes de trânsito com exercício de fiscalização demandaria prévia alteração do próprio Contrato de Consórcio e do Estatuto, com a criação formal de estrutura executiva de trânsito consorciada, autoridade própria e transferência institucional das competências previstas no art. 24 do CTB, nos termos da Resolução CONTRAN nº 811/2020; e

c) a minuta de contrato de programa apresentada pelo CONDEMAT não atende ao disposto nos

artigos 25, §§ 1º e 2º, do CTB, nem aos artigos 2º, inciso II, e 8º a 19 da Resolução CONTRAN nº 811/2020.

É o parecer que submeto ao Egrégio Conselho.

São Paulo, 06 de abril de 2026.

**MARCO FABRÍCIO VIEIRA**

Conselheiro Relator



Documento assinado eletronicamente por **MARCO FABRÍCIO VIEIRA, Conselheiro**, em 05/05/2026, às 17:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no [Decreto Estadual nº 67.641, de 10 de abril de 2023](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.sp.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.sp.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0106477105** e o código CRC **0B7799CE**.

---