

LEGISLAÇÃO DE TRÂNSITO – COMPETÊNCIAS E INCOMPETÊNCIAS

Julyver Modesto de Araujo

“Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. A frase, hoje disposta como garantia constitucional, no artigo 5º, inciso II, da Constituição Federal brasileira, teve origem na Declaração dos direitos do homem e do cidadão, promulgada na França, em 1789, por ocasião da Revolução Francesa, verdadeiro marco de ruptura do Estado monárquico absolutista para o Estado Democrático de Direito, mudança que possibilitou a participação efetiva da sociedade, para, ao eleger os seus representantes, escolher as regras que se pretende para a convivência social.

A transição do poder, das mãos do monarca, para as mãos do povo, traduz-se perfeitamente na expressão: “*a government of law and not of men*”, ou seja, o governo da lei e não dos homens. Na Democracia, o que importa não é mais a vontade pessoal de um único tirano, mas o equilíbrio das vontades e interesses de todos, que se convergem pela atuação dos parlamentares que escolhemos para nos representar.

Uma das principais características do Estado originado a partir do final do século XVIII, com a revolução burguesa, foi a instituição de poderes independentes e harmônicos entre si, como consta expressamente no artigo 2º da Constituição Federal de 1988. A tripartição de poderes, em Executivo, Legislativo e Judiciário, teve como base primordial as idéias do Barão de Montesquieu, para quem “o homem que detém o poder, tende a abusar dele”. O objetivo, portanto, é dividir o poder e possibilitar um constante controle mútuo dos representantes do Estado, garantindo-se a efetividade das ações estatais e evitando-se os abusos individuais.

Quando prezamos, portanto, pela obediência às leis, estamos exercendo um dos mais importantes vetores da Democracia: o reconhecimento de que a vontade legislativa representa, acima de tudo, o interesse de toda a coletividade. Por mais que não concordemos com esta ou aquela norma, a sua aceitação deve ser algo bem pragmático: “cumpra-se a lei”, ou, como diz o brocardo: *dura lex, sed lex* (a lei é dura, mas é a lei). Aquele que, deliberadamente, descumpra a norma jurídica, muitas vezes não se dá conta de que a sua obediência é a única garantia de uma vida equilibrada em sociedade, com limites para todas as pessoas, a fim de que todos possam exercer, ao máximo, a sua própria liberdade e defender os seus direitos. Ser contra a lei é querer a anarquia ou, pior, a opressão de um tirano, que imponha as suas singulares vontades.

Em um país continental como o Brasil, dividido, em sua origem, em diversas capitânias hereditárias, que proporcionaram, com a Proclamação da República, a criação de um Estado federado, a continuidade da democracia exige ainda o respeito à tripartição de poderes nas três esferas de governo: União, Estados e Municípios.

Partindo-se da Constituição federal, lei máxima que estabelece toda a estrutura de nossa Nação, necessitamos analisar quais são as competências de cada ente federado, pois, assim como os Poderes são independentes entre si, de igual forma não pode o Poder Executivo federal intervir indevidamente na autonomia dos Estados e Municípios (e vice-versa), assim sucedendo também ao Legislativo e Judiciário.

Feita esta introdução, passemos ao que nos interessa neste artigo: a quem compete determinar as regras sociais relativas à utilização da via pública? Dentre os 3 Poderes do Estado, é justamente função típica do Legislativo a inovação na ordem jurídica, ou seja, a criação de normas que passem a impor, a todos os cidadãos, novas obrigações, proibições ou permissões (as três modalidades da norma jurídica, ou, como classifica a Filosofia do Direito, os três “modais deonticos”). De igual forma, as alterações das regras já impostas dependem da mesma atuação legislativa, a fim de manter a essência do Estado Democrático de Direito.

Se, na divisão horizontal do Poder, conseguimos identificar corretamente o Legislativo como responsável por criar, modificar ou revogar as regras de trânsito, também há que se questionar

a competência vertical, em uma República Federativa, que tem, cada vez mais, prestigiado o município, como principal ente de administração da vida em sociedade.

Será o Poder Legislativo nas três esferas de governo (União, Estados e Municípios), igualmente responsável por “legislar sobre trânsito”? A resposta a este questionamento deve ser obtida na verificação dos ditames constitucionais que determinam as competências dos entes federados.

Das oito Constituições já editadas no Brasil, desde 1824 (com a Constituição imperial), somente em 1967 é que a Carta magna tratou de prescrever a competência da União para “legislar sobre tráfego e trânsito nas vias terrestres” (artigo 8º, XVII, n), sem, entretanto, limitar a atuação como exclusiva ou privativa.

A legislação de trânsito nacional, que começou a se consolidar com o 1º Código Nacional de Trânsito, em 1941, previa, inclusive, no artigo 2º do CNT de 1966 (Lei nº 5.108/66), a possibilidade de leis estaduais complementares, nos seguintes termos: “*Os Estados poderão adotar normas pertinentes às peculiaridades locais, complementares ou supletivas da lei federal*”.

Foi apenas em 1988, com a promulgação da atual Constituição federal, que o seu artigo 22, inciso XI, tratou de prescrever a competência PRIVATIVA da União para legislar sobre trânsito e transportes. A partir daí, portanto, o artigo 2º do CNT de 1966 passou a ser inválido, não tendo sido recepcionado pela “nova” Constituição.

Desta forma, de 1998 pra cá, somente o Poder Legislativo da União, representado pelo Congresso Nacional (sistema bicameral que engloba o Senado e a Câmara dos Deputados) tem a legítima competência para legislar sobre trânsito.

A competência PRIVATIVA, todavia, não se confunde com competência EXCLUSIVA: quando a lei determina a exclusividade de atribuição para determinado órgão, há um impedimento para sua delegação; no caso do artigo 22 da CF, como a competência é privativa, significa que, embora seja originariamente da União, o Congresso Nacional pode transferir sua responsabilidade, o que está expressamente previsto no parágrafo único do dispositivo em apreço: “*Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo*”.

Quanto ao dispositivo da Constituição se referir à lei COMPLEMENTAR, esta se diferencia de uma lei ORDINÁRIA em dois aspectos: um material e outro formal. A distinção material reside no fato de que, enquanto a lei ordinária pode tratar de qualquer assunto, a lei complementar é direcionada às complementações de dispositivos constitucionais, cuja necessidade tenha sido expressa pelo legislador constituinte (como é o caso). Formalmente, a distinção relaciona-se ao quórum exigido para sua aprovação: na lei ordinária, maioria simples, ou seja, número de votos favoráveis superior ao de votos contrários. Já para aprovação das leis complementares, exige-se maioria absoluta (artigo 69 da CF), representada pelo primeiro número inteiro subsequente à metade do número total de parlamentares (por exemplo, no Senado, que é composto por 81 senadores, a maioria absoluta depende da aprovação de 41 pessoas).

Apesar de cada Estado da Federação possuir uma realidade peculiar, o que nos leva a pensar se não seria interessante uma lei federal que contivesse apenas regras gerais de trânsito, complementada por leis estaduais, que atendessem aos interesses federados de maneira mais adequada, o fato é que temos hoje concentrada, na União, a competência privativa, sem delegação por lei complementar. Sou tentado a acreditar que, se houvesse tal delegação, um eventual projeto de lei de trânsito teria um trâmite mais célere na Assembléia Legislativa de cada Estado, do que o que hoje ocorre quando se trata do Congresso Nacional, já que, obrigatoriamente, a discussão deve passar por duas Casas legislativas, envolvendo concepções políticas, idéias e interesses por vezes díspares e conflitantes. O Código de Trânsito aprovado em 1997, por exemplo, chegou a ficar SEIS anos em tramitação, desde que foi constituída Comissão Especial no Poder Executivo, para sua elaboração (em 1991).

É importante, destarte, questionarmos: o exercício desta competência está sendo adequado aos interesses de toda a Nação? O nosso Código de Trânsito, que muitos gostam de denominar de “o melhor Código do mundo” é, realmente, a expressão de uma perfeição, em termos de técnica

legislativa e de atendimento aos anseios sociais? Talvez eu esteja sendo um pouco exagerado, em querer a perfeição de algo feito pelo ser humano, que já se habituou a aceitar que “errar é humano”, mas o grande número de erros que, constantemente, detectamos na legislação de trânsito é motivo não só de lamúria, mas de decepção, principalmente por aqueles que têm a obrigação legal de colocá-la em prática.

Já escrevi, em outra ocasião, sobre “As contradições e imperfeições do Código de Trânsito Brasileiro” (disponível em <http://www.ceatnet.com.br/modules/wfsection/article.php?articleid=23>), artigo em que destaquei apenas alguns destes equívocos, mas o acompanhamento constante das alterações legislativas nos causa tal perplexidade, a ponto de ser necessário tratar novamente do assunto. Analisemos apenas, para não sermos demasiadamente longos, as duas últimas leis que alteraram o CTB: Lei nº 12.009/09 e 12.058/09.

A Lei nº 12.009/09, que regulamentou o exercício das atividades dos profissionais em transporte de passageiros e entrega de mercadorias em motocicletas, incluiu, por exemplo, o inciso IX ao artigo 244 do CTB, estabelecendo como infração: “*conduzir motocicleta, motoneta e ciclomotor efetuando transporte remunerado de mercadorias em desacordo com o previsto no art. 139-A desta Lei ou com as normas que regem a atividade profissional dos mototaxistas*”. Nas consequências atribuídas a tal conduta, foram determinadas a penalidade de multa e a medida administrativa de APREENSÃO DO VEÍCULO PARA REGULARIZAÇÃO.

Ora, qualquer estudante de primeira habilitação deve ter estudado, na matéria Legislação de trânsito que, dentre as penalidades previstas no artigo 256, encontra-se a de APREENSÃO DO VEÍCULO e que, dentre as medidas administrativas do artigo 269, uma delas é a de RETENÇÃO DO VEÍCULO (para regularização), não existindo uma medida administrativa denominada “apreensão do veículo para regularização”.

O erro grave cometido pelos nossos legisladores deixa absolutamente sem resposta o seguinte questionamento: a motocicleta que comete a infração do artigo 244, IX, deve ser removida ao depósito, para que permaneça apreendida, de 1 a 10 dias, nos termos do artigo 262 do CTB e Resolução do CONTRAN nº 53/98, ou deve apenas ser retida para regularização e, não sendo sanada a irregularidade no local da infração, ter o seu Certificado de Licenciamento Anual recolhido, conforme prevê o artigo 270 do CTB? Efetivamente, é uma incógnita. Os órgãos de fiscalização que o digam.

A Lei nº 12.058/09, por sua vez, nem tinha como objeto original a legislação de trânsito, mas dispõe sobre a prestação de apoio financeiro pela União aos entes federados que recebem recursos do Fundo de Participação dos Municípios, com o objetivo de superar dificuldades financeiras emergenciais. Entretanto, o seu artigo 4º incluiu o artigo 7º-A ao CTB: “*A autoridade portuária ou a entidade concessionária de porto organizado poderá celebrar convênios com os órgãos previstos no art. 7º, com a interveniência dos Municípios e Estados, juridicamente interessados, para o fim específico de facilitar a autuação por descumprimento da legislação de trânsito*”, tendo como § 1º o seguinte: “*O convênio valerá para toda a área física do porto organizado, inclusive, nas áreas dos terminais alfandegados, nas estações de transbordo, nas instalações portuárias públicas de pequeno porte e nos respectivos estacionamentos ou vias de trânsito internas.*”

Referido dispositivo, que está em vigor desde 14/10/09, cometeu pelo menos três grandes equívocos:

1º. Simplesmente ignorou o preceito básico do artigo 1º do próprio Código, no sentido de que a legislação de trânsito aplica-se às vias terrestres abertas à circulação, criando a possibilidade de fiscalização de trânsito até em áreas de estacionamento;

2º. Criou “meia competência”: ao determinar que o fim específico é o de propiciar a autuação por descumprimento à legislação de trânsito, direcionando o seu objeto, acabou por dizer, em outras palavras, que o órgão de trânsito, desde que conveniado, pode autuar, mas não tem competência para mais nada, ou seja, não pode planejar, projetar e regulamentar o trânsito; não pode implantar sinalização; não pode estipular regras de estacionamento; entre outras atribuições,

constantes do CTB. De igual sorte, cabe questionamento se o “autuar” da lei abrange a aplicação da correspondente multa (apesar da lógica nos induzir à resposta positiva, fica a dúvida);

3º. Vincula o exercício do poder de polícia à vontade de autoridade externa à Administração pública; ao exigir o convênio com a autoridade portuária, a lei expressa que, caso esta autoridade não queira, as regras de trânsito não se aplicam naquele local; além disso, como o dispositivo estabelece, genericamente, a possibilidade de convênio com os órgãos do artigo 7º do CTB, questiona-se: se a autoridade portuária fizer um convênio com o órgão municipal de trânsito, ele é suficiente para que a Polícia Militar fiscalize os infratores, ou é necessário também um convênio com a PM, por se tratar de órgão autônomo, também integrante do Sistema Nacional de Trânsito? Também será necessário um convênio com a JARI, para julgamento de eventuais recursos? Se houver convênio apenas com o órgão municipal, como fica a fiscalização das infrações de competência estadual? Ainda que estas não sejam fiscalizadas, terá competência a autoridade estadual de trânsito do município de registro da habilitação do condutor para aplicar a penalidade de suspensão do direito de dirigir àquele que atingir 20 pontos, por infrações municipais, cometidas no interior dos portos? São inúmeras perguntas, que, infelizmente, não tenho respostas (e acredito que, dificilmente, os nossos representantes parlamentares tenham pensado em todas elas, quando votaram pela alteração do CTB).

Posso parecer detalhista demais; entretanto, não há como aplicar uma lei que não se apresenta com a clareza que se espera de qualquer norma. Além das DOZE Leis que já alteraram o CTB, tramitam, no Congresso, outras tantas centenas de projetos, dos mais variados, a ponto de ter sido criada, na Comissão de Viação e Transportes da Câmara dos Deputados, uma Sub-comissão para revisão do Código de Trânsito, objetivando reunir todos os projetos em tramitação. Dentre eles, merece destaque atual o PL 2872/08, que já se encontra no seu sétimo substitutivo. Muitas alterações propostas (e são mais de 50 questões modificadas) são merecedoras de elogios, mas não há só motivo de alento: até que o PL seja convertido em lei, a tramitação nas demais Comissões da Câmara, no Senado e no Poder Executivo, para final sanção, ainda será capaz de nos proporcionar outros belos exemplos de incongruência.

Esta incompetência técnica igualmente se espalha pelos órgãos do Poder Executivo responsáveis pelas questões do trânsito, a começar pelo Conselho Nacional, órgão máximo, normativo, consultivo e coordenador, que se arvorou de um poder legislativo paralelo, sem limites, inovando na ordem jurídica, numa verdadeira usurpação da atividade típica daqueles que são eleitos para nos representar.

Não sei, sinceramente, o que é pior: ter a legislação de trânsito a cargo dos que nos representam, sem conhecimento técnico; ou deixá-la sob responsabilidade do órgão técnico, que não tem a legitimidade para representar os interesses da sociedade.

O pior é que nem mesmo podemos chamar de técnico um órgão que, legalmente, tem uma composição política: as decisões máximas de trânsito, no país, ficam a cargo de representantes de diversos Ministérios, nos termos do artigo 10 do CTB, que, não obstante sua competência nas áreas que lhe são afetas, não tem obrigação de conhecer mais a fundo as questões do trânsito brasileiro.

Ainda que o CONTRAN seja assessorado pelas Câmaras Temáticas (artigo 13 do CTB) e pelo Fórum Consultivo do Sistema Nacional de Trânsito (Resolução CONTRAN 142/03), é de se lamentar os constantes equívocos por ele cometidos.

É tanta confusão que, com muita frequência, temos Resoluções substituídas por outras, em tão pouco tempo, as quais, logo mais, também já são motivo de alteração; Resoluções que, por serem publicadas com incorreções, são, dias após, republicadas em Diário Oficial (e quem já se informou pela edição anterior que se atualize...); Resoluções que, por terem imperfeições, não são republicadas por inteiro, mas que o CONTRAN publica uma pequena retificação, em espaço tão diminuto do Diário, que a desatenção do profissional acaba sendo a principal causa de sua desinformação; Resoluções que são revogadas e substituídas por Deliberações isoladas do Presidente do Conselho (a este respeito, destaca-se que, assim como o Poder Executivo federal tem abusado das Medidas Provisórias, desde longa data, exercendo a atividade legislativa, também o Presidente do CONTRAN tem demonstrado a mesma prática rotineira, nem sempre movido pela

urgência e interesse público, que o próprio Regimento interno do Conselho exige - como exemplos, veja-se a Deliberação nº 33/02, que só foi convertida em Resolução QUATRO anos depois, pela Res. 191/06; ou a Deliberação 53/06, que tinha validade temporária de dois anos e passou toda a sua vigência sem ser referendada).

Até agora, já foram expedidas 334 Resoluções (desde que o atual Código entrou em vigor e até 11/11/09). Não dá tempo nem dos profissionais de trânsito estudarem todas as regulamentações existentes, quanto mais acompanhar tantas mudanças. Imaginemos, então, como fica o usuário da via pública, que é obrigado a seguir todas as regras impostas, sob pena de cometer infrações de trânsito e ser penalizado pela sua desinformação.

A eficácia da norma jurídica depende, obviamente, de certa estabilidade das regras impostas à sociedade. Como exigir determinados comportamentos, se a acelerada mudança das regras impede a devida assimilação de seu conteúdo?

E mais: as pessoas realmente são obrigadas a seguir as Resoluções do CONTRAN? Já que, como resaltei no início, “ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de LEI”? Uma Resolução tem validade de lei?

Na verdade, as únicas Resoluções que têm validade de lei, nos termos do artigo 59 da Constituição Federal, são as expedidas pelo Congresso Nacional, transferindo a atividade legislativa para que o Poder Executivo promulgue as chamadas leis delegadas, em casos bem específicos.

Uma Resolução expedida por órgão do Poder Executivo, como é o caso do CONTRAN, trata-se de um ato normativo interno, com validade exclusiva para o âmbito da própria Administração. Na hierarquia normativa, seguindo a pirâmide do teórico Hans Kelsen, podemos dizer, de maneira simplificada, que a lei máxima é a Constituição, seguida das leis propriamente ditas e, abaixo delas, os atos normativos, que não têm o mesmo valor obrigacional das leis em sentido estrito.

É fato que, em várias Resoluções, o CONTRAN nada mais faz do que complementar o CTB, nos termos fixados pelo legislador, como, por exemplo, nos artigos 105 (“São equipamentos obrigatórios dos veículos, entre outros a serem estabelecidos pelo CONTRAN...”), 115 (“O veículo será identificado externamente por meio de placas dianteira e traseira, sendo esta lacrada em sua estrutura, obedecidas as especificações e modelos estabelecidos pelo CONTRAN”), 228 (“Usar no veículo equipamento com som em volume ou frequência que não sejam autorizados pelo CONTRAN”), entre tantos outros.

Em outras situações, porém, percebemos nitidamente, a arbitrariedade de suas decisões (entenda-se arbitrariedade como ação que extrapola o previsto na lei). Como ilustração, cito dois simples exemplos:

- O artigo 244, I, do CTB traz como infração “Conduzir motocicleta, motoneta e ciclomotor sem usar capacete de segurança com viseira ou óculos de proteção e vestuário de acordo com as normas e especificações aprovadas pelo CONTRAN”, o que pode induzir ao pensamento de que o CONTRAN tem competência legal para regulamentar as especificações dos capacetes; entretanto, não é esta a conclusão, se lermos o artigo 54, incisos I e III (“Os condutores de motocicletas, motonetas e ciclomotores só poderão circular nas vias: I – utilizando capacete de segurança, com viseira ou óculos protetores; ... III – usando vestuário de proteção, de acordo com as especificações do CONTRAN”), que demonstram que a lei fixou apenas a possibilidade de complementação quanto ao vestuário. Entretanto, estão em vigor as Resoluções nº 203/06, 257/07 e 270/08, que tratam das especificações dos capacetes de segurança, exigindo diversas regras aos condutores dos veículos mencionados, ampliando sobremaneira o texto da lei; além disso, apesar da lei fixar a obrigatoriedade do capacete apenas para os ocupantes de motocicletas, motonetas e ciclomotores, o CONTRAN ampliou a mesma exigência para os triciclos e quadriciclos (não condeno a exigência, pois se trata de quesito de segurança... o que contesto é a obrigação não constar de texto legal, mas de ato normativo);

- O artigo 64 do CTB estabelece que “As crianças com idade inferior a dez anos devem ser transportadas nos bancos traseiros, salvo exceções regulamentadas pelo CONTRAN”, ou seja, o CONTRAN possui competência, pelo Código, de criar EXCEÇÕES para o transporte de crianças

nos bancos dianteiros, tendo estabelecido, desde 1998, com a Resolução nº 15, duas situações excepcionais: I – quando o veículo tiver apenas compartimento dianteiro; e II – quando o número de crianças ultrapassar a capacidade do banco de trás. Atualmente, as duas exceções constam da Resolução em vigor, de nº 277/08, a qual estabelece, porém, os tipos de “cadeirinhas” que devem ser utilizados, conforme a idade da criança transportada. Não obstante a real utilidade do dispositivo de segurança adequado, a questão é que a lei não contemplou ao CONTRAN a incumbência de ampliar o texto legal, mas apenas determinar quais seriam as exceções.

Das centenas de Resoluções em vigor, muitos outros exemplos podem ser obtidos, no tocante à atuação normativa irregular do CONTRAN, o que é passível de contestação judicial, para que citadas normas sejam declaradas ilegais. Mas, e nos casos em que a lei realmente delegou a atividade LEGISLATIVA ao CONTRAN? Pode um órgão integrante do Poder Executivo ser contemplado com uma função que a Constituição Federal e o Estado Democrático de Direito impuseram, exclusivamente, aos representantes do povo? Afinal, todos nós votamos nos deputados e senadores que compõem o Congresso Nacional, mas a Presidência do CONTRAN é um cargo de confiança, não eletivo.

A maioria dos equipamentos veiculares, por exemplo, somente são obrigados por meio de Resolução e não de LEI. Equipamentos como extintor de incêndio, triângulo de emergência, macaco, chave de roda e roda sobressalente, exigidos pela Resolução do CONTRAN nº 14/98, complementam a pequena relação do artigo 105 do CTB. O CONTRAN pode, então, decidir, a qualquer momento, ampliar ou reduzir esta relação? E como fica o princípio da legalidade?

Embora nós, profissionais do trânsito, tenhamos nos acostumado com a constante atividade normativa do CONTRAN, o quadro que encontramos merece profunda reflexão, mercê de todas as considerações apresentadas.

A Assembléia Nacional Constituinte, há 20 anos, preocupou-se com a independência dos Poderes. Quando aprovada a CF/88, em seu Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, foi previsto, expressamente, a *revogação de todos os dispositivos legais que atribuam ou deleguem a órgão do Poder Executivo competência assinalada pela Constituição ao Congresso Nacional, especialmente no que tange a ... ação normativa* (artigo 25). Destarte, o que foi taxativamente revogado em **1988**, acabou sendo realizado pelos autores do CTB, dez anos depois.

Apesar de parecer exagerado, a questão é que TODOS os artigos do CTB que deleguem ação normativa ao CONTRAN, possibilitando que citado órgão inove na ordem jurídica, padecem do vício da inconstitucionalidade. Entretanto, em nome da segurança jurídica, continuam a ter total validade, pela presunção de constitucionalidade, até que o Supremo Tribunal Federal se manifeste em eventual Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Na esfera de suas competências, e para não invadir os limites constitucionais, o CONTRAN somente poderia, em tese, regulamentar o funcionamento do Sistema Nacional de Trânsito, como órgão máximo, normativo e coordenador. Assim, são perfeitamente válidas, por exemplo, as Resoluções nº 233/07, que estabelece as diretrizes para o regimento interno das JARI; nº 244/07 (regimento interno dos CETRAN); 149/03 (procedimento administrativo da multa); 182/05 (procedimento administrativo da suspensão do direito de dirigir), entre outras, desde que as regras impostas sejam dirigidas, tão somente, ao próprio Sistema. Qualquer preceito geral, que implique em mudança de comportamento das pessoas ou limitação de seus direitos, somente se justifica pela ação legislativa de nossos representantes.

Ainda que se argumente a favor da delegação legislativa, pelo motivo de que é mais fácil ao CONTRAN acompanhar a evolução tecnológica, as mudanças culturais e as exigências de segurança viária, ao longo do tempo, evitando-se a necessidade de processo legislativo (e isto realmente é um fato), volto a frisar o comentário anterior: o cumprimento à lei deve ser pragmático: “cumpra-se e pronto!”. Aceitar o descumprimento do artigo 25 do ADCT/CF, por mais meritória que seja a alegação, é desconsiderar toda a luta do povo, pela garantia da democracia.

Estas são minhas constatações, fruto do estudo constante sobre o trânsito brasileiro e a sua análise sob o prisma jurídico. Para que minhas palavras não se resumam a meras críticas, tenho as seguintes sugestões, para a correta atuação dos poderes constituídos:

1º. Tendo em vista as peculiaridades de cada Estado federativo, com notórias discrepâncias geográficas, demográficas e culturais, editar lei complementar, conforme possibilita o parágrafo único do artigo 22 da CF, delegando aos ESTADOS a competência para legislar sobre trânsito e transportes, nas situações em que passar a permitir a lei federal;

2º. Alterar o CTB, que passaria a tratar tão somente de regras gerais (a serem determinadas, em estudo dirigido para tal fim) e deixaria as peculiaridades a cargo das leis estaduais, substituindo-se, desta forma, a delegação legislativa ao CONTRAN por delegação à Assembléia Legislativa de cada Estado, o que permitiria a adoção de políticas públicas e práticas de gestão correspondentes à realidade de cada Estado (um exemplo simples de descompasso de uma legislação para todo o território nacional é a exigência de vestuário de proteção do motociclista, que, até hoje, o CONTRAN não regulamentou, embora haja a previsão no artigo 54, III, justamente pela impossibilidade de se idealizar um vestuário que seja, ao mesmo tempo, adequado ao sertão nordestino e aos pampas gaúchos);

3º. Mudar a composição do CONTRAN, deixando-se de ser órgão político, para privilegiar a composição técnica, com profissionais e Especialistas de trânsito, passando a atuar na coordenação efetiva do Sistema Nacional de Trânsito e no suporte ao Poder Legislativo, para analisar as propostas de alterações da legislação de trânsito federal (da mesma forma, os Conselhos Estaduais, como órgão de suporte às Assembléias Legislativas, que passariam a exercer a competência delegada da União);

4º. Diminuir o ritmo de alterações legislativas na área de trânsito, em especial no que se refere às regras para os usuários das vias públicas. Creio que a maneira correta das coisas funcionarem seja: 1º - a criação da lei; 2º - o conhecimento da lei pelos seus destinatários; 3º - a fiscalização do seu cumprimento; 4º - a imposição de sanções aos infratores.

Atualmente, percebemos que a velocidade da informação, própria do século XXI, tem nos tornado escravos de uma suposta necessidade constante de alteração legislativa, que impede este ciclo adequado da aplicabilidade da lei: de que adianta termos mais de 300 Resoluções, se a população não as conhece? O agente de trânsito não tem tempo para se preparar para fiscalizar determinada regulamentação, pois rapidamente as regras já mudaram... (E isso não é nenhum exagero: em janeiro de 2008, por exemplo, entrou em vigor a Resolução nº 203/06, que versa sobre capacetes de segurança e, entre outras coisas, exige o certificado do INMETRO e o selo refletivo, o que ocasionou, nos primeiros dias do ano, uma corrida de motociclistas às lojas especializadas; no dia 25/02/08, contudo, o CONTRAN publicou a Resolução nº 270/08, limitando a exigência para os capacetes produzidos a partir de 01/08/07 e determinando que tais requisitos fossem alvo de fiscalização apenas após 01/07/08. E os motociclistas que foram autuados entre o início do ano e a data de publicação da Res. 270/08? Que entrassem com recurso! Resposta do próprio CONTRAN).

A tão comentada “lei seca”, que tem, indubitavelmente, provocado mudanças positivas no hábito do brasileiro, teve um início perturbador. Em apenas 6 meses de tramitação, já que foi fruto da conversão de uma Medida Provisória, já estava publicada e válida para todos os efeitos. Embora o combate à embriaguez ao volante seja ação extremamente necessária, o que vimos foi que, à meia noite do dia em que a Lei 11.705/08 entrou em vigor, já havia, em várias partes do país, agentes de trânsito iniciando a fiscalização de uma lei que mal a população conhecia e, pior, com uma série de questões que geravam (e geram) dúvidas nos próprios agentes: como operar o etilômetro (“bafômetro”)? Como fiscalizar sem o equipamento? Quais são os sinais notórios de embriaguez? Qual é a tolerância na fiscalização? O condutor é obrigado a assoprar o etilômetro? O que fazer no caso de recusa? Deve-se recolher, de imediato, a Carteira Nacional de Habilitação do condutor embriagado? entre outras.

Reconheço que são alterações drásticas e de longo alcance, que talvez representem voz isolada deste sonhador, mas ainda que não sejam implantadas (ou até que ocorram) tais mudanças na legislação de trânsito, penso que, pelo menos, alguns princípios deveriam ser adotados desde já:

1º. Sem entrar no mérito da inconstitucionalidade da delegação legislativa ao CONTRAN (conforme meu posicionamento, frente ao artigo 25 do ADCT/CF), e considerando como válidos os dispositivos que transferem tal responsabilidade (até decisão do STF), o Conselho Nacional de

Trânsito deveria limitar a edição de Resoluções, pelo menos, aos casos EXPRESSOS no CTB, em que o legislador autorizou a regulamentação complementar pelo Conselho;

2º. As Deliberações do Presidente do CONTRAN deveriam se limitar aos casos em que o Regimento interno permite: urgência e interesse público, devendo ser referendadas na reunião subsequente do Conselho (somente este cuidado justificaria a “urgência” de decisão isolada do Presidente);

3º. As Deliberações não poderiam revogar Resoluções, pois estas são expressão da vontade do Colegiado, enquanto as Deliberações são emanadas por uma única pessoa;

4º. Em vez de publicar tanta Resolução, o CONTRAN deveria promover a divulgação constante das normas já existentes, a toda população, e o treinamento específico para os profissionais do trânsito, principalmente aqueles que atuam na atividade de fiscalização.

Tais atitudes, se implantadas, possibilitarão: resultados mais concretos ao Sistema Nacional de Trânsito; maior aceitação da sociedade, quanto às regras de trânsito; maior transparência do Poder público; e, por certo, uma mudança efetiva do comportamento do usuário da via pública!

São Paulo, 14 de novembro de 2009.

JULYVER MODESTO DE ARAUJO, Mestre em Direito do Estado pela PUC/SP e Especialista em Direito Público pela Escola Superior do Ministério Público de SP. Oficial da Polícia Militar do Estado de São Paulo, tendo realizado diversas atividades relacionadas ao policiamento de trânsito, de 1996 a 2008, entre elas Conselheiro do CETRAN/SP, de 2003 a 2008. Coordenador e Professor dos Cursos de Pós-graduação do CEAT – Centro de Estudos Avançados e Treinamento / Trânsito (www.ceatt.com.br) e Presidente da ABPTRAN – Associação Brasileira de Profissionais do Trânsito (www.abptran.org). Autor de livros e artigos sobre trânsito.

Visite o blog: www.transitoumimagem100palavras.blogspot.com

REPRODUÇÃO (INTEGRAL) AUTORIZADA E ESTIMULADA