

**FUNDAÇÃO IRMÃO JOSÉ OTÃO
PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL**

JULIANO VIALI DOS SANTOS

**TRÂNSITO EM CONDIÇÕES SEGURAS:
Paradigmas e acepções jurídicas do artigo 1º do Código de Trânsito
Brasileiro.**

**PORTO ALEGRE
2006**

JULIANO VIALI DOS SANTOS

**TRÂNSITO EM CONDIÇÕES SEGURAS:
Paradigmas e acepções jurídicas do artigo 1º do Código de Trânsito
Brasileiro.**

Monografia apresentada como requisito final para a obtenção de título em Especialista em Direito de Trânsito, da Fundação Irmão José Otão, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Professora Orientadora: Doutora Gladis Falavigna.

**PORTO ALEGRE
2006**

Monografia **TRÂNSITO EM CONDIÇÕES SEGURAS: paradigmas e acepções jurídicas do artigo 1º do Código de Trânsito Brasileiro**, apresentada no curso de pós-graduação (Nível Especialização) da Fundação Irmão José Otão, da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, pelo aluno Juliano Viali dos Santos e aprovada em...../...../.....

.....
.....
.....
.....
.....

Professora Doutora Gladis Falavigna –
Orientadora – Fundação Irmão José Otão.

Visto e permitida a impressão.
Porto Alegre,/...../.....

Coordenadora do Programa de Pós-Graduação,
Curso de Especialização em Direito de Trânsito.

Aos meus pais, Marlene e Paulo, pelos ensinamentos mais basilares e fundamentais.

À minha esposa, Silvana, pelo carinho e amor incondicional.

“Não conhecemos textos legais que devam permanecer mais vivos na mente de qualquer pessoa que as normas fundamentais de trânsito”.

Waldyr de Abreu

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, inclusive pela condição merecida, os meus sinceros agradecimentos à Professora Doutora Gladis Falavigna, pela sua sabedoria, educação e, em especial, dedicação e paciência na orientação em tema tão singular e de fundamental importância para todos.

Dentro desta linha, meus agradecimentos ao Sr. Gesni Ferreira da Silva e ao Dr. Marcus Gravina, que também proporcionaram soluções às minhas indagações sobre o tema, restando ao primeiro a área da segurança no trânsito, ao segundo, a do Direito, e a ambos as gratificantes conversas sobre a temática do trânsito.

Ainda, ao Dr. Gravina, o meu agradecimento especial pela disponibilidade em franquear sua esplêndida biblioteca sobre trânsito, inclusive o material legislativo da tramitação do nosso atual código de trânsito.

Também gostaria de deixar expresso os meus agradecimentos aos Promotores de Justiça Gérson Luis Kirsch Daiello Moreira e Janaina De Carli dos Santos que, além de serem para mim exemplos maiores de Membros do Ministério Público do Rio Grande do Sul, engajados em sua plenitude na busca das finalidades Institucionais reveladas na Constituição Federal, oportunizaram e incentivaram a minha busca pelo conhecimento.

Não poderia deixar também de agradecer aos meus colegas de turma, Fernando Borges, Rafael Mennet e João Chagas, que sempre mantiveram a luta pela qualidade dos assuntos de aula e certamente irão batalhar para trilhar uma nova perspectiva ao Direito de Trânsito.

Igualmente, aos Professores do curso, pelos assuntos abordados em aula, mas especial agradecimento a Carlos Feijó, José Meister e, novamente, a Gladis Falavigna, que se dedicaram além das obrigações educacionais e sempre estiveram dispostos a debater as indagações e dúvidas surgidas no decorrer de todo o curso, bem como aos funcionários da FIJO, que contribuíram, dentro de suas possibilidades, para o bom andamento do curso, em especial à Tânia Cardoso.

Aos meus queridos irmãos Diego e Rodrigo, pelo apoio e acolhida em Porto Alegre, mais ainda no período em que conciliava o curso com as minhas atribuições profissionais na cidade de Porto Alegre. Ao Diego, um especial agradecimento pela pronta assistência em providenciar e entregar a monografia em Porto Alegre.

Finalizando, mas não menos importantes, agradeço às pessoas que contribuíram de forma diversa para a concretização do estudo e da atual monografia, proporcionando conversas sobre a problemática ventilada e a realização efetiva do estudo, acolhendo pedidos de material bibliográfico ou trazendo elementos novos para a pesquisa, nominando algumas: ao amigo Marcelo Luis Rossetti, por suportar as divagações iniciais sobre o tema; aos colegas da equipe que trabalhei em Porto Alegre, em especial ao colega Assessor Jurídico do Ministério Público, Dr. Neldo Augusto Dobke Valadão, pela amizade e por possibilitarem

efetivamente a minha participação no curso; ao advogado Dr. Luiz Fernando Del Rio Horn, pela amizade e ponderações importantes sobre itens específicos do sistema do Direito de Trânsito; a Sra. Thereza Afflalo, da Associação Nacional de Pesquisa e Ensino em Transporte (ANPET), pela remessa de material relacionado com transporte e trânsito; ao Sr. Jorge Leminski, do gabinete do ex-deputado Federal José Ivo Sartori, pelo material legislativo e atas das audiências públicas referentes ao Código de Trânsito; ao Sr. Joabel Pereira, Assessor de Imprensa do Tribunal de Justiça do Estado, pela disponibilidade de material de entrevistas de Desembargadores de Justiça sobre a temática trânsito; à professora Viviane Bortolini, que corrigiu a presente monografia; ao Sr. Paulo Ricardo Meira, do Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN-RS), pelo material e anuário estatístico do Detran (2004); ao setor do seguro DPVAT (Danos Pessoais Causados por Veículos de Via Terrestre), no Rio de Janeiro, pelo envio de dados estatísticos do seguro obrigatório, quando já não tinha mais esperança em receber esses elementos tão essenciais; e a todas as demais pessoas que, interessadas na evolução da pesquisa no âmbito do direito de trânsito, auxiliaram ou incentivaram a realização da pesquisa.

RESUMO

O presente estudo trata de buscar possíveis acepções jurídicas e paradigmas presentes no artigo 1º e parágrafos do Código de Trânsito Brasileiro (Lei n. 9.503/97), fazendo um parâmetro, posteriormente, dos normativos com a realidade, em especial da acidentalidade, no estado do Rio Grande do Sul. Ressalva a importância na construção de paradigmas, em especial os jurídicos, que satisfaçam aos anseios sociais por um trânsito em condições seguras. Aborda aspectos sobre a conceituação de trânsito, vias abertas à circulação, direito fundamental de um trânsito seguro, responsabilidade objetiva dos órgãos e entidades de trânsito, danos materiais e morais e acerca da prioridade das ações em defesa da vida, nelas incluídas a saúde e o meio ambiente. Colaciona direito comparado de legislação de trânsito de países como Argentina, Chile, Paraguai, Uruguai, Espanha e Colômbia. Discute sobre as perdas diárias, bem como a gravidade da crise do nosso trânsito. Confronta informações sobre as perdas no trânsito gaúcho através de dados fornecidos pelo Detran e pelo seguro obrigatório. Conclui-se sobre o questionamento da busca de paradigmas para a superação da crise e da diminuição das perdas no trânsito, colocando o direito fundamental de um trânsito em condições seguras para todos como o primordial a guiar os demais paradigmas e interpretações.

Palavras-chaves: Paradigmas, trânsito seguro, acidentes, legislação, direito.

ABSTRACT

The present study attempts to find possible legal meanings and paradigms present in the article 1st and paragraphs of the Brazilian Transit Code (Law n. 9.503/97), making a parameter between the normative with reality, in special the accidents, in the state of Rio Grande do Sul (Brazil). It points out the importance in the construction of paradigms, mainly the legal aspects that satisfy the social desire for safe traffic conditions. It approaches aspects of transit conceptualization, open ways for circulation, safe traffic fundamental laws, transit agencies and entities objective responsibility, material and moral damages, for the priority of actions in defense of life, health and environment. It covers comparative studies of transit laws of countries such as Argentina, Chile, Paraguay, Uruguay, and Spain. It discusses the daily losses and gravity of the crisis of our transit. It compares information on the losses in the regional transit, with data supplied for the Brazil Department of Transit (Detran) and on obligator insurance. In conclusion, makes a questioning on search of paradigms for the overcoming of this crisis and the reduction of losses in transit, placing the fundamental law of traffic in safe conditions for all as the primordial to guide other paradigms and interpretations.

Word-keys: Paradigms, safe traffic, accidents, legislation, traffic, laws.

SUMÁRIO DE ANEXO E APÊNDICES

1. **ANEXO I** - CD ANUÁRIO ESTATÍSTICO – DETRAN – RS – 2004 123
2. **APÊNDICE A** – QUADRO SINÓPTICO DE PARADIGMAS 124
3. **APÊNDICE B** – QUADRO COMPARATIVO DO PROCESSO LEGISLATIVO 126

SUMÁRIO

| | |
|--|-----|
| 1. INTRODUÇÃO | 12 |
| 1.1 TEMA | 14 |
| 1.2 JUSTIFICATIVAS | 14 |
| 1.3 PROBLEMA | 17 |
| 1.4 OBJETIVOS | 18 |
| 1.4.1 GERAL | |
| 1.4.2 ESPECÍFICOS | |
| 2. METODOLOGIA | |
| 2.1 ABORDAGEM METODOLÓGICA | 19 |
| 3. MARCO TEÓRICO | |
| 3.1. O ARTIGO 1º, <i>CAPUT</i> , DA LEI 9.503/97 | 24 |
| 3.2. O PARÁGRAFO 1º DO ARTIGO 1º DA LEI 9.503/97 | 38 |
| 3.3 O PARÁGRAFO 2º DO ARTIGO 1º DA LEI 9.503/97 | 46 |
| 3.4 O PARÁGRAFO 3º DO ARTIGO 1º DA LEI 9.503/97 | 66 |
| 3.5 O PARÁGRAFO 5º DO ARTIGO 1º DA LEI 9.503/97 | 89 |
| 3.6 AS PERDAS EM CONFRONTO COM O DIREITO AO TRÂNSITO SEGURO | 95 |
| 3.7 DO DIREITO COMPARADO | 99 |
| 4. ANÁLISES DOS RESULTADOS E COMENTÁRIOS | 105 |
| 5. CONCLUSÃO | 112 |
| 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 116 |

1 INTRODUÇÃO

A presente monografia analisará as acepções jurídicas e paradigmas erigidos pela norma fundamental de trânsito¹ em seu artigo 1º e parágrafos, fazendo, posteriormente, um parâmetro dos normativos analisados com algumas informações sobre a acidentalidade do trânsito no Rio Grande do Sul.

Ampliar-se-á a análise bibliográfica dos autores na perspectiva de encontrar as definições jurídicas e, por fim, os paradigmas que poderão nortear eventuais interpretações dos temas relacionados ao trânsito, em especial, ao direito.

É importante salientar a dificuldade que o estudo encontrará para embasar uma análise profunda com autores próprios do direito de trânsito sobre o artigo que está sendo colocado nesse tema (art. 1º e §§), devido à escassa bibliografia que esboce comentários pormenorizados das definições e reflexões sobre o artigo em comento, restando aos doutrinadores Mitidiero (2005) e Rizzardo (1998), algumas conclusões dentro da linha de pesquisa, as quais servirão de base e contribuirão, juntamente com os demais autores citados nas referências bibliográficas, com ênfase na área dos direitos humanos, administrativo e

¹ Código de Trânsito Brasileiro - Lei Federal n. 9.503/97, publicada no Diário Oficial da União em 24/09/1997 e com entrada em vigor após 120 dias, na forma do art. 340.

constitucional, para a reflexão pretendida dessa monografia final do curso de especialização em Direito de Trânsito.

Dentro deste contexto, e do desafio emergente, a maior preocupação residirá em conseguir redigir uma monografia que expresse as fundamentações encontradas também nos autores das outras áreas e supra as lacunas existentes nas interpretações desse artigo tão fundamental. Isto sem deixar de assinalar a importância observada e indicando uma mudança positiva em nosso trânsito, que será possível, quando, através da significação dos reflexos, os intérpretes do direito e a própria sociedade assumirem o comprometimento na obtenção de um trânsito em condições seguras para todos.

Com esse norte é que a presente monografia vislumbrará preencher esses vazios de interpretação mais aprofundada das normas erigidas no artigo 1º e parágrafos do Código de Trânsito Brasileiro, otimizando uma teoria de acepções jurídicas e paradigmas que possam sustentar outros projetos e sirva de referência para a consulta em outras fontes de estudos e pesquisas, com o mesmo tema ou uma problemática semelhante.

A partir do abordado até então, além dos objetivos propostos, surgem outros pontos relevantes, visando levantar a discussão sobre a interpretação que é realizada do nosso novel de trânsito, quais são seus paradigmas e como podemos buscar de forma efetiva, não somente na teoria, a obtenção de um trânsito seguro.

Por fim, mesmo que alguns considerem uma utopia o fato de as condutas (Estado e cidadãos) e as perdas no trânsito diferenciarem-se das atuais, acolho o desafio e vejo, em

parte, no próprio cerne do pensamento utópico, a confiança da possibilidade de mudança, pois aquele é, nas palavras de Odalia (2004, p. 70-71) o que:

[...] pretende corrigir as desigualdades, as injustiças, minorar os sofrimentos, por intermédio de uma organização da sociedade em que se faz apelo ao bom senso, à bondade, ao desprendimento, à inteligência do homem, confiando, ao mesmo tempo, em que as transformações que prenuncia podem ser alcançadas através de indivíduos ou personalidades excepcionais.

1.1 DO TEMA

Aceções jurídicas e paradigmas do artigo 1º, e parágrafos, do Código de Trânsito Brasileiro (lei 9.503/97).

1.2 JUSTIFICATIVAS

Quando nos aterrorizamos com a tragédia de algum desastre aéreo, que vitima uma ou duas centenas de pessoas, não passa por nossas mentes que, em cada final de semana, em média, no Brasil, cem pessoas morrem por dia². A violência, no nosso trânsito, leva um número maior de vidas (isso quando não ocorrem tragédias piores, envolvendo veículos de transporte coletivo e/ou outros fatos), só que, ao contrário de acidentes aéreos, são levadas de modo homeopático, pululando em todo território nacional, agravando as estatísticas, uma vez

² Jornal Pioneiro, Caxias do Sul – RS, 29 de novembro de 2005, p. 6.

considerado o anúncio prévio de que em todo final de semana esse “avião” cairá em nossas vias terrestres.

Os números da violência do trânsito no Brasil são alarmantes e notórios, eis que somos todos os dias informados das perdas no trânsito. As divergências apresentadas entre os órgãos oficiais e outras fontes, que variam entre 20.000 a 50.000 mil/ano vítimas fatais no trânsito³, estampam informações inversamente insensíveis quanto os sentimentos que se enraízam nas famílias sacrificadas do trânsito e não fazem diferença no grau de insegurança reinante no nosso trânsito.

Em nível mundial, segundo números da Organização das Nações Unidas (ONU), em manifestação histórica através de resolução sobre a segurança no trânsito⁴, editada em 2004, os acidentes de trânsito provocam, a cada ano, 1.200.000 (um milhão e duzentos mil mortes) e cerca de 50.000.000 (cinquenta milhões de feridos), sendo que 80% (oitenta por cento) de todas as mortes anuais ocorrem em países cuja maioria da população tem rendas médias e baixas, faixa esta na qual o Brasil se insere⁵.

Também nessa resolução, nos é informado que as colisões nas vias de trânsito são a segunda causa de morte, em nível mundial, entre os jovens de 5 a 29 anos de idade, e a terceira entre a população de 30 a 44 anos de idade. A maior parte desses números poderia ser prevenida, enquanto os efeitos de alguns deles poderiam ser reduzidos com a implementação de políticas adequadas na segurança de trânsito.

³ Pavarino Filho indica, em excelente artigo sobre educação de trânsito, que o número de mortos dificilmente não seria inferior a 30.000 por ano.

⁴ Fonte: www.transito.bvs.br, acessado em 22 de junho de 2005.

⁵ Nesse mesmo norte, Cannell coloca que das 100.000 mortes por ano no trânsito da América Latina e Caribe, 1/3 ocorrem no Brasil.

Assim, a leitura até simplória do parágrafo 2º do artigo 1º do Código de Trânsito Brasileiro, que expressa *o direito de todos a um trânsito em condições seguras*, parece um paradoxo, uma falácia jurídica, na qual uma norma não respalda, na realidade fática, o direito subjetivo listado no texto legal.

Em no nosso Estado, os números não diferem do Brasil e do mundo. Segundo dados do Detran/RS, em que pese existir divergência com outros indicativos, que sugerem números mais trágicos, os números também são lamentáveis. Conforme o anuário 2004 do Detran-RS, as perdas no trânsito estão em ritmo crescente, atingindo, já em 2002, um número de vítimas superior ao ano de 1997, anterior ao novo Código de Trânsito Brasileiro⁶.

Que segurança sentimos ao participarmos do trânsito, seja como condutor, pedestre ou passageiro? A violência urbana já aterroriza e a violência no trânsito completa essa instabilidade contra o bem maior, a vida. Os números entorpecem pela sua fatalidade diária e as perdas são sucessivas; a lei protege e o Estado e os usuários das vias permanecem com condutas e comportamentos que não refletem no nosso trânsito a forma assegurada na lei.

As perdas as quais nos referimos não são apenas as físicas e emocionais. Um estudo publicado pelo IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (www.ipea.gov.br) calculou o custo social dos acidentes de trânsito, somente nas áreas urbanas do país, na absurda cifra de mais de 5 (cinco) bilhões de reais a cada ano!⁷

⁶ Conforme dados estatísticos oficiais – vide Anuário Detran/RS - 2004.

⁷ Esse valor também é citado por LINDAU (2003 p. 542-553).

Como isso pode permanecer com tantos institutos inovadores no nosso código de trânsito, um dos mais modernos do mundo, com a valorização da vida e com reflexos advindos da nossa Constituição Cidadã.⁸

Essa dúvida é que me instigou na pesquisa sobre a questão dos paradigmas erigidos pelo novo novel de trânsito, sendo objeto da presente monografia apenas o artigo 1º e os parágrafos deste, pela sua relevância, como se demonstrará, identificando-os, inicialmente, para, na continuação com outros projetos, inclusive de outros pesquisadores, verificar os modos de efetividade, tanto nas relações jurídicas de forma vertical, com o Estado-cidadão, como a dos próprios usuários das vias, nas denominadas relações horizontais.

1.3 PROBLEMA

Quais são as acepções e paradigmas advindos dos enunciados no artigo 1º, e seus parágrafos, do Código de Trânsito Brasileiro (Lei 9.503/97)?

⁸ Termo usualmente utilizado para referir-se a nossa Constituição Federal de 1988. FILOMENO (1997) e HORN (2005) utilizam essa denominação.

1.4 OBJETIVOS

1.4.1 OBJETIVO GERAL

Identificar e analisar as acepções jurídicas e os paradigmas erigidos no artigo 1º, e seus parágrafos, do Código Trânsito Brasileiro (Lei 9.503/97) e indicar hipóteses de interpretação e abrangência no contexto viário no Estado do Rio Grande do Sul.

1.4.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Os objetivos específicos da presente monografia são:

- Identificar as acepções e os paradigmas presentes no artigo primeiro e seus parágrafos do Código de Trânsito Brasileiro;
- Avaliar de que forma os paradigmas contribuem para a diminuição das perdas no trânsito;
- Formular alternativas de hipóteses para adoção dos paradigmas existentes;
- Divulgar e publicar os resultados em eventos científicos relacionados ao tema;
- Apresentar uma nova linha de projetos de pesquisa.

2 DA ABORDAGEM METODOLÓGICA

Pela divisão das pesquisas dentro do âmbito geral da produção científica, podemos afirmar que a presente pesquisa é de cunho exploratório, objetivando compreender e ventilar hipóteses das acepções e paradigmas erigidos nos dispositivos listados no artigo 1º, e seus parágrafos, do Código de Trânsito Brasileiro.

Para Gil (2002, p. 41), as pesquisas exploratórias têm “[...] *como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses. Pode-se dizer que estas pesquisas têm como objetivo principal o aprimoramento de idéias ou a descoberta de intuições*”.

Mais especificamente, por tratar-se de pesquisa jurídica, interessada nas acepções e nos paradigmas emergentes dos dispositivos, a classificação estaria mais apropriada dentro da categoria denominada de pesquisa epistemológica. Assim, Monteiro (2001, p. 55) define esta categoria como “[...] *atividade de pesquisa de cunho teórico ou filosófico, seu interesse incide sobre os conceitos, categorias fundamentais da ciência jurídica, seus paradigmas, fundamentos do discurso jurídico, conceitos filosóficos [...]*”.

O procedimento técnico empregado nesta monografia, por característica do tipo de pesquisa adotado, é o da pesquisa bibliográfica, ou também denominada revisão bibliográfica,

especialmente buscada em doutrina especializada sobre direito de trânsito e doutrinadores das áreas de direitos humanos, administrativo, constitucional e demais áreas do trânsito (segurança, engenharia, psicologia), sem prejuízo de outros autores que pudessem inferir conceitos e acepções jurídicas dos termos erigidos nas normas pesquisadas.

Na área das ciências jurídicas, enfatiza Leite (2000, p. 59):

A pesquisa bibliográfica é o método por excelência de que dispõe o pesquisador, sem com isso esgotar as outras manifestações metodológicas. Dessa forma, posso realizá-la independentemente ou como parte de uma pesquisa de campo.

Essa pesquisa vai coletar elementos julgados relevantes para o estudo em geral ou para a realização de um trabalho em particular, dentro de uma área determinada.

Complementando, Monteiro (2001, p. 101-102) aduz:

As monografias de curso de pós-graduação em sentido *lato* decorrem também, na maioria das vezes, de pesquisa bibliográfica realizada como cumprimento de determinada disciplina. E, na monografia de final de curso, o estudo é realizado em maior profundidade, como um *'treino'* para a dissertação de mestrado.

Com referência à metodologia jurídica de interpretação, que pode ser entendida como a análise posterior dos métodos utilizados pelo legislador e pelo jurista para a elaboração e aplicação da lei, circunda, no entendimento dos dispositivos estudados do Código de Trânsito Brasileiro, os métodos de interpretações clássicos da ciência jurídica, ou seja, o literal, o lógico-sistemático, o teleológico e o histórico (HARADA, 2005, p. 472).

Para melhor compreensão, nos valem os ensinamentos do constitucionalista Bonavides (2004, p. 440-441), para o entendimento dos meios de interpretação identificados como gramatical e lógico:

O método de interpretação gramatical, também conhecido debaixo das designações de interpretação filológica, literal ou léxica, supõe uma análise ou averiguação do teor da lei. Está volvida, sobretudo para o significado literal das palavras, que se examinam isoladamente ou no contexto da frase, mediante o emprego de meios gramaticais e etimológicos [...].

A interpretação lógica é aquela que, sobre examinar a lei em conexão com as demais leis, investiga-lhe também as condições e os fundamentos de sua origem e elaboração [...]. Busca, portanto reconstruir o pensamento ou intenção de quem legislou, de modo a alcançar depois a precisa vontade da lei [...].

Na busca sucinta de conceituação dos outros dois métodos clássicos de hermenêutica jurídica, buscamos a definição asseverada por Harada (2005, p. 473):

A interpretação teleológica é aquela que se faz examinando as finalidades das normas jurídicas que podem ser, prevalente ou conjuntamente de natureza política, financeira, econômica ou ordinatória. Finalmente, a interpretação histórica é a que se faz levando em conta o elemento histórico, na medida em que uma lei, em última análise, é sempre um produto do processo histórico-cultural. Por isso para descobrir a vontade objetivada na lei, importante é saber e conhecer as circunstâncias que deram ensejo à elaboração legislativa.

A hermenêutica também visa observar o próprio direito contido na norma e não entender tão-somente a interpretação da lei (COELHO, 1981, p. 178).

Em relação às fontes da pesquisa bibliográfica, Henriques (2000, p. 55), citando GIL, também frisa que *“as pesquisas bibliográficas caracterizam-se por serem os seus dados obtidos não a partir das pessoas, mas por intermédio de livros, revistas, jornais e toda sorte de documentos”*.

Assim, ademais da análise bibliográfica principal, a pesquisa utilizou a fonte originária legislativa, ou seja, os projetos de lei do nosso código de trânsito brasileiro e fontes

disponibilizadas nos *sites* dos órgãos relacionados com trânsito e outros indicados nas referências bibliográficas.

Da mesma forma, como já expressei, a pesquisa buscou em outros autores os subsídios para propiciar o entendimento de conceitos eleitos da própria problemática ventilada ou proveniente dos termos citados pelos autores principais.

Para essa discussão, foram realizados, ainda, dois quadros sinópticos (Apêndices A e B). O apêndice A, reunindo os principais aspectos dos paradigmas erigidos nas normas em análise e, o apêndice B, ilustrando a evolução legislativa do artigo em comento, desde o projeto de lei do executivo até a redação atual no nosso Código de Trânsito Brasileiro (Lei 9.503/97).

Neste aspecto, Nunes (1999, p. 37) ressalta que:

Na pesquisa bibliográfica, portanto, independente do tema escolhido, o estudante não escapa de ter que procurar por obras a partir de conceitos eleitos. Ou, dizendo de outra maneira, a pesquisa na biblioteca sempre incluirá a busca de livros a partir de certas palavras escolhidas previamente, bem como de outras que surgirão dessa própria busca.

Também, através de um passar frágil, buscou-se referências bibliográficas em autores estrangeiros e na lei de trânsito (direito comparado) de países como a Argentina, Chile, Paraguai, Uruguai e Espanha.

Por outro lado, não sendo mérito desse trabalho monográfico adentrar nas diversas linhas de definições sobre paradigmas, em especial dentro do contexto jurídico, na construção e na interpretação do direito, utilizou-se o termo paradigma na obtenção de um padrão, um

modelo, que pode ser aceito em determinado contexto histórico e que moldure fatores de mudança nos modelos inadequados para responder aos atuais conflitos do trânsito.

Também podemos entender “paradigmas” como os modelos reconhecidos por uma comunidade, durante certo período, servindo como padrão para problemas, respostas e soluções para um grupo (KUNH, 2003, p.13).

Para Reale (2005, p. 9), o termo paradigma, adotado por Kuhn, é “[...] *uma idéia mestra segundo a qual se torna necessário proceder a uma revisão de muitas teses havidas como assentes, quer para substituí-las, quer para retificá-las.*”.

Sobre as acepções jurídicas, essas foram obtidas com os modos de interpretação da lei e para que pudessem orientar no exame dos paradigmas erigidos pelas normas, buscados nos diversos ramos do direito, em especial naqueles já expressados (direitos humanos, administrativo, constitucional), sem perder a necessidade primeira, ou seja, sua interpretação e utilização dentro do direito de trânsito.

Por fim, é importante anotar que, antes de somente explorar a análise dos dispositivos citados, pela pesquisa bibliográfica especificada, a presente monografia, sem a pretensão de esgotar a reflexão sobre o tema, pretende inserir e sugerir novos entendimentos que possam contribuir para a efetividade de um trânsito seguro, com o enfoque no respeito à legislação de trânsito e um comprometimento do Estado e usuários da via com a cidadania e o bem estar social.

3 MARCO TEÓRICO

3.2 O ARTIGO 1º, *CAPUT*, DA LEI 9.503/97.

“Para enxergar claro, basta mudar a direção do olhar”.

Antoine Saint-Exupéry
(1900-1944)

Assim dispõe o artigo 1º do Código de Trânsito Brasileiro⁹, *in verbis*:

Art. 1º O trânsito de qualquer natureza nas vias terrestres do território nacional, abertas à circulação, rege-se por este Código.

Com o vocábulo *trânsito* surge o primeiro termo que necessitamos observar nas acepções. O próprio legislador, em dois momentos distintos, ou seja, inicialmente no §1º do próprio artigo 1º e, posteriormente, no anexo I (dos conceitos e definições), concebeu definições jurídicas ao termo trânsito.

⁹ Código de Trânsito Brasileiro - Lei Federal n. 9.503/97, publicada no Diário Oficial da União em 24/09/1997 e com entrada em vigor após 120 dias, na forma do art. 340.

No anexo das definições e conceitos, parte integrante da Lei 9.503/97 há a definição de trânsito como “*movimentação e imobilização de veículos, pessoas e animais nas vias terrestres*”.

Por outro lado, mais abrangente, o §1º do referido artigo define trânsito como sendo “*a utilização das vias por pessoas, veículos e animais, isolados ou em grupos, conduzidos ou não, para fins de circulação, parada, estacionamento e operações de carga ou descarga*”.

Essa definição legal apresenta-se semelhante com a concepção do regulamento (Decreto 62.127)¹⁰ do antigo normativo de trânsito, o revogado Código Nacional de Trânsito (Lei n. 5.108/66)¹¹, que previa a definição do trânsito (anexo I) com a mesma conceituação¹², mas com a inclusão da expressão *públicas* quando mencionava “*utilização das vias públicas*”, que não mais se apresenta no nosso atual Código de Trânsito Brasileiro.

Por oportuno, cabe indicar que para Mitidiero (2005, p. 23) o termo *trânsito* apresentado no Código de Trânsito Brasileiro, figura como:

[...] a movimentação e a imobilização das pessoas, nas acepções de pedestres e condutores de veículos e animais, nas vias terrestres abertas à circulação, para fins de circulação, parada, estacionamento e operação de carga ou descarga, sendo-o, por igual, a ocupação instintiva, pelos animais, dessas referidas vias, nelas movimentando-se e imobilizando-se.

¹⁰ Decreto n. 62.127/66, publicado no Diário Oficial da União em 22/01/1968.

¹¹ Lei n. 5.108/66, publicada no Diário Oficial da União em 22/09/1966.

¹² Assim expressava a definição de trânsito (anexo I) do regulamento: Utilização das vias públicas por pessoas, veículos e animais, isolados ou em grupos conduzidos ou não, para os fins de circulação, parada e estacionamento.

Para Machado (2003, p. 124), citando os ensinamentos de Vasconcellos, a visão conceitual trânsito reside em:

‘[...] uma disputa pelo espaço físico, que reflete uma disputa pelo tempo e pelo acesso aos equipamentos urbanos – é uma negociação permanente do espaço, coletiva e conflituosa. E essa negociação, dadas às características de nossa sociedade, não se dá entre pessoas iguais: a disputa pelo espaço tem uma base ideológica e política; depende de como as pessoas se vêem na sociedade e de seu acesso real ao poder’.

Já o Desembargador do nosso Estado, Arnaldo Rizzardo (1998, p. 33) expõe que:

O sentido de trânsito corresponde a qualquer movimentação ou deslocação de pessoas, animais e veículos, de um local para outro. Pelos dicionários, expressa ação ou efeito de passar, de caminhar, equivalendo, pois, a caminho ou marcha. Mas, conforme Anexo I, relativo aos conceitos e definições que seguem ao Código, há mais amplitude: ‘movimentação e imobilização de veículos, pessoas e animais nas vias terrestres’.

Também cabe destacar a conceituação de trânsito para o doutrinador Tabasso (1998, p. 19), onde indica que *“es abstracto, la circulación o tránsito es el desplazamiento o traslación de un cuerpo físico de un punto a otro en el tiempo y el espacio”*.

O jurista Uruguaio continua, em outro momento (1998, p. 23), a caracterizar o trânsito:

Como ya se expresado al caracterizar el tránsito, éste es fundamentalmente interactivo. Si la interacción se da dentro de una relación de coordinación, habrá un estado de <<normalidad>>; si, en cambio, hay descoordinación, habrá <<anormalidad>>, porque la relación será de conflicto, y eventualmente de contacto colisivo y, por ende, de daño.

Já sendo possível vislumbrar uma visão geral de diversas acepções do termo *trânsito*, necessário verificar a acepção “*de qualquer natureza*”, que indicará quais são as formas reguladas pelo Código de Trânsito Brasileiro que estão abarcadas pela legislação de trânsito.

Introduzindo o assunto, Mitidiero (2005, p. 06) afirma que o Código de Trânsito Brasileiro indicou na expressão “*de qualquer natureza*” como sendo de qualquer espécie.

Assim, podemos inferir que podem ser remuneradas ou não, de forma lícita ou ilícita, regular ou irregular sob o aspecto administrativo¹³.

Exemplificando, Mitidiero (2005, p. 06) conclui:

Pergunta-se: aquele que, sem habilitação para conduzir tais veículos e, nada obstante, os conduza circulando pelas vias terrestres abertas à circulação, participa do trânsito? Evidentemente, participa até que, mediante ação da polícia de trânsito, seja descoberto, daí punido por prática de infração viária e retirado, na acepção de condutor, do âmbito material do trânsito. Algo símile se dirá a respeito de alguém que, utilizando-se de um ‘carrinho de lomba’, circule por uma via terrestre aberta à circulação [...]”.

Antes de adentrar na acepção das *vias terrestres*, podemos expressar que o conceito adotado, no anexo I da legislação de trânsito, sobre *via* é como sendo “*superfície por onde transitam veículos, pessoas e animais, compreendendo a pista, a calçada, o acostamento, ilha e canteiro central*”.

Visando a melhor compreensão neste ponto, necessário que seja verificado a definição de vias terrestres adotada pelo Código de Trânsito Brasileiro, *in verbis*:

¹³ Sobre essa regularidade, Mitidiero (2005) coloca como exemplo, que os chamados veículos-brinquedos e de lazer, mesmo estando no trânsito, não o estão de forma regular e nele não poderiam estar.

Art. 2º São vias terrestres urbanas e rurais as ruas, as avenidas, os logradouros, os caminhos, as passagens, as estradas e as rodovias, que terão seu uso regulamentado pelo órgão ou entidade com circunscrição sobre elas, de acordo com as peculiaridades locais e as circunstâncias especiais.

Parágrafo único. Para os efeitos deste Código, são consideradas vias terrestres as praias abertas à circulação pública e as vias internas pertencentes aos condomínios constituídos por unidades autônomas.

Portanto, é possível, de logo, que se afastem as vias aquáticas e aéreas, restando somente as terrestres, sendo estas o gênero, que podem localizar-se em áreas urbanas ou rurais – sob seu aspecto geográfico-, e como espécies “*as ruas, avenidas, logradouros, caminhos, passagens, estradas e rodovias*”.

Nesse sentido, Pozzebon (2000, p. 19), citando autores, explicita que:

[...] restaram excluídos do novo Código a circulação aérea, ferroviária e de embarcações, sujeitas à legislação própria. O novo Código não diferenciou as via em públicas e privadas, sendo bem mais abrangente que o Código anterior, que considerava apenas os fatos ocorridos nas ‘vias públicas’. Assim, inclusive as ruas de condomínios fechados estão abrangidas pela lei.

Em especial, sobre as estradas de ferro, onde trafegam trens ou metrô, mesmo sendo vias terrestres, também não estão compreendidas naquelas de incidência do Código de Trânsito Brasileiro, por possuírem legislação própria (MITIDIERO, 2005, p. 17).

Com fundamento o eminente jurista, pois incidente o princípio da especificidade da norma, estando a lei 9.503/97 regulando o trânsito nas vias terrestres determinadas pelo próprio novel, que incluem as estradas e as legislações próprias fazendo incidir suas normas especificamente nas estradas de circulação daqueles veículos, as estradas de ferro¹⁴.

¹⁴ Sobre as estradas de ferro, vide Decreto 1832/96, publicado no Diário Oficial da União em 05/03/1996. Sobre o transporte metroviário, Mitidiero (2005) afirma estar sob sujeição das regras da Lei 6.149, de 02/12/1974.

Entretanto, como bem assevera Mitidiero (2005, p. 17-18), os eventos de trânsito nos cruzamentos entre os trilhos e as vias terrestres (passagens de nível) incidirão as regras do Código de Trânsito Brasileiro:

Ao revés, quando em passagens (sobre os trilhos, entenda-se, em cima deles, as chamadas ‘de níveis’) destinadas a outros veículos, pedestres e animais, situadas em vias de circulação abertas ao público, serão fatos, acidentes e ou delitos de trânsito, subsumíveis ao conteúdo legal deste Diploma.

Cabe salientar, porém, que mesmo com esta exceção nas vias terrestres, os bondes ou similares que transitam sobre trilhos (mas circulam pelas vias terrestres abertas à circulação!) estão previstos no código de trânsito nacional e merecem incidência da norma, conforme se observa nos seguintes artigos 29, XII, 96, II, item 10, do Código de Trânsito Brasileiro e na conceituação de bonde no anexo I do Código de Trânsito Brasileiro.

Nesse sentido, o Promotor de Justiça do Estado de São Paulo, Maurício Antonio Ribeiro Lopes (1998, p. 24), anota que os bondes são veículos para o Código de Trânsito Brasileiro, asseverando, em suas anotações ao §1º do artigo em comento, que “*são veículos, para fins do código: automóvel, bicicleta, bonde, (...)*”.

Como já colacionado, no parágrafo único do mesmo artigo 2º, o legislador pátrio também definiu, somente para os efeitos do Código de Trânsito Brasileiro, também “*as praias abertas à circulação pública e as vias internas pertencentes aos condomínios constituídos por unidades autônomas*” como vias terrestres.

Podemos entender como do “*território nacional*”, todo o espaço físico que o Estado exerce a sua soberania, abrangendo o solo, rios, lagos, mares interiores, baías, faixa do mar exterior e espaço aéreo (GONÇALVES, 2004, p. 28).

No caso do presente estudo, todo o solo nacional onde a República Federativa do Brasil exerce sua soberania, sendo via terrestre.

Sobre o próximo ponto a ser analisado, ou seja, a concepção jurídica de “*abertas à circulação*”, antecipa-se em dizer que não se vislumbra um consenso entre os doutrinadores sobre a incidência da norma em locais específicos, v.g., estacionamentos de supermercados, postos de gasolina, garagens, mas que o trânsito nas vias terrestres, regido pelo Código de Trânsito Brasileiro, não precisa ser somente em vias públicas, como exigia o antigo Código Nacional de Trânsito (Lei 5.108/66), incidindo nas vias terrestres abertas à circulação.

O referido e revogado Código de Trânsito Nacional (Lei n. 5.108/66)¹⁵ e seu regulamento (Decreto 62.127)¹⁶ assim dispunham sobre esse tópico:

Art. 1º. – o trânsito de qualquer natureza nas vias terrestres do território nacional, abertas à circulação pública, reger-se-á por este Código.

§ 1º. – São vias terrestres as ruas, avenidas, logradouros, estradas, caminhos ou passagens de domínio público.

§ 2º. – Para os efeitos deste Código, são consideradas vias terrestres as praias abertas ao trânsito.

Sublinhamos

¹⁵ Lei n. 5.108/66, publicada no Diário Oficial da União em 22/09/1966.

¹⁶ Decreto n. 62.127/66, publicado no Diário Oficial da União em 22/01/1968.

Observador dessa atualização no código vigente, Rizzardo (1998, p. 34) afirma que mesmo nas vias particulares, sendo elas abertas à circulação, devem ser observados os normativos do código de trânsito:

Diferentemente do Código anterior, onde se consignavam as vias abertas à circulação pública, isto é, aquelas destinadas ao tráfego público e geral, mesmo nas vias particulares, ou sitas em propriedades privadas, incide a regulamentação. Com efeito, devem ser observados os ditames legais em todos os locais por onde circulam veículos. Não importa a inexistência de caminhos destinados à movimentação. Os cuidados especiais e as regras de trafegabilidade não podem se restringir onde há frequência de deslocamentos.

Como já indicado, as vias terrestres, que não se confundem com a definição dada no anexo I do novel de trânsito para via, já que são aquelas as indicadas no artigo 2º e são de espécies as *ruas, as avenidas, os logradouros, os caminhos, as passagens, as estradas e as rodovias*, além dessas, para os efeitos do código de trânsito, também *as praias abertas à circulação pública e as vias internas dos condomínios de unidades autônomas*. Já a via, conforme definição do anexo I do Código de Trânsito Brasileiro é a estrutura, o seu aspecto físico, ou seja, a *“superfície por onde transitam veículos, pessoas e animais, compreendendo a pista, a calçada, o acostamento, a ilha e o canteiro central”*¹⁷.

Por outro lado e observando igualdade, para Mitidiero (2005, p. 18) o conceito de *via*, na dicção do anexo I do CTB, *“salta aos olhos, de via terrestre de trânsito”*.

Na concepção que parece mais acertada, a definição das vias terrestres pelo código é a indicação das vias que integram o sistema viário, inclusive as praias, margens de lagos e rios,

¹⁷ Conforme definição do anexo I do Código de Trânsito Brasileiro.

vias internas de condomínios, loteamentos, estacionamentos de supermercados, shoppings (RIZZARDO, 1998, p. 40-41).

Entretanto, o próprio Rizzardo (1998, p. 41) salienta que nas praias e margens de rios e lagos, somente quando permitido o acesso de “carros” é que ocorre a incidência da norma e que as autoridades ou agentes de trânsito não estariam obrigadas a fiscalizar nesses locais e nas vias internas dos condomínios e loteamentos particulares:

As praias e as margens de lagos ou rios, onde há a afluência do público, desde que permitido o trânsito de carros, também se submetem à regulamentação do Código. [...].

O mesmo ocorre nas vias internas dos condomínios e loteamentos particulares, nos acessos aos estacionamentos de estabelecimentos de ensino, aos supermercados e shopping. Não que as autoridades estejam obrigadas a fiscalizar a circulação dos veículos, ou a impor regramentos de preferencialidade e de limite de velocidade.

Não fazendo essa ressalva, Mitidiero (2005, p. 55), reafirma a incidência da norma de trânsito nas praias, salientando “*inexistirem distinções entre praias de mar, fluviais e lacustres*”. Por outro lado, esse autor é categórico em afirmar que os recintos internos das propriedades particulares não são vias de trânsito abertas à circulação do público, listando os pátios de postos de gasolina, locais internos de clubes, associações, entidades públicas ou privadas, estacionamentos de supermercados, de shoppings, de casas de espetáculos como locais de não-incidência da norma de trânsito, citando exemplos da obra de Gimenes¹⁸.

Anteriormente, Mitidiero (2005, p. 20) coloca a distinção entre esses espaços, assim expondo:

¹⁸ Gimenes, Eron Veríssimo. Prática das infrações de trânsito, 1996, p. 322-323.

[...] em estacionamentos de jôqueis clubes, de estádios de futebol, de áreas de postos de gasolina, de seus estacionamentos, dos estacionamentos particulares etc., já que estas não são ‘abertas à circulação’ e, sim, eventualmente postas à disposição das pessoas, ou seja, de convidados, visitantes, clientes e outros, se deduzindo, daí, claramente não incidentes as regras do Código de Trânsito Brasileiro sobre os fatos nelas ocorridos, se bem que, em questões jurídicas de ordem privada, p.ex., acidentes de circulação, para fins de aferição de culpas e responsabilidades, revelarem-se tais normas gerais de trânsito excelentes critérios de julgamento.

Com isso, pode-se inferir que os autores Rizzardo e Mitidiero concordam que a incidência da norma de trânsito não é só nas vias públicas, mas naquelas abertas à circulação, divergindo, entretanto, na abrangência do conceito em que a norma de trânsito merece aplicação.

Ocorre, porém, com intenso respeito às posições até aqui expostas, que não parece melhor interpretação de que a conceituação de via seja idêntica com a de vias terrestres, pois aquela é a estrutura e estas o gênero que são espécies as expressadas no art. 2º e seu parágrafo.

Igualmente, que a incidência da norma necessite de trânsito de veículos automotores, eis que a conceituação de trânsito, como se verá mais detalhadamente na próxima seção, não exige que se transitem esses veículos, como os carros, por exemplo, nas praias públicas abertas à circulação, mas a possibilidade da passagem de veículos, quaisquer os listados no artigo 96 do Código de Trânsito Brasileiro e não só o veículo automotor.

Nessa mesma linha, não parece a melhor adequação na conclusão de que a norma incide, mas que o agente de trânsito ou a autoridade não estão obrigados a fiscalizar, por haver contra-senso entre as obrigações entre os usuários da via e inexistência para o Estado (entenda-se órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito) do dever de fiscalizar e garantir um trânsito seguro através do seu poder administrativo de polícia.

É uma interpretação ventilada, que com a ampliação dessa conceituação e a valorização de princípios sociais de proteção, as vias abertas à circulação, mesmo que em propriedades privadas, como estacionamentos de estabelecimentos comerciais, postos de combustíveis ou similares, se abertos à circulação e caracterizados como vias terrestres (art. 2º e § único), também mereceriam objeto de incidência das normas de trânsito, visando extirpar a antiga noção de que a incidência da norma estaria restrita às vias públicas, como deixava expresso o revogado Código Nacional de Trânsito¹⁹.

Não se pode entender a aplicabilidade da norma de trânsito sem visualizar os interesses que foram tutelados pelo Código de Trânsito Brasileiro.

Assim, temos que refletir sobre a incidência da norma de trânsito nas “*vias de domínio público*” mitigado para incidência nas “*vias abertas à circulação*”, visando à efetividade das normas de trânsito e a busca de um trânsito em condições seguras, conforme prevê o § 2º.

E como *abertas à circulação*, visando o bem maior que é a vida, o paradigma deve visar à incidência da norma de trânsito inclusive nas áreas privadas, estando estas abertas à circulação, em específico quando comportem o transitar de veículos, pessoas e animais, como se observará no parágrafo seguinte, e figurem como uma das espécies de vias terrestres.

O próprio legislador assim demonstrou em apreciar o projeto inicial apresentado pelo executivo (PL 3.710/93), que assim expressava, em relação à incidência do código de trânsito:

¹⁹ Lei 5.108/66 e seu regulamento, Decreto 62.127/68.

Art. 1º O trânsito de qualquer natureza, nas vias terrestres do território nacional, abertas à circulação pública, rege-se por este código.

Parágrafo único: *omissis*

Art. 2º São vias terrestres as ruas, as avenidas, os logradouros, as vias rurais e os caminhos de passagem de domínio público.

Parágrafo único. Para os efeitos deste Código, são consideradas vias terrestres as praias abertas à circulação pública.²⁰

Já o substitutivo final adotado pela Comissão Especial, após receber diversas emendas e sugestões, manteve o seguinte texto, que foi enviado para a casa revisora, o Senado Federal, retirando os termos que conotasse vias terrestres de domínio público ou semelhante:

Art. 1º - O trânsito de qualquer natureza, nas vias terrestres do território nacional, abertas à circulação, rege-se por este Código.

§1º a §4º - *omissis*

Art. 2º - São vias terrestres urbanas e rurais, as ruas, as avenidas, os logradouros, os caminhos, as passagens, as estradas e as rodovias.²¹

Parágrafo único – Para os efeitos deste Código, são consideradas vias terrestres as praias abertas ao trânsito, assim como as vias internas pertencentes aos condomínios constituídos por unidades autônomas.²²

Pode-se observar que essa redação, apresentada pela Comissão Especial da casa de origem do projeto de lei do executivo, apresenta redação idêntica ao texto final promulgado, ou seja, o nosso legislador não fez incluir os termos iniciais apresentados no projeto do executivo ou outros que viessem a reconhecer a incidência da norma somente nos locais públicos ou de domínio público, mas naqueles abertos à circulação.

²⁰ Projeto de lei n. 3.710-A, de 1993, publicado no suplemento n. 19 do Diário do Congresso Nacional de 11.02.1994, seção I, p. 03-89.

²¹ Substitutivo adotado pela Comissão Especial, incumbida de apreciar e emitir parecer sobre o projeto de Lei 3.710/93, publicado no suplemento n. 19, do Diário do Congresso Nacional de 11.02.1994, seção I, p. 626-703.

²² Substitutivo final da Câmara dos deputados ao projeto de lei do executivo n. 3.710, de 1993, enviado ao Senado Federal em 04/05/1994 (Diário do Senado federal, 09/07/1996 – suplemento ao n. 123).

Para Tabasso (1998, p. 28-29), a incidência da norma de trânsito nas vias terrestres, em espaços particulares, mas de acesso público, se demonstra possível:

La circulación peatonal-vehicular se desenvuelve también sobre espacios privados, librados por sus propietarios, tácita o expresamente, al uso público. En ellos, precisamente por el carácter público de la utilización, la solución no puede ser otra que la aplicación de las normas generales, en mérito de la razón primaria y esencial de seguridad que las inspira.

[...].

En esos ámbitos de circulación, cualquiera que fuere su origen, el carácter <<público>> del tránsito prevalece sobre los intereses regulados por el derecho privado. No sería concebible siquiera que, pese a ser el propietario del predio, alguien impusiera una <<ley privada>> diferente de la general, dado que la *ratio juris* de ésta tiende a la protección de intereses colectivos irrenunciables para la autoridad pública e inaccesibles para el particular. La disyuntiva para el titular del predio es: o cerrar el paso a la circulación pública en el espacio que le pertenece, en ejercicio de su derecho exclusivo de propiedad, o, dejándolo abierto, admitir la vigencia irrestricta de las normas generales del tráfico peatonal-vehicular.

Aprofundando a discussão sobre essa dicotomia - *públicas x privadas* - Mitidiero (2005, p. 19) assevera que o ponto para diferenciar a via pública da via privada de acesso público é a impossibilidade de o proprietário impedir o uso por todos:

[...] o que caracteriza iniludivelmente a via pública de propriedade privada é a circunstância de o seu proprietário, uma vez aberta a via à circulação pública (de todos), não poder mais cerrá-la, isto é, impedir o seu uso por todos. Se puder, a via não será privada de uso público e, sim, via de uso privado, onde não incidirão as regras do CTB.

Para restar como mais um elemento nessa conceitual de incidência da norma de trânsito, percebe-se uma evolução social e histórica dos conflitos que ocorriam e ocorrem no trânsito nacional. No histórico Código Nacional de Trânsito de 1941, (Decreto-Lei n. 3.651, de 25/09/1941), o trânsito era tratado com primazia pela circulação de veículos automotores, *in verbis*:

Art. 1º O trânsito de veículos automotores de qualquer natureza, nas vias terrestres abertas à circulação pública, em todo o território nacional, regular-se-á por este Código.

Sublinhamos

Cabe novamente frisar, no revogado Código de Trânsito Nacional de 1966, estava expresso nas vias de circulação públicas e ruas, avenidas, logradouros, estradas, caminhos ou passagens de domínio público.

Já o nosso Código de Trânsito Brasileiro, promulgado em contexto histórico e social diverso dos códigos de trânsito pretéritos, o legislador retirou essas expressões e apenas frisou vias terrestres, *abertas à circulação*.

Ora, hoje temos conflitos mais intensos e constantes no trânsito, atuamos em diversas modalidades de “papéis” ou funções²³, estando erigido pelo Código de Trânsito Brasileiro, reflexo da nossa Constituição Federal, a valorização da segurança e objetivando a preservação da vida, da saúde e do meio ambiente. Enraizar interpretação restritiva nesse ponto é contrariar os objetivos do Código de Trânsito Brasileiro e da própria Constituição Federal.

²³ Sobre os diversos papéis no trânsito, consultar Vasconcellos, Eduardo Alcântara.

3.3 O PARÁGRAFO 1º DO ARTIGO 1º DA LEI 9.503/97

“Nunca ande pelo caminho traçado, pois ele conduz somente até onde os outros já foram”.
Alexander Graham Bells
(1847-1922)

O parágrafo primeiro do artigo 1º do Código de Trânsito Brasileiro assim dispõe, *in verbis*:

§ 1º Considera-se trânsito a utilização das vias por pessoas, veículos e animais, isolados ou em grupos, conduzidos ou não, para fins de circulação, parada, estacionamento e operação de carga ou descarga.

A própria norma apresenta a conceituação de trânsito. Igualmente, o legislador, no anexo I do Código de Trânsito Brasileiro, também adotou um conceito de trânsito²⁴, impondo que é *“a movimentação e imobilização de veículos, pessoas e animais nas vias terrestres”*.

Nessa análise, após algumas acepções sobre a palavra, Mitidiero (2005, p. 23) conclui que trânsito é:

[...] a movimentação e a imobilização das pessoas, nas acepções de pedestres e condutores de veículos e animais, nas vias terrestres, abertas à circulação,

²⁴ Mitidiero (2005, p. 23) indica que o conceito de trânsito apresentado no anexo I do Código de Trânsito Brasileiro *“peca por excesso e, ao mesmo tempo, por omissão”*.

para fins de circulação, parada, estacionamento e operação de carga ou descarga, sendo-o, por igual, a ocupação instintiva, pelos animais, dessas referidas vias, nelas movimentando-se e imobilizando-se.

[...] o trânsito é o gênero, ocupação da via: a movimentação e a imobilização na via são suas manifestações e espécies genéricas, e a circulação, a parada, o estacionamento e a operação de carga ou descarga são suas subespécies.

Então: trânsito é movimentação e imobilização, sendo-o, também, circulação, parada, estacionamento e operação de carga e descarga. Todos estes são atos próprios de trânsito.

Nesse mesmo ponto, o relatório final da Comissão Especial de Pardais e Lombadas Eletrônicas da Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, presidida pelo Deputado Estadual Fernando Záchia, no tópico de definições básicas, além de indicar a definição associada ao Código de Trânsito Brasileiro, o termo *trânsito* foi definido como “*fluxos de pessoas, veículos, cargas e animais, que passam pela via e sua área de influência*”.

Nota-se que o relatório trouxe termos não indicados na definição legal do Código de Trânsito Brasileiro, como os termos *cargas, fluxo e área de influência*, possivelmente legado dos termos técnicos de engenharia mais expoentes nesse relatório.

Para ilustrar ainda mais, podemos entender *área de influência* como aquela adotada na conceituação ventilada pelo Engenheiro Panitz (2003, p. 32), como sendo a “*área influenciada por determinado fenômeno*”, ou seja, *in casu*, a via.

Este mesmo autor (2003, p. 162) traz a definição de *fluxo*, quando relacionado com o trânsito, como sendo “*volume de veículos, é o número de veículos que atravessa determinada secção da rodovia por unidade de tempo (por hora ou minuto)*”.

Por outro lado, cabe à manifestação do renomado Eduardo Vasconcellos (1998, p. 10) sobre a conceituação de trânsito. Para ele, trânsito é “*o conjunto de deslocamentos de pessoas e mercadorias que se realizam pelas vias e os meios de transportes acessíveis*”.

Para Rizzardo (1998, p. 34-35), neste parágrafo está “[...] *o conceito técnico de trânsito, que é atividade regulada pelo código, de ampla significação*”, para logo adiante, indicar que:

Não interessam o tipo de via e a forma de utilização. A movimentação constitui o trânsito, independentemente da qualificação do local destinado ao deslocamento, e até por mais remotos, íngremes e afastados que sejam os pontos onde se dê a utilização.

Mas é preciso advertir da necessidade da convivência entre pessoas físicas que trafegam e veículos, tracionados por animais ou por motores. [...] Sempre ter-se-á em conta a relação de veículos com veículos, ou de veículos com pessoas.

Como *utilização das vias*, podemos entender, como sendo o aproveitamento, o uso da via, esta que, pelo conceito legal, é a “*superfície por onde transitam veículos, pessoas e animais, compreendendo a pista, a calçada, o acostamento, ilha e canteiro central*”, conforme se depreende da definição de via do anexo I do Código de Trânsito Brasileiro.

Antes de ir além, cabe expressar a ponderação do doutrinador Mitidiero (2005, p. 22) quando afirma que “*só o homem, ser vivo racional, pode utilizar-se das vias, eis que só ele tem a capacidade de prever, gozar usufruir desta utilidade das vias [...]*”, eis que os veículos “[...] *são coisas inanimadas*” e os animais, “*seres vivos irracionais instintivos, ocupam-nas apenas instintivamente*”.

As *peessoas* são a universalidade, independentemente de condição social, religião, raça, nacionalidade ou que podem estar no ambiente do trânsito revestidas de qualquer forma que se situam dentro do trânsito, ou seja, pedestres, condutores, passageiros, trabalhador.

Com intensa percepção da complexidade do tema, Vasconcellos (1998, p. 26) aborda bem essas formas das pessoas integrarem o trânsito em diversas funções, afirmando que “*as pessoas são várias coisas no trânsito: pedestres, motoristas, passageiros de ônibus, moradores; estão constantemente mudando de posição*”.

Para Mitidiero (2005, p.41), os *veículos*, citando a definição de Cássio Honorato, são “*os meios utilizados para transportar ou conduzir pessoas ou coisas de um lugar para outro, particularmente os que são construídos pelo homem e dotados de mecanismos*”.

Entretanto, como já colocado, Rizzardo (1998, p. 41) pondera que em alguns lugares só caracteriza a incidência do Código de Trânsito Brasileiro quando “*permitido o trânsito de carros*”, não considerando, pela afirmação posta, as demais classes de veículos arroladas no art. 96 do *codex* de trânsito.

Sobre o termo *animais*, o código não fez menção sobre quais seriam, o que poderia denotar que todos os animais, domésticos ou domesticados, ou, inclusive, os selvagens; de grande ou pequeno porte, estariam referidos no presente termo.

Em certa complementação, o artigo 53 do Código de Trânsito Brasileiro assim dispõe, *in verbis*:

Art. 53. Os animais isolados ou em grupos só podem circular nas vias quando conduzidos por um guia, observado o seguinte:

I - para facilitar os deslocamentos, os rebanhos deverão ser divididos em grupos de tamanho moderado e separados uns dos outros por espaços suficientes para não obstruir o trânsito;

II - os animais que circularem pela pista de rolamento deverão ser mantidos junto ao bordo da pista.

O doutrinador Mitidiero (2005, p. 42) assevera que “[...] *quaisquer animais, semoventes instintivos que são, uma vez livres das amarras [...], podem, irregularmente, circular pelas vias terrestres abertas à circulação e, nelas, parar, até que, em face de ação policial viária ou de segurança pública, sejam retirados*”.

Em outro trecho, Mitidiero (2005, p. 42) coloca que todos os animais podem movimentar-se ou serem movimentados, mas poucos de forma regular:

O CTB, em prol do sentido assinalado, é claro e taxativo: todos os animais podem participar do trânsito, mas apenas o gado em geral e alguns animais domésticos – os cães, dentre estes os que não oferecerem perigo à incolumidade humana – são aptos ao deslocamento e imobilização viários, sempre sob orientação humana. Na hipótese do gado eqüino, admite-se-o conduzido montado ou à distância; o restante, gados bovino, ovino, caprino e suíno, apenas orientados, desmontados, podem participar do trânsito regulado, ainda assim em zonas rurais ou pequenos povoados.

Seguindo, pode-se inferir que a referência indicada nos termos *isolados ou em grupos e conduzidos ou não abrange* os três grupos, ou seja, as pessoas, veículos e animais, que podem estar no trânsito de forma regular ou não, mas integrando-o (como exemplos mais singulares, podemos citar: um bebê sendo conduzido por sua mãe na calçada; uma carroça ou charrete – veículos na forma do art. 96 – descontrolada, somente com o animal; grupo de ciclistas ou grupo de peregrinos transitando na via).

Do termo *para fins de* podemos vislumbrar como sinônimo, sem adentrar muito no conceito, como sendo *para a finalidade de* ou *com a intenção de*.

Cercando-nos novamente nos conhecimento de Mitidiero (2005, p. 23), o trânsito das pessoas, nas figuras de pedestres ou condutores de animais ou veículos, nas vias terrestres abertas à circulação são para fins “[...] *de circulação, parada, estacionamento e operação de carga ou descarga, sendo-o, por igual, a ocupação instintiva, pelos animais, dessas referidas vias, nelas movimentando-se e imobilizando-se*”.

O próprio normativo de trânsito expressou essa finalidade de uso (para fins de) nas cinco funções básicas²⁵, ou seja, circulação, parada, estacionamento, operação de carga ou descarga. Entretanto, não se pode olvidar a conceituação “aberta” de trânsito expressada no anexo I do Código de Trânsito Brasileiro²⁶.

Dos termos *circulação, parada, estacionamento e operação de carga e descarga*, somente circulação não apresenta uma definição erigida pelo Código de Trânsito Brasileiro, no seu texto legal ou no seu anexo I, que assim dispões, *in verbis*:

PARADA - imobilização do veículo com a finalidade e pelo tempo estritamente necessário para efetuar embarque ou desembarque de passageiros.

ESTACIONAMENTO - imobilização de veículos por tempo superior ao necessário para embarque ou desembarque de passageiros.

OPERAÇÃO DE CARGA E DESCARGA - imobilização do veículo, pelo tempo estritamente necessário ao carregamento ou descarregamento de animais ou carga, na forma disciplinada pelo órgão ou entidade executivo de

²⁵ Para Mitidiero (2005, p. 23), a circulação, a parada, o estacionamento e a operação de carga ou descarga são subespécies das espécies genéricas “movimentação e imobilização”, todas advindas do gênero “trânsito”.

²⁶ Trânsito - movimentação e imobilização de veículos, pessoas e animais nas vias terrestres.

trânsito competente com circunscrição sobre a via.²⁷

Sobre a definição de circulação, um dos termos que mais parece na norma fundamental de trânsito, Rizzardo (1998, p. 33-34) pondera que existe similitude entre *trânsito* e *circulação*, asseverando representar “*o mero deslocamento nas vias de veículos, pessoas e animais*”.

Na visão de Vasconcellos (1999, p. 62), circulação abrange um processo social, dividida em base física, operação e apropriação, sendo esta entendida como a própria circulação, ou seja:

[...] o conjunto das práticas de consumo do espaço viário, com todas as variações relacionadas às características sociais, econômicas e políticas dos usuários, tomados individualmente ou coletivamente na forma de grupos, classes ou frações de classes sociais. Paralelamente, a circulação compreende também a existência de uma ordenação jurídica anterior, a qual, na expressão de Preteceille ‘*normaliza a relação entre consumidores individuais*’ (1983:48): são os códigos de trânsito, com suas conseqüências em termos de fiscalização e punição, que envolvem outros tipos de socialização.

O jurista Tabasso (1998, p. 19) define o termo *circulação* como similar ao de *trânsito*, lecionando que “*la circulación o tránsito es el desplazamiento o traslación de un cuerpo físico de un punto a otro en tiempo y el espacio*”.

Com certa ampliação, Mitidiero (2005, p. 43) define como sendo o “[...] *deslocamento, de um ponto a outro da via terrestre aberta à circulação, realizado pelas pessoas a pé, ou valendo-se de veículos ou animais, consistindo, ainda, no deslocamento destes de forma instintiva*”.

²⁷ Anexo I do Código de Trânsito Brasileiro, Lei 9.503/97, publicado no Diário Oficial da União em 24/09/1997.

Como elemento a ser apreciado, o projeto de lei do Código de Trânsito Brasileiro, em todo seu processo legislativo, também não apresentou o conceito legal de circulação.

Com isso, podemos inferir que **trânsito** seja o uso (utilização) das vias (superfícies), que pode compreender (quando existentes!) – a pista, a calçada, o acostamento, ilha e canteiro central, - por qualquer pessoa, independente de seu papel no trânsito (pedestre, passageiro, condutor), veículos (não somente o automotor), e animais (qualquer espécie, conduzidos ou não) - ou seja, a via deve poder comportar a utilização pelos três grupos – que poderão estar de forma individual ou em grupos (peregrinos, comboios, rebanhos) conduzidos ou não (bebê, idoso em cadeira de rodas; animais conduzidos), realizando uma dessas finalidades gerais (mobilização ou imobilização) ou específicas (circular, parar, estacionar ou efetuar operação de carga ou descarga).

3.4 O PARÁGRAFO 2º DO ARTIGO 1º DA LEI 9.503/97

“As idéias claras e precisas costumam ser as mais perigosas, porque ninguém ousa substituí-las”.

André Gide
(1869-1951)

O parágrafo 2º do artigo 1º do Código de Trânsito Brasileiro dispõe, *in verbis*:

§ 2º. O trânsito, em condições seguras, é um direito de todos e dever dos órgãos e entidades componentes do Sistema Nacional de Trânsito, a estes cabendo, no âmbito das respectivas competências, adotar as medidas destinadas a assegurar esse direito.

Com a definição de trânsito e da incidência da norma de trânsito, surge aqui um dos cerne da própria busca sobre a conceituação de trânsito seguro. Com isso, necessário verificar os aspectos jurídicos e as acepções desse § 2º do artigo 1º do Código de Trânsito Brasileiro, pela indicação da importância fundamental dessa norma jurídica de trânsito.

Passemos, então, a visualizar a expressão “O trânsito, em condições seguras”. Assim, o trânsito, com toda a complexidade exposta anteriormente (mas para o Código de Trânsito Brasileiro, com a sua definição expressa no §1º e anexo I), deve se apresentar em condições

seguras. A segurança, em sentido amplo, como direito fundamental erigido pela Constituição Federal de 1988 vem expresso nos artigos 5º, 6º e 144.²⁸

Como bem expõe o tema, Castel (2005, p. 22) indica que a segurança se demonstra como condição primordial e necessária para a civilização moderna e sua amplitude é diretamente relacionada com as formas prestadas pelo Estado, garantindo um *status* maior ou menor de insegurança:

Quanto à segurança civil, ela é assegurada por um Estado de direito que garante o exercício das liberdades fundamentais, faz justiça e vela pelo desenrolar pacífico da vida social (é o trabalho das ‘forças da ordem’ que garantem no cotidiano, como se supõe, a segurança dos bens e das pessoas).

Em seus comentários, Mitidiero (2005, p. 27), citando o jurista Tabasso, em tradução livre, coloca que *“a segurança material, isto é, aquela vinculada à cena viária, e não a segurança jurídica [...], é a que informa a legislação viária, voltando-se a uma realidade física transparente, na qual se pretende mínimo risco ou perigo [...] aos usuários das vias terrestres abertas à circulação”*.

As apropriadas colocações de Vasconcellos (1998, p. 28) apontam que um trânsito seguro deveria conter um índice zero de acidentes ou de pequena probabilidade de que pudessem ocorrer:

²⁸ Assim dispõem os artigos referidos:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...].

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: [...].

Um trânsito com condições ideais de segurança deveria apresentar um índice de acidentes igual à zero. Todas as pessoas e todos os veículos circulariam sem nunca se envolver (ou provocar) em acidentes de trânsito.

A situação ideal nunca é verificada na prática, pois sempre ocorre certo número de acidentes. O desejável é que esse número seja sempre o menor possível, ou seja, que exista uma pequena probabilidade de as pessoas se envolverem em acidentes.

Também podemos compreender que a segurança estabelecida no referido artigo prima pela exclusão da insegurança e danos no trânsito (MITIDIERO, 2005, p. 52).

Já estimando a importância dessa estrutura jurídica, o eminente Rizzardo (1998, p. 36-37), ao analisar o presente parágrafo, indica o surgimento específico de um direito fundamental, relacionado diretamente com os direitos basilares como a vida, cidadania, saúde, moradia, afirmando:

Tão importante tornou-se o trânsito para a vida nacional que passou a ser instituído um novo direito – ou seja, a garantia a um trânsito seguro. Dentre os direitos fundamentais, que dizem com a própria vida, como a cidadania, a soberania, a saúde, a liberdade, a moradia e tantos outros, proclamados no art. 5º da Constituição Federal, está o direito ao trânsito seguro, regular, organizado ou planejado, não apenas no pertinente à defesa da vida e da incolumidade física, mas também relativamente à regularidade do próprio tráfego, de modo a facilitar a condução dos veículos e a locomoção das pessoas.

Os denominados direitos fundamentais, também conhecidos como direitos humanos, direitos do homem, direitos da pessoa humana²⁹, podem assim ser definidos, como Moraes (2005, p. 22) expressa, citando José Castan Tobeñas:

[...] como aqueles direitos fundamentais da pessoa humana – considerada tanto em seu aspecto individual como comunitário – que correspondem a esta em razão de sua própria natureza (de essência ao mesmo tempo

²⁹ Lozer, Juliana Carlesso. Direitos Humanos e interesses metaindividuais; *In* Direitos Metaindividuais. São Paulo: LTr, 2004, p. 11.

corpórea, espiritual e social) e que devem ser reconhecidos e respeitados por todo poder e autoridade, inclusive as normas jurídicas positivas, cedendo, não obstante, em seu exercício, ante as exigências do bem comum.

A especificação da indicação de um direito fundamental pelo legislador coloca-o em posição elevada de interpretação aos demais direitos previstos no ordenamento jurídico. (MORAES, 2005, p. 23).

Com isso, percebe-se enorme avanço jurídico na busca da diminuição das perdas do nosso trânsito e apresenta ineditismo nas normas de trânsito pátrio e, inclusive, mundial. Entretanto, temos que ter em mente que isso foi reflexo de uma evolução social e histórica e o Código de Trânsito Brasileiro surgiu envolvido com os ditames da dignidade humana e do bem estar social esculpidos na nossa Constituição Cidadã de 1988, que proclamou diversos novos direitos e influenciou diversas outras codificações da necessidade de se garantir direitos fundamentais como a vida, a segurança, a saúde, o meio ambiente.

Bem assim expressa a Constituição Federal de 1988 em seus fundamentos:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.³⁰

Negritamos.

³⁰ Constituição Federal da República Federativa do Brasil, publicada no Diário Oficial da União, n. 191-A, em 05 de outubro de 1988.

Como já referido por Rizzardo, nos artigos 5º e 6º, artigos pertencentes ao título II (Dos direitos e garantias fundamentais) da nossa Constituição Federal, também é assegurado o direito fundamental à segurança, *in verbis*:

Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, segurança e propriedade, nos termos seguintes: [...]

Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Ademais, o parágrafo 2º do art. 5º da Constituição Federal expressa que os direitos e garantias da Magna Carta não excluem outros decorrentes do regime e princípios por ela adotados.³¹

Entretanto, não é pretensão desse trabalho monográfico adentrar em análise profunda sobre os direitos fundamentais, mas se fazendo necessário buscar uma possível identificação de qual dimensão dos denominados direitos fundamentais esse direito, de um trânsito em condições seguras (trânsito seguro), restaria dentro da teoria dos direitos fundamentais, a fim de possibilitar uma possível analogia com os demais direitos fundamentais erigidos na nossa carta maior.

É comum aos autores classificarem os direitos fundamentais em gerações ou dimensões, em especial adotando um critério histórico para o enquadramento dos direitos conquistados. Inicialmente foram proclamados os direitos de 1ª geração ou dimensão, que são

³¹ Assim dispõe o referido §2º do art. 5º da Constituição Federal Brasileira, *in verbis*:

§ 2º - Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

conhecidos como os de liberdade, surgidos a partir da Carta Magna Inglesa de 1215. Posteriormente, os de 2ª geração ou dimensão foram os reconhecidos como os direitos de igualdade ou sociais fundamentais, surgidos no início do século passado.

Atualmente, em especial após o término da segunda grande guerra, protegem-se os direitos de 3ª dimensão ou geração, da qual não se afastam os demais já consagrados, incorporando os novos direitos ao contexto atual de novas ameaças e degradações sociais.

Em renomada obra de Direito Constitucional, Moraes (2003, p. 59) cita trecho do voto do Ministro Celso de Mello, que bem resume as gerações dos direitos fundamentais:

[...] enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) – que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais – realçam o princípio da liberdade e os direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) – que se identificam com as liberdades positivas, reais ou concretas – acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade.³²

Para Bobbio (2000, p. 68), com a propriedade em suas palavras, os novos direitos surgiram e surgem pelo aumento de bens a serem protegidos, novos sujeitos e novos *status* aos cidadãos:

Essa multiplicação (já dizendo ‘proliferação’) ocorreu de três modos: a) porque aumentaram a quantidade de bens considerados merecedores de tutela; b) porque foi estendida a titularidade de alguns direitos típicos a sujeitos diversos do homem; c) porque o próprio homem não é mais considerado como ente genérico, ou homem em abstrato, mas é visto na

³² Supremo Tribunal Federal – Mandado de Segurança n. 22.164/SP – Relator Ministro Celso de Mello, Diário da Justiça, Seção I, 17.11.95, p. 39.206.

especificidade ou na concreticidade de suas diversas maneiras de ser em sociedade, como criança, velho, doente, etc. [...].

Por tal, como um reflexo inerente do momento histórico e social, nossa Constituição Federal de 1988 foi promulgada sob esses ventos, com envergada participação popular e enaltecida da valoração dos direitos e garantias fundamentais (HORN, 2005, p. 60).

Especificamente sobre os direitos de 3ª geração, Moraes (2005, p. 27) pondera que “[...] os chamados direitos de solidariedade ou fraternidade, que englobam o direito a um meio ambiente equilibrado, a uma saudável qualidade de vida, ao progresso, à paz, à autodeterminação dos povos e a outros direitos difusos [...]”.

Sem perder o norte sucinto dessa explanação sobre as gerações de direitos fundamentais, cabe indicar que já se aventam doutrinadores que vislumbram a 4ª e 5ª geração ou dimensão dos direitos fundamentais.³³

Reassumindo a discussão sobre os direitos de 3ª geração, a professora Lozer (2004, p. 14) assevera sobre a sua definição e seus titulares:

São os chamados direitos de fraternidade ou de solidariedade que visam tutelar os interesses de um número indeterminado de pessoas.
(...) Destinatários desses direitos são todos os seres humanos, sendo irrelevantes as distinções de origem, raça, cor, sexo, religião, etc.
(...) Por isso os titulares dos direitos de terceira geração, além de indeterminados, são indetermináveis.

Para o eminente jurista Bonavides (2004, p. 569), quando analisa os direitos de 3ª geração, estes detêm elevando teor de universalidade e humanismo, com tendência de terem

³³ Seriam os direitos à democracia, direito à informação, direito ao pluralismo, material genético.

se firmado no final do século XX, não se destinando à tutela de um indivíduo, grupo ou determinado Estado, destacando que “[...] *emergiram eles da reflexão sobre temas referentes ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente, à comunicação e ao patrimônio comum da humanidade. [...] é possível que haja outros em fase de gestação, podendo o círculo alargar-se à medida que o processo universalista se for desenvolvendo*”.

Assim, ao visualizar o direito erigido (fundamental) de um trânsito em condições seguras, percebe-se que atinge os interesses de um número indeterminado de pessoas (princípio da universalidade), inclusive podendo ir além dos diversos usuários das vias de trânsito, nos seus diversos papéis.

A própria norma de trânsito indicou esse princípio da universalidade quando proclamou que o trânsito, em condições seguras, “*é um direito de todos*”, não fazendo nenhuma restrição ou condição para os titulares do direito fundamental, inclusive sobre a nacionalidade, religião, idade, raça, papel ou função no trânsito, classe social³⁴.

Essa titularidade universal, de todos, abarca tanto o direito fundamental da segurança advindo dos direitos e garantias individuais (art. 5º) como os dos direitos sociais (art. 6º) esculpidos na nossa Magna Carta, e os conflitos do trânsito, cada vez mais prejudiciais à segurança, à vida, ao meio ambiente, podem também receber uma tutela mais efetiva e visando a concretização do direito fundamental ao trânsito seguro.

Nessa diretriz, o doutrinador Silva (2000, p.188) indica a possibilidade de integração dos caracteres individuais e sociais dos direitos fundamentais, asseverando que “a

³⁴ Inclusive o estrangeiro em trânsito pelo país pode gozar de direitos fundamentais do ser humano. (MORAES, 2003, p. 63).

constituição, agora, fundamenta o entendimento de que as categorias de direitos humanos fundamentais, nela previstos, integram-se num todo harmônico, mediante influências recíprocas, até porque os direitos individuais, consubstanciados no seu art. 5º, estão contaminados de dimensão social [...]”.

Nesse mesmo sentido, Reis (2004, p. 362-363) afirma que a doutrina especializada costuma indicar a existência de duplicidade de dimensões nos direitos fundamentais, com uma face individual (subjéctiva) e outra comunitária (objectiva). Esse mesmo autor, quando classifica as gerações de direitos fundamentais, pondera que:

Em seguida, encontram-se os direitos de terceira geração, que remetem à idéia de fraternidade, tratando-se de direitos compartilhados pela comunidade em geral, de fundo metaindividual, *id est*, os titulares são indeterminados, pois todos detêm tal titularidade, ainda que não seja possível se estabelecer qualquer cota-parte de tais direitos. Nessa categoria se inserem v.g., o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o direito ao patrimônio histórico cultural, o direito à comunicação etc.

Sobre esse denominado direito metaindividual³⁵, como citam diversos autores da área dos direitos humanos, abarcam os direitos fundamentais de 1ª, 2ª e de 3ª geração ou dimensão, onde é superada a dicotomia de direito individual ou social, público ou privado, com amplo grau de universalidade e humanismo (LOZER, 2004, p. 23).

Ainda nas colocações de Lozer (2004, p. 19), é possível verificar certa analogia com a temática já apresentada e também com os conflitos no nosso trânsito:

A transformação das relações sociais, principalmente advinda do fenômeno da massificação (do consumo, da produção, da comunicação, do entretenimento etc), acarretou o advento de conflitos de natureza difusa, envolvendo um número indeterminado de pessoas. Diante disso, houve a

³⁵ Sobre os denominados direitos metaindividuais, obra de LEITE, Carlos Henrique Bezerra (Coord.).

necessidade cada vez maior de criação de instrumentos processuais que pudessem garantir a tutela desses direitos.

Em outro aspecto, sob outra importante ótica de classificação dos direitos fundamentais, ou seja, segundo o dever correlativo, a excelente obra sobre os direitos fundamentais, do Procurador do Estado de Santa Catarina João dos Passos Martins Neto (2003, p. 150-152) apresenta os direitos fundamentais de prestação:

[...] são aqueles que impõem ao poder público uma conduta ativa, consistente em realizar em proveito do titular uma prestação de dar ou fazer. [...] São direitos correlativos do poder-dever de polícia, por tal entendendo-se, em sentido amplo, a competência geral reservada à organização estatal para, por via de lei e atos administrativos, defender particulares contra danos potenciais, iminentes ou efetivos nas suas relações com os demais indivíduos, grupos ou instituições públicas e privadas. [...] Sabe-se que, entre nós, o catálogo de direitos não é exaustivo, albergando figuras inominadas adicionais que possam ser deduzidas logicamente dos princípios e do regime constitucionais (CRFB-88, art. 5.º, §2º). É precisamente o caso: os direitos a tos de contenção não são mais que projeções particulares do direito geral à segurança (CRFB-88, arts. 5.º e 6.º), que é a face oposta do sistema de monopólio estatal da força.

O próprio trâmite legislativo do normativo de trânsito infere a busca e a necessidade desse direito fundamental. O projeto de lei do executivo, apresentado à Câmara dos Deputados (PL n. 3.710, de 1993)³⁶, expressava o parágrafo em análise nos seguintes termos, com a numeração de parágrafo único:

Art. 1º. Omissis

*Parágrafo único: O trânsito em condições seguras é um direito de todo cidadão, cabendo aos órgãos componentes do Sistema Nacional de Trânsito, nas suas respectivas competências, adotar as medidas destinadas a assegurar esse direito.*³⁷

³⁶ Projeto de lei 3.710, de 1993, do Poder Executivo, Mensagem n. 205/93, publicado no Diário do Congresso Nacional, Seção I, em 25.05.1993, pp. 10592/10624.

³⁷ Projeto de lei n. 3.710-A, de 1993, publicado no suplemento n. 19 do Diário do Congresso Nacional de 11.02.1994, seção I, pp. 03/89.

Já o projeto de lei n. 3.684/93, apresentando por autoria dos Deputados Carlos Lupi e Carlos Santana, advindo de proposta advinda do Fórum Nacional dos Secretários Municipais de Transportes e da Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP),³⁸ apensado na forma regimental para tramitar em conjunto, não apresentava dispositivo similar, mas era uma alternativa aos legisladores, caso fosse acolhido como substitutivo.

Nas emendas apresentadas para a Comissão Especial destinada a apreciar e emitir parecer sobre o projeto apresentado pelo executivo e os apensados, o Deputado Federal Paulo Bernardo apresentou a emenda modificativa/aditiva n. 09, alterando termos do §1º e adicionando um §2º ao artigo 1º:

§1º. - O trânsito em condições seguras é um direito de todo cidadão e dever do Estado, cabendo aos órgãos competentes do Sistema Nacional de Trânsito, nas suas respectivas competências, adotar as medidas destinadas a assegurar esse direito.

§2º.- *Omissis.*³⁹

Nessa proposta de emenda, que foi acolhida pela Comissão, o dever do Estado em cumprir suas obrigações restou expresso, com a seguinte justificativa parcial, eis que os demais termos mais se justificam na análise do capítulo vindouro:

A proposta do novo Código de Trânsito estabelece as bases em relação a direitos e deveres de todos na circulação no espaço público. Ao tempo em que estabelece aos cidadãos regras e condutas a serem seguidas, bem como penalização a transgressões das mesmas, o Código não sujeita o Estado, objetivamente nestas relações, a tratamento equivalente, no caso de não cumprimento de suas responsabilidades.

[...].

É justo e necessário que o Estado desempenhe fielmente suas responsabilidades e funções, sujeitando-se a penalizações em caso de não cumprimento das mesmas. Desta forma encontraremos equilíbrio nas

³⁸ Projeto de lei n. 3.684, de 1993, publicado no suplemento n. 19 do Diário do Congresso Nacional de 11.02.1994, seção I, pp. 91/89.

³⁹ Vide próximo capítulo.

relações sociais e respeitabilidade às regras de conduta estabelecidas aos cidadãos.⁴⁰

Com isso, o substitutivo apresentado pelo relator da Comissão, Deputado Beto Mansur, com o acolhimento e adequação da emenda apresentada, restou assim expresso no parágrafo em análise:

§ 2º. O trânsito em condições seguras é um direito de todo cidadão e dever dos órgãos e entidades componentes do Sistema Nacional de Trânsito, a estes cabendo, nas suas respectivas competências, adotar as medidas destinadas a assegurar esse direito.⁴¹

Para melhor reter uma noção do trâmite do projeto de lei do Código de Trânsito Brasileiro, de salientar que o substitutivo apresentado pelo relator recebeu novas emendas, merecendo um 2º substitutivo, o qual, no presente tópico em análise, manteve a mesma redação.

Após, novas emendas foram apresentadas e a Comissão Especial adotou um novo substitutivo, o 3º, que manteve a redação, pelo menos nesse parágrafo em análise, do substitutivo do relator, conforme acima expressado. Cabe salientar que houve votos em separado e o Deputado Lézio Sathler apresentou substitutivo, mas que mantinha a redação, no ponto ao direito fundamental ao trânsito seguro, nos termos adotados pelo relator e pela comissão⁴².

⁴⁰ Emenda n. 09 apresentada em 26.08.1993 à Comissão Especial, com publicação no suplemento n. 19 do Diário do Congresso Nacional de 11.02.1994, seção I, p. 262.

⁴¹ Substitutivo do relator Beto Mansur ao projeto de Lei 3.710/93, publicado no suplemento n. 19, do Diário do Congresso Nacional de 11.02.1994, seção I, pp. 309/425.

⁴² Substitutivo publicado no Diário do Senado Federal em 26.07.1996, suplemento ao n. 136, p. 704-731.

Com o envio do projeto à Casa Revisora, ou seja, o Senado Federal, o texto recebeu emendas e aumento dos reflexos constitucionais. Com diversas proposições de emendas (mais de 250) e alterações na Comissão Especial que se criou para estudar e emitir parecer sobre o projeto apresentado pela Câmara dos Deputados, foi oferecido substitutivo.

Já em emenda submetida em plenário ao substitutivo, acolhida pelo relator, a plenitude do direito fundamental foi exposta pelo Senador José Eduardo Dutra, que indicou a necessidade de substituir a expressão “*todo cidadão*” para “*todos*”, com a seguinte justificativa:

A segurança *lato sensu* é garantia constitucional assegurada no “*caput*” do art. 5º da Constituição a todos e não apenas aos cidadãos (o que pressupõe estar a pessoa investida da condição de eleitor). Sendo o “trânsito em condições seguras” espécie do gênero que encontra guarida constitucional, impõe-se a retificação apontada.⁴³

Uma visualização dessa especificidade de segurança erigida pelo legislador de trânsito, evocando o direito fundamental de todos a um trânsito em condições seguras (trânsito seguro) como uma espécie do gênero advindo da norma constitucional, coaduna com a forma de interpretação dos direitos fundamentais apregoados na Magna Carta Nacional e onde o legislador infraconstitucional edita normas para concretizar o conteúdo do direito humano fundamental.

Pelo exposto, portanto, com a norma de trânsito, foi esculpido um direito fundamental específico, que se acolhe do direito humano fundamental genérico da segurança, que tanto evidencia seu caráter individual (art. 5º da Constituição Federal) como social (art. 6º da

⁴³ Emenda de plenário, oferecida no turno suplementar, apresentada ao art. 1º, § 2º do substitutivo ao PLC n. 73/94, publicado no Diário do Senado Federal em 26.07.1996, suplemento ao n. 136, p. 02.

Constituição Federal). Tal direito é exemplo típico de direito fundamental de terceira dimensão ou geração, que também pode receber sua classificação, por sua natureza, de direito metaindividual.

Outros exemplos de direitos fundamentais de terceira geração estão expressos na Constituição Federal, *v.g.*, a saúde integral, educação, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, além de outros expressos no corpo constitucional ou em legislação infraconstitucional. Respectivamente, assim expressa a Constituição Federal de 1988, em seus artigos 196, 205, 225:

Art. 196. **A saúde é direito de todos e dever do Estado**, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Art. 205. **A educação, direito de todos e dever do Estado e da família**, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 225. **Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado**, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, **impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever** de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Negritamos

Cabe, então, expressar novamente o parágrafo em comento, com o destaque ofertado nas normas constitucionais, em face da evidente simetria com os demais direitos fundamentais do ser humano expressos na Constituição Federal ou legislações infraconstitucionais:

§ 2º **O trânsito, em condições seguras, é um direito de todos e dever dos órgãos e entidades componentes do Sistema Nacional de Trânsito**, a estes cabendo, no âmbito das respectivas competências, adotar as medidas destinadas a assegurar esse direito.

Negritamos

Aliás, pelo já exposto e afastando-se do tema principal, podemos inferir, igualmente, que o próprio direito fundamental à educação da Magna Carta (Art. 205) é especificado – no âmbito da educação para o trânsito –, quando o Código de Trânsito Brasileiro inseriu no normativo brasileiro o art. 74, *in verbis*:

Art. 74. A **educação para o trânsito é direito de todos e constitui dever prioritário** para os componentes do Sistema Nacional de Trânsito. **Negritamos**

Voltando ao nosso tópico, ponto que ainda merecerá acolhida mais profunda é sobre a questão de que esse direito fundamental específico (trânsito em condições seguras) abarca somente a espécie humana ou também o novo direito fundamental acolhe outros seres vivos, como os animais.

Com a magnitude da sabedoria, colhe-se o que Bobbio (1992, p. 18-19) já expressava sobre essa possibilidade, afirmando que “*não é difícil prever que, no futuro, poderão emergir novas pretensões que no momento nem sequer podemos imaginar como o direito a não portar armas contra a própria vontade, ou o direito de respeitar a vida também dos animais e não só dos homens*”.

Como já anunciado, os animais também fazem parte do trânsito, mesmo que instintivamente (MITIDIÉRO, 2005, p. 22), não existindo impropriedade manifesta em buscar a tutela dos direitos dos animais em elementos de fundamentação também nos ditames

fundamentais do Código de Trânsito Brasileiro, em especial, como exemplo, quando as vias abertas à circulação transpassam reservas ecológicas⁴⁴.

Essa ampliação de proteção dos animais não seria uma novidade na legislação pátria, pois como assevera Montenegro (2005, p. 86), ao fazer comentários sobre a Lei 6.938/81, ⁴⁵ a “preocupação do legislador não se restringiu ao homem, mas a todas as formas de vida”.

No universo dessa ampliação, também merece uma acolhida mais aprofundada sobre a ampliação das pessoas abarcadas pelo direito fundamental de um trânsito seguro, eis que para Moraes (2003, p. 63) os direitos fundamentais protegem, inclusive, as pessoas jurídicas:

Dessa forma, os direitos enunciados e garantidos pela constituição são de brasileiros, pessoas físicas e jurídicas.

Assim, o regime jurídico das liberdades públicas protege tanto as pessoas naturais, brasileiros ou estrangeiros no território nacional, como as pessoas jurídicas, pois têm direito à existência, à segurança, à propriedade, à proteção tributária e aos remédios constitucionais.

Colhendo das lições expostas, então temos que o direito ao trânsito em condições seguras é essencial à sadia qualidade de vida, representando um valor indispensável à personalidade humana, característico direito fundamental de 3ª dimensão (ou geração), com caracteres individuais e coletivos, sendo que o Código de Trânsito Brasileiro erigiu o direito em condições seguras como um valor jurídico autônomo, específico daqueles constitucionalmente assegurado pelo genérico da segurança, com direito subjetivo de todos e também de cada um, ou seja, um direito denominado metaindividual.

⁴⁴ Ver análise do § 5º do artigo 1º quando sobre a Reserva Ecológica do Taim.

⁴⁵ Lei 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, de 31/08/1981.

Seguindo, quando o parágrafo analisado expressa “*e dever dos órgãos e entidades componentes do Sistema Nacional de Trânsito, a estes cabendo, no âmbito das respectivas competências, adotar as medidas destinadas a assegurar esse direito*”, temos como linha de análise o dever instituído ao Estado, nas três esferas administrativas (União, Estado e Municípios), representados pelos órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito.

Assim, cabe aos órgãos e entidades do sistema nacional de trânsito a adoção e execução de medidas que garantam o trânsito seguro, mantendo a fluidez e de forma confortável, com a preservação do meio ambiente e estabelecendo e implementando educação para o trânsito (MITIDIERO, 2005, p. 52).

Essa adoção de medidas para as entidades e órgãos de trânsito é dever a ser cumprido, pois a norma determina obrigatoriedade de atuação da Administração, como assevera Meirelles (1995, p. 90):

Se para o particular o poder de agir é uma faculdade, para o administrador público é uma obrigação de atuar, desde que se apresente o ensejo de exercitá-lo em benefício da comunidade. [...].
Pouca ou nenhuma liberdade sobra ao administrador público para deixar de praticar atos de sua competência legal. Daí por que a omissão da autoridade ou o silêncio da Administração, quando deva agir ou manifestar-se, gera responsabilidade para o agente omissor e autoriza a obtenção do ato omitido por via judicial [...].

Igualmente, essa obrigatoriedade de atuação (dos órgãos e entidades do sistema nacional de trânsito) também deve deter os princípios que regem a atuação das atividades da Administração, em especial o da eficiência, dentre outros, como esclarece a doutrina de direito administrativo⁴⁶.

⁴⁶ Medauar (2004) explana com grande precisão os princípios que regem a Administração, em especial aqueles mencionados no art. 37, *caput*, da Constituição Federal.

A própria norma superior, após a emenda constitucional 19/98 – mesmo ano da entrada em vigor do Código de Trânsito Brasileiro, deixa expresso que a eficiência é princípio constitucionalmente norteador da administração pública⁴⁷, *in verbis*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e também, ao seguinte:
[...].⁴⁸

Sobre esse tópico, com propriedade singular, Medauar (2004, p. 151) indica que:

Agora a eficiência é princípio que norteia toda a atuação da Administração Pública. O vocábulo liga-se à idéia de ação, para produzir resultado de modo rápido e preciso. Associado à Administração Pública, o princípio da eficiência determina que a Administração deva agir, de modo rápido e preciso, para produzir resultados que satisfaçam as necessidades da população. Eficiência contrapõe-se a lentidão, a descaso, a negligência, a omissão [...].

Por oportuno, cabe colacionar novamente parte da fundamentação da proposta de emenda do Deputado Paulo Bernardo, que foi acolhida pela Comissão Especial, quando da tramitação do projeto de lei do código de trânsito na Câmara dos Deputados:

[...].
É justo e necessário que o Estado desempenhe fielmente suas responsabilidades e funções, sujeitando-se a penalizações em caso de não cumprimento das mesmas. Desta forma encontraremos equilíbrio nas relações sociais e respeitabilidade às regras de conduta estabelecidas aos cidadãos.⁴⁹

⁴⁷ Moraes (2003, p. 315) coloca que mesmo antes da Emenda Constitucional n. 19/98 a doutrina e jurisprudência já acolhiam esse princípio – eficiência – a também reger a Administração.

⁴⁸ Constituição da República Federativa do Brasil, publicada no Diário oficial da União, n. 191-A, de 05.10.1988.

⁴⁹ Emenda n. 09 apresentada em 26.08.1993 à Comissão Especial, com publicação no suplemento n. 19 do Diário do Congresso Nacional de 11.02.1994, seção I, p. 262.

Mais incisivo Moraes (2003, p. 316) afirma que “*o administrador público precisa ser eficiente, ou seja, deve ser aquele que produz o efeito desejado[...]*”. O efeito desejado que o doutrinador expõe, no nosso presente caso, está indicado na lei, ou seja, um trânsito em condições seguras.

Já para Gasparini (2004, p. 20), o princípio da eficiência deve cumprir de forma plena os anseios dos administrados:

[...] o princípio da eficiência impõe à Administração Pública direta e indireta a obrigação de realizar suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento [...].

O desempenho deve ser rápido e oferecido de forma a satisfazer os interesses dos administrados em particular e da coletividade em geral. Nada justifica qualquer procrastinação. Aliás, essa atitude pode levar a Administração Pública a indenizar os prejuízos que o atraso possa ter ocasionado ao interessado num dado desempenho estatal.

Os componentes do Sistema Nacional de Trânsito, órgãos e entidades com o dever de adotar as medidas destinadas a assegurar esse direito (dever – imposição – da adoção de medidas eficientes) são os relacionados no art. 7º do Código de Trânsito Brasileiro, *in verbis*:

Art. 7º Compõem o Sistema Nacional de Trânsito os seguintes órgãos e entidades:

I - o Conselho Nacional de Trânsito - CONTRAN, coordenador do Sistema e órgão máximo normativo e consultivo;

II - os Conselhos Estaduais de Trânsito - CETRAN e o Conselho de Trânsito do Distrito Federal - CONTRANDIFE, órgãos normativos, consultivos e coordenadores;

III - o órgãos e entidades executivos de trânsito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

IV - os órgãos e entidades executivos rodoviários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

V - a Polícia Rodoviária Federal;

VI - as Polícias Militares dos Estados e do Distrito Federal; e

VII - as Juntas Administrativas de Recursos de Infrações - JARI.

As respectivas competências são aquelas dispostas nos art. 12 (Contran); art.14 (Cetran e Contradife); art. 17 (Jari); art. 19 (Denatran); art. 20 (PRF); art. 21 (órgãos e entidades executivos rodoviários da União, Estados, Distrito Federal e Município – são exemplos o DNIT, DAER ou DER, secretarias municipais de transporte); art. 22 (Detran); art. 23 (Polícia Militar dos Estados e DF); art. 24 (órgãos ou entidades executivos de trânsito nos Municípios).

Portanto, a expressão “*adotar as medidas destinadas a assegurar esse direito*” implica para os órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito um dever de cumprimento da norma, não uma escolha, uma opção, mas um dever vinculado ao resultado (trânsito seguro) como explanado anteriormente, com medidas eficientes para assegurar um direito – fundamental do ser humano – de um trânsito em condições seguras (trânsito seguro).

3.5 O PARÁGRAFO 3º DO ARTIGO 1º DA LEI 9.503/97

“O conformismo é o carcereiro da liberdade e o inimigo do crescimento”.

Ella Fitzgerald
(1918-1996)

Como reflexo para imposição das obrigatoriedades instituídas no § 2º do artigo 1º do Código de Trânsito Brasileiro e de extrema importância para trazer efetividade ao direito fundamental erigido pelo código de trânsito pátrio, o §3º dispõe, *in verbis*:

§ 3º Os órgãos e entidades componentes do Sistema Nacional de Trânsito respondem, no âmbito das respectivas competências, objetivamente, por danos causados aos cidadãos em virtude de ação, omissão ou erro na execução e manutenção de programas, projetos e serviços que garantam o exercício do direito do trânsito seguro.

Nessa linha da co-relação entre o direito assegurado a uma parte e o dever imposto a outra Oliveira (2000, p. 66) assevera “[...] *que a todo direito corresponde um dever, a afirmação da existência de direitos humanos reclama a da existência de deveres.*”.

Os órgãos e entidades do sistema nacional de trânsito são aqueles relacionados no artigo 7º do Código de Trânsito Brasileiro, como já indicado no capítulo anterior. O âmbito das respectivas competências é determinado dos artigos 12 ao 24 do Código de Trânsito

Brasileiro, no qual o artigo 12 determina a competência do Contran, nos seguintes termos, *in verbis*:

Art. 12. Compete ao CONTRAN:

- I - estabelecer as normas regulamentares referidas neste Código e as diretrizes da Política Nacional de Trânsito;
- II - coordenar os órgãos do Sistema Nacional de Trânsito, objetivando a integração de suas atividades;
- III - (Vetado).
- IV - criar Câmaras Temáticas;
- V - estabelecer seu regimento interno e as diretrizes para o funcionamento dos CETRAN e CONTRANDIFE;
- VI - estabelecer as diretrizes do regimento das JARI;
- VII - zelar pela uniformidade e cumprimento das normas contidas neste Código e nas resoluções complementares;
- VIII - estabelecer e normatizar os procedimentos para a imposição, a arrecadação e a compensação das multas por infrações cometidas em unidade da Federação diferente da do licenciamento do veículo;
- IX - responder às consultas que lhe forem formuladas, relativas à aplicação da legislação de trânsito;
- X - normatizar os procedimentos sobre a aprendizagem, habilitação, expedição de documentos de condutores, e registro e licenciamento de veículos;
- XI - aprovar, complementar ou alterar os dispositivos de sinalização e os dispositivos e equipamentos de trânsito;
- XII - apreciar os recursos interpostos contra as decisões das instâncias inferiores, na forma deste Código;
- XIII - avocar, para análise e soluções, processos sobre conflitos de competência ou circunscrição, ou, quando necessário, unificar as decisões administrativas; e.
- XIV - dirimir conflitos sobre circunscrição e competência de trânsito no âmbito da União, dos Estados e do Distrito Federal.

O artigo 14 indica a competência dos Cetran (Estados) e Contradife (Distrito Federal),

in verbis:

Art. 14. Compete aos Conselhos Estaduais de Trânsito - CETRAN e ao Conselho de Trânsito do Distrito Federal - CONTRANDIFE:

- I - cumprir e fazer cumprir a legislação e as normas de trânsito, no âmbito das respectivas atribuições;
- II - elaborar normas no âmbito das respectivas competências;
- III - responder a consultas relativas à aplicação da legislação e dos procedimentos normativos de trânsito;
- IV - estimular e orientar a execução de campanhas educativas de trânsito;
- V - julgar os recursos interpostos contra decisões:
 - a) das JARI;

b) dos órgãos e entidades executivos estaduais, nos casos de inaptidão permanente constatado nos exames de aptidão física, mental ou psicológica;
 VI - indicar um representante para compor a comissão examinadora de candidatos portadores de deficiência física à habilitação para conduzir veículos automotores;

VII - (Vetado).

VIII - acompanhar e coordenar as atividades de administração, educação, engenharia, fiscalização, policiamento ostensivo de trânsito, formação de condutores, registro e licenciamento de veículos, articulando os órgãos do Sistema no Estado, reportando-se ao CONTRAN;

IX - dirimir conflitos sobre circunscrição e competência de trânsito no âmbito dos Municípios; e.

X - informar o CONTRAN sobre o cumprimento das exigências definidas nos §§ 1º e 2º do art. 333.

XI - designar, em caso de recursos deferidos e na hipótese de reavaliação dos exames, junta especial de saúde para examinar os candidatos à habilitação para conduzir veículos automotores.

Inciso acrescido pela Lei nº 9.602, de 21.01.1998 (DOU de 22.01.1998, em vigor desde a publicação).

Parágrafo único. Dos casos previstos no inciso V, julgados pelo órgão, não cabe recurso na esfera administrativa.

Posteriormente, a competência das Juntas Administrativas de Recursos de Infrações (JARI) é indicada no artigo 17, *in verbis*:

Art. 17. Compete às JARI:

I - julgar os recursos interpostos pelos infratores;

II - solicitar aos órgãos e entidades executivos de trânsito e executivos rodoviários informações complementares relativas aos recursos, objetivando uma melhor análise da situação recorrida;

III - encaminhar aos órgãos e entidades executivos de trânsito e executivos rodoviários informações sobre problemas observados nas autuações e apontados em recursos, e que se repitam sistematicamente.

O departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN), órgão executivo máximo da União, tem sua competência indicada no artigo 19, *in verbis*:

Art. 19. Compete ao órgão máximo executivo de trânsito da União:

I - cumprir e fazer cumprir a legislação de trânsito e a execução das normas e diretrizes estabelecidas pelo CONTRAN, no âmbito de suas atribuições;

II - proceder à supervisão, à coordenação, à correição dos órgãos delegados, ao controle e à fiscalização da execução da Política Nacional de Trânsito e do Programa Nacional de Trânsito;

III - articular-se com os órgãos dos Sistemas Nacionais de Trânsito, de Transporte e de Segurança Pública, objetivando o combate à violência no

trânsito, promovendo, coordenando e executando o controle de ações para a preservação do ordenamento e da segurança do trânsito;

IV - apurar, prevenir e reprimir a prática de atos de improbidade contra a fé pública, o patrimônio, ou a administração pública ou privada, referentes à segurança do trânsito;

V - supervisionar a implantação de projetos e programas relacionados com a engenharia, educação, administração, policiamento e fiscalização do trânsito e outros, visando à uniformidade de procedimento;

VI - estabelecer procedimentos sobre a aprendizagem e habilitação de condutores de veículos, a expedição de documentos de condutores, de registro e licenciamento de veículos;

VII - expedir a Permissão para Dirigir, a Carteira Nacional de Habilitação, os Certificados de Registro e o de Licenciamento Anual mediante delegação aos órgãos executivos dos Estados e do Distrito Federal;

VIII - organizar e manter o Registro Nacional de Carteiras de Habilitação - RENACH;

IX - organizar e manter o Registro Nacional de Veículos Automotores - RENAVALAM;

X - organizar a estatística geral de trânsito no território nacional, definindo os dados a serem fornecidos pelos demais órgãos e promover sua divulgação;

XI - estabelecer modelo padrão de coleta de informações sobre as ocorrências de acidentes de trânsito e as estatísticas do trânsito;

XII - administrar fundo de âmbito nacional destinado à segurança e à educação de trânsito;

XIII - coordenar a administração da arrecadação de multas por infrações ocorridas em localidade diferente daquela da habilitação do condutor infrator e em unidade da Federação diferente daquela do licenciamento do veículo;

XIV - fornecer aos órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito informações sobre registros de veículos e de condutores, mantendo o fluxo permanente de informações com os demais órgãos do Sistema;

XV - promover, em conjunto com os órgãos competentes do Ministério da Educação e do Desporto, de acordo com as diretrizes do CONTRAN, a elaboração e a implementação de programas de educação de trânsito nos estabelecimentos de ensino;

XVI - elaborar e distribuir conteúdos programáticos para a educação de trânsito;

XVII - promover a divulgação de trabalhos técnicos sobre o trânsito;

XVIII - elaborar, juntamente com os demais órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito, e submeter à aprovação do CONTRAN, a complementação ou alteração da sinalização e dos dispositivos e equipamentos de trânsito;

XIX - organizar, elaborar, complementar e alterar os manuais e normas de projetos de implementação da sinalização, dos dispositivos e equipamentos de trânsito aprovados pelo CONTRAN;

XX - expedir a permissão internacional para conduzir veículo e o certificado de passagem nas alfândegas, mediante delegação aos órgãos executivos dos Estados e do Distrito Federal;

XXI - promover a realização periódica de reuniões regionais e congressos nacionais de trânsito, bem como propor a representação do Brasil em congressos ou reuniões internacionais;

XXII - propor acordos de cooperação com organismos internacionais, com vistas ao aperfeiçoamento das ações inerentes à segurança e educação de trânsito;

XXIII - elaborar projetos e programas de formação, treinamento e especialização do pessoal encarregado da execução das atividades de engenharia, educação, policiamento ostensivo, fiscalização, operação e administração de trânsito, propondo medidas que estimulem a pesquisa científica e o ensino técnico-profissional de interesse do trânsito, e promovendo a sua realização;

XXIV - opinar sobre assuntos relacionados ao trânsito interestadual e internacional;

XXV - elaborar e submeter à aprovação do CONTRAN as normas e requisitos de segurança veicular para fabricação e montagem de veículos, consoante sua destinação;

XXVI - estabelecer procedimentos para a concessão do código marca-modelo dos veículos para efeito de registro, emplacamento e licenciamento;

XXVII - instruir os recursos interpostos das decisões do CONTRAN, ao ministro ou dirigente coordenador máximo do Sistema Nacional de Trânsito;

XXVIII - estudar os casos omissos na legislação de trânsito e submetê-los, com proposta de solução, ao Ministério ou órgão coordenador máximo do Sistema Nacional de Trânsito;

XXIX - prestar suporte técnico, jurídico, administrativo e financeiro ao CONTRAN.

§ 1º Comprovada, por meio de sindicância, a deficiência técnica ou administrativa ou a prática constante de atos de improbidade contra a fé pública, contra o patrimônio ou contra a administração pública, o órgão executivo de trânsito da União, mediante aprovação do CONTRAN, assumirá diretamente ou por delegação, a execução total ou parcial das atividades do órgão executivo de trânsito estadual que tenha motivado a investigação, até que as irregularidades sejam sanadas.

§ 2º O regimento interno do órgão executivo de trânsito da União disporá sobre sua estrutura organizacional e seu funcionamento.

§ 3º Os órgãos e entidades executivos de trânsito e executivos rodoviários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios fornecerão, obrigatoriamente, mês a mês, os dados estatísticos para os fins previstos no inciso X.

A Polícia Rodoviária Federal (PRF) detém sua competência, na forma legal e no âmbito das rodovias e estradas federais⁵⁰, de acordo com o artigo 20, *in verbis*:

Art. 20. Compete à Polícia Rodoviária Federal, no âmbito das rodovias e estradas federais:

I - cumprir e fazer cumprir a legislação e as normas de trânsito, no âmbito de suas atribuições;

II - realizar o patrulhamento ostensivo, executando operações relacionadas com a segurança pública, com o objetivo de preservar a ordem, incolumidade das pessoas, o patrimônio da União e o de terceiros;

III - aplicar e arrecadar as multas impostas por infrações de trânsito, as medidas administrativas decorrentes e os valores provenientes de estada e

⁵⁰ Sem prejuízo das demais competências e atribuições, conforme o art. 144 da Constituição Federal e o Decreto 1.655/95, este publicado no Diário Oficial da União em 04/10/1995.

remoção de veículos, objetos, animais e escolta de veículos de cargas superdimensionadas ou perigosas;

IV - efetuar levantamento dos locais de acidentes de trânsito e dos serviços de atendimento, socorro e salvamento de vítimas;

V - credenciar os serviços de escolta, fiscalizar e adotar medidas de segurança relativas aos serviços de remoção de veículos, escolta e transporte de carga indivisível;

VI - assegurar a livre circulação nas rodovias federais, podendo solicitar ao órgão rodoviário a adoção de medidas emergenciais, e zelar pelo cumprimento das normas legais relativas ao direito de vizinhança, promovendo a interdição de construções e instalações não autorizadas;

VII - coletar dados estatísticos e elaborar estudos sobre acidentes de trânsito e suas causas, adotando ou indicando medidas operacionais preventivas e encaminhando-os ao órgão rodoviário federal;

VIII - implementar as medidas da Política Nacional de Segurança e Educação de Trânsito;

IX - promover e participar de projetos e programas de educação e segurança, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo CONTRAN;

X - integrar-se a outros órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito para fins de arrecadação e compensação de multas impostas na área de sua competência, com vistas à unificação do licenciamento, à simplificação e à celeridade das transferências de veículos e de prontuários de condutores de uma para outra unidade da Federação;

XI - fiscalizar o nível de emissão de poluentes e ruído produzidos pelos veículos automotores ou pela sua carga, de acordo com o estabelecido no art. 66, além de dar apoio, quando solicitado, às ações específicas dos órgãos ambientais.

Já para os órgãos e entidades executivos rodoviários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição, assim dispõe o artigo 21 do Código de Trânsito Brasileiro, *in verbis*:

Art. 21. Compete aos órgãos e entidades executivos rodoviários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição:

I - cumprir e fazer cumprir a legislação e as normas de trânsito, no âmbito de suas atribuições;

II - planejar, projetar, regulamentar e operar o trânsito de veículos, de pedestres e de animais, e promover o desenvolvimento da circulação e da segurança de ciclistas;

III - implantar, manter e operar o sistema de sinalização, os dispositivos e os equipamentos de controle viário;

IV - coletar dados e elaborar estudos sobre os acidentes de trânsito e suas causas;

V - estabelecer, em conjunto com os órgãos de policiamento ostensivo de trânsito, as respectivas diretrizes para o policiamento ostensivo de trânsito;

VI - executar a fiscalização de trânsito, autuar, aplicar as penalidades de advertência, por escrito, e ainda as multas e medidas administrativas cabíveis, notificando os infratores e arrecadando as multas que aplicar;

- VII - arrecadar valores provenientes de estada e remoção de veículos e objetos, e escolta de veículos de cargas superdimensionadas ou perigosas;
 - VIII - fiscalizar, autuar, aplicar as penalidades e medidas administrativas cabíveis, relativas a infrações por excesso de peso, dimensões e lotação dos veículos, bem como notificar e arrecadar as multas que aplicar;
 - IX - fiscalizar o cumprimento da norma contida no art. 95, aplicando as penalidades e arrecadando as multas nele previstas;
 - X - implementar as medidas da Política Nacional de Trânsito e do Programa Nacional de Trânsito;
 - XI - promover e participar de projetos e programas de educação e segurança, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo CONTRAN;
 - XII - integrar-se a outros órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito para fins de arrecadação e compensação de multas impostas na área de sua competência, com vistas à unificação do licenciamento, à simplificação e à celeridade das transferências de veículos e de prontuários de condutores de uma para outra unidade da Federação;
 - XIII - fiscalizar o nível de emissão de poluentes e ruído produzidos pelos veículos automotores ou pela sua carga, de acordo com o estabelecido no art. 66, além de dar apoio às ações específicas dos órgãos ambientais locais, quando solicitado;
 - XIV - vistoriar veículos que necessitem de autorização especial para transitar e estabelecer os requisitos técnicos a serem observados para a circulação desses veículos.
- Parágrafo único. (Vetado).

Aos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal (DETRANS) compete, *in verbis*:

- Art. 22. Compete aos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, no âmbito de sua circunscrição:
- I - cumprir e fazer cumprir a legislação e as normas de trânsito, no âmbito das respectivas atribuições;
 - II - realizar, fiscalizar e controlar o processo de formação, aperfeiçoamento, reciclagem e suspensão de condutores, expedir e cassar Licença de Aprendizagem, Permissão para Dirigir e Carteira Nacional de Habilitação, mediante delegação do órgão federal competente;
 - III - vistoriar, inspecionar quanto às condições de segurança veicular, registrar, emplacar, selar a placa, e licenciar veículos, expedindo o Certificado de Registro e o Licenciamento Anual, mediante delegação do órgão federal competente;
 - IV - estabelecer, em conjunto com as Polícias Militares, as diretrizes para o policiamento ostensivo de trânsito;
 - V - executar a fiscalização de trânsito, autuar e aplicar as medidas administrativas cabíveis pelas infrações previstas neste Código, excetuadas aquelas relacionadas nos incisos VI e VIII do art. 24, no exercício regular do Poder de Polícia de Trânsito;
 - VI - aplicar as penalidades por infrações previstas neste Código, com exceção daquelas relacionadas nos incisos VII e VIII do art. 24, notificando os infratores e arrecadando as multas que aplicar;

- VII - arrecadar valores provenientes de estada e remoção de veículos e objetos;
- VIII - comunicar ao órgão executivo de trânsito da União a suspensão e a cassação do direito de dirigir e o recolhimento da Carteira Nacional de Habilitação;
- IX - coletar dados estatísticos e elaborar estudos sobre acidentes de trânsito e suas causas;
- X - credenciar órgãos ou entidades para a execução de atividades previstas na legislação de trânsito, na forma estabelecida em norma do CONTRAN;
- XI - implementar as medidas da Política Nacional de Trânsito e do Programa Nacional de Trânsito;
- XII - promover e participar de projetos e programas de educação e segurança de trânsito de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo CONTRAN;
- XIII - integrar-se a outros órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito para fins de arrecadação e compensação de multas impostas na área de sua competência, com vistas à unificação do licenciamento, à simplificação e à celeridade das transferências de veículos e de prontuários de condutores de uma para outra unidade da Federação;
- XIV - fornecer, aos órgãos e entidades executivos de trânsito e executivos rodoviários municipais, os dados cadastrais dos veículos registrados e dos condutores habilitados, para fins de imposição e notificação de penalidades e de arrecadação de multas nas áreas de suas competências;
- XV - fiscalizar o nível de emissão de poluentes e ruído produzidos pelos veículos automotores ou pela sua carga, de acordo com o estabelecido no art. 66, além de dar apoio, quando solicitado, às ações específicas dos órgãos ambientais locais;
- XVI - articular-se com os demais órgãos do Sistema Nacional de Trânsito no Estado, sob coordenação do respectivo CETRAN.

Para as polícias Militares dos Estados, são de sua competência a execução da fiscalização de trânsito, quando e conforme convênio firmado, como agente do órgão ou entidade executivos de trânsito ou executivos rodoviários, concomitantemente com os demais agentes credenciados, conforme se depreende do inciso III do artigo 23, eis que o demais incisos e o parágrafo único foram vetados⁵¹.

⁵¹ Art. 23. Compete às Polícias Militares dos Estados e do Distrito Federal:

I - (Vetado).

II - (Vetado).

III - executar a fiscalização de trânsito, quando e conforme convênio firmado, como agente do órgão ou entidade executivos de trânsito ou executivos rodoviários, concomitantemente com os demais agentes credenciados;

IV - (Vetado).

V - (Vetado).

VI - (Vetado).

VII - (Vetado).

Parágrafo único. (Vetado).

Por fim, aos órgãos executivos de trânsito dos Municípios, compete, *in verbis*:

Art. 24. Compete aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição:

I - cumprir e fazer cumprir a legislação e as normas de trânsito, no âmbito de suas atribuições;

II - planejar, projetar, regulamentar e operar o trânsito de veículos, de pedestres e de animais, e promover o desenvolvimento da circulação e da segurança de ciclistas;

III - implantar, manter e operar o sistema de sinalização, os dispositivos e os equipamentos de controle viário;

IV - coletar dados estatísticos e elaborar estudos sobre os acidentes de trânsito e suas causas;

V - estabelecer, em conjunto com os órgãos de polícia ostensiva de trânsito, as diretrizes para o policiamento ostensivo de trânsito;

VI - executar a fiscalização de trânsito, autuar e aplicar as medidas administrativas cabíveis, por infrações de circulação, estacionamento e parada previstas neste Código, no exercício regular do Poder de Polícia de Trânsito;

VII - aplicar as penalidades de advertência por escrito e multa, por infrações de circulação, estacionamento e parada previstas neste Código, notificando os infratores e arrecadando as multas que aplicar;

VIII - fiscalizar, autuar e aplicar as penalidades e medidas administrativas cabíveis relativas a infrações por excesso de peso, dimensões e lotação dos veículos, bem como notificar e arrecadar as multas que aplicar;

IX - fiscalizar o cumprimento da norma contida no art. 95, aplicando as penalidades e arrecadando as multas nele previstas;

X - implantar, manter e operar sistema de estacionamento rotativo pago nas vias;

XI - arrecadar valores provenientes de estada e remoção de veículos e objetos, e escolta de veículos de cargas superdimensionadas ou perigosas;

XII - credenciar os serviços de escolta, fiscalizar e adotar medidas de segurança relativas aos serviços de remoção de veículos, escolta e transporte de carga indivisível;

XIII - integrar-se a outros órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito para fins de arrecadação e compensação de multas impostas na área de sua competência, com vistas à unificação do licenciamento, à simplificação e à celeridade das transferências de veículos e de prontuários dos condutores de uma para outra unidade da Federação;

XIV - implantar as medidas da Política Nacional de Trânsito e do Programa Nacional de Trânsito;

XV - promover e participar de projetos e programas de educação e segurança de trânsito de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo CONTRAN;

XVI - planejar e implantar medidas para redução da circulação de veículos e reorientação do tráfego, com o objetivo de diminuir a emissão global de poluentes;

XVII - registrar e licenciar, na forma da legislação, ciclomotores, veículos de tração e propulsão humana e de tração animal, fiscalizando, autuando, aplicando penalidades e arrecadando multas decorrentes de infrações;

XVIII - conceder autorização para conduzir veículos de propulsão humana e de tração animal;

XIX - articular-se com os demais órgãos do Sistema Nacional de Trânsito no Estado, sob coordenação do respectivo CETRAN;

XX - fiscalizar o nível de emissão de poluentes e ruído produzidos pelos veículos automotores ou pela sua carga, de acordo com o estabelecido no art. 66, além de dar apoio às ações específicas de órgão ambiental local, quando solicitado;

XXI - vistoriar veículos que necessitem de autorização especial para transitar e estabelecer os requisitos técnicos a serem observados para a circulação desses veículos.

§ 1º. As competências relativas a órgão ou entidade municipal serão exercidas no Distrito Federal por seu órgão ou entidade executivos de trânsito.

§ 2º. Para exercer as competências estabelecidas neste artigo, os Municípios deverão integrar-se ao Sistema Nacional de Trânsito, conforme previsto no art. 333 deste Código.

Os órgãos e entidades citados no artigo 7º do Código de Trânsito Brasileiro, dentro de suas competências, “*respondem objetivamente*”, ou seja, abstraindo-se a culpa e indo ao encontro da responsabilidade extracontratual do Estado erigida pela Constituição Federal, no seu artigo 37, § 6º, *in verbis*:

Art. 37. [...].

§ 6º. As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Para Meirelles (1995, p. 560), o normativo constitucional seguiu a linha do direito público e manteve a responsabilidade da administração de forma objetiva:

O §6º do art. 37 da CF seguiu a linha traçada nas constituições anteriores, e, abandonando a privatística teoria subjetiva da culpa, orientou-se pela doutrina do Direito Público e manteve a responsabilidade civil objetiva da Administração, sob a modalidade do risco administrativo. Não chegou, porém, aos extremos do risco integral.⁵²

⁵² Para esse mesmo autor (1995, p. 558), pela teoria do risco integral, a Administração ficaria obrigada a indenizar todo e qualquer dano suportado por terceiros, ainda que resultante de culpa ou dolo da vítima.

Nessa mesma seara, a responsabilidade objetiva do Estado, na definição de Pietro (1998, p. 408) “*corresponde à obrigação de reparar danos causados a terceiros em decorrência de comportamentos comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos, lícitos ou ilícitos, imputáveis aos agentes públicos*”.

Percebe-se que o mandamento constitucional impôs a responsabilidade objetiva, baseada no risco administrativo, às pessoas jurídicas de direito público e das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público, exigindo somente a ocorrência do dano, ação ou omissão administrativa, nexos causal e ausência de excludente da responsabilidade do Estado (MORAES, 2003, p. 346).

As colocações de Medauar (2004, p. 435/437) ordenam com grande precisão a acolhida constitucional da responsabilidade objetiva do Estado, abstraindo-se a denominada culpa:

No estágio mais recente formulou-se a teoria do risco, segundo a qual, ante as inúmeras e variadas atividades da Administração, existe a probabilidade de danos serem causados a particulares. Embora a Administração realize suas atividades para atender ao interesse de toda a população, é passível que alguns integrantes da população sofram danos por condutas ativas ou omissivas dos seus agentes. [...].

Nessa linha, não mais se invoca o dolo ou a culpa do agente, o mau funcionamento ou falha da Administração. [...].

A Constituição Federal de 1988 também acolheu a responsabilidade objetiva do Estado, no §6º do art. 37 [...].

Nesse diapasão, a responsabilidade objetiva da administração de trânsito (órgãos e entidades) foi reafirmada, pois já presente no art. 37, § 6º da Constituição Federal, se fundamentando ao risco da atividade ou omissão do Estado na manutenção e execução do direito ao trânsito seguro, sem prejuízo de ação regressiva contra terceiros culpados, nos termos constitucionais (MITIDIERO, 2005, p.53).

Analisando o parágrafo em comento, Rizzardo (1998, p. 37) sustenta:

Diferentemente das normas anteriores, o atual legislador acentuou a responsabilidade objetiva. Entrementes, em cada caso pesquisa-se até onde foi a culpa do órgão ou entidade e a do condutor. Não se admite a indenização pelo mero fato em si. Parece, pois, forte a expressão de que responderá o órgão ou entidade objetivamente.

Também passando sobre os fundamentos da necessidade expressada pelo legislador, quando a proposta do código de trânsito chegou à Câmara dos Deputados, como casa de origem, que iria analisar o projeto apresentado pelo executivo, bem como demais projetos e propostas que se relacionavam com o trânsito, o Deputado Paulo Bernardo apresentou emenda ao art. 1º original (vide quadro de evolução legislativa – apêndice B), que foi acolhida pela comissão especial, renumerando o parágrafo único em § 1º, com o acréscimo do §2º:

§1º. – omissis (vide capítulo anterior)

§2º. - O Estado responderá, objetivamente, por danos causados aos cidadãos em virtude de omissão na execução e manutenção de programas, projetos e serviços que garantam o exercício do direito ao trânsito seguro.

O Deputado Federal assim justificou a necessidade da emenda ao projeto de lei, com parte já colacionada no capítulo anterior:

A proposta do novo Código de Trânsito estabelece as bases em relação a direitos e deveres de todos na circulação no espaço público. Ao tempo em que estabelece aos cidadãos regras e condutas a serem seguidas, bem como penalização a transgressões das mesmas, o Código não sujeita o Estado, objetivamente nestas relações, a tratamento equivalente, no caso de não cumprimento de suas responsabilidades.

[...].

Embora prevista na Constituição Federal, a responsabilidade objetiva do Estado deve ser reforçada e lembrada neste instrumento normativo, adaptando-se as novas condições e imposições nas relações de trânsito.

É justo e necessário que o Estado desempenhe fielmente suas responsabilidades e funções, sujeitando-se a penalizações em caso de não cumprimento das mesmas. Desta forma encontraremos equilíbrio nas relações sociais e respeitabilidade às regras de conduta estabelecidas aos cidadãos.⁵³

Tem-se de ressaltar o ponto o qual o legislador indicou que *“embora prevista na Constituição Federal, a responsabilidade objetiva do Estado deve ser reforçada e lembrada neste instrumento normativo, adaptando-se as novas condições e imposições nas relações de trânsito”*, pois demonstra a pretensão em reforçar e lembrar - no Código de Trânsito Brasileiro - que o Estado deverá se adaptar *“as novas condições e imposições nas relações de trânsito”*.

Com essa ampliação de condições e imposições ao Estado, passamos a analisar os termos advindos *“por danos causados aos cidadãos”*. A norma de trânsito não se restringiu e a própria norma detém esse caráter de expressar as novas condições e imposições nas relações de trânsito quais os danos a serem ressarcidos. Assim, por danos, podemos entender que estão expressos no seu sentido amplo, podendo ser dos mais diversos, v.g., direitos materiais⁵⁴, morais; individuais, coletivos.

Para Matielo (1997, p. 12) a conceituação de dano reside em *“[...] qualquer ato ou fato humano produtor de lesões a interesses alheios juridicamente protegidos”*.

⁵³ Emenda n. 09 apresentada em 26.08.1993 à Comissão Especial, com publicação no suplemento n. 19 do Diário do Congresso Nacional de 11.02.1994, seção I, p. 262.

⁵⁴ Também denominado patrimonial, que compreende o dano emergente e o lucro cessante (DINIZ, 2002).

Segundo Montenegro (2005, p. 83), o dano consiste “*em qualquer diminuição ou alteração de um bem destinado à satisfação de um interesse*”.

Com a doutrina expressada por Cavalieri Filho (2005, p. 96), podemos concluir a definição de dano:

[...] a subtração ou diminuição de um bem jurídico, qualquer que seja sua natureza, quer se trate de um bem patrimonial, quer se trate de um bem integrante da própria personalidade da vítima, como a sua honra, a imagem, a liberdade etc. Em suma, dano é lesão de um bem jurídico, tanto patrimonial como moral, vindo daí a conhecida divisão do dano em patrimonial e moral.

Avançando nas acepções, obviamente que o termo “*cidadãos*” não merece a interpretação restritiva, ainda adotada por alguns doutrinadores, de ser aquelas pessoas com a capacidade plena de votar.

Sendo o direito a um trânsito seguro como direito de todos⁵⁵, a cidadania proposta neste parágrafo certamente se adapta na conceituação adotada por Filomeno (1997, p. 131):

A qualidade de todo ser humano, como destinatário final do bem comum de qualquer estado, que o habilita a ver reconhecida toda a gama de seus direitos individuais e sociais, mediante tutelas adequadas colocadas a sua disposição pelos organismos institucionalizados, bem como a prerrogativa de organizar-se para obter esses resultados ou acesso àqueles meios de proteção e defesa.

Adotar outra interpretação viola o próprio direito fundamental proposto no bojo desse artigo (art.1º), eis que somente a conceituação ampla de cidadão se harmoniza com o direito

⁵⁵ Ademais, parte significativa das vítimas no trânsito são pessoas não pertencentes ao sentido restrito de cidadão (de direitos políticos), como crianças e adolescentes. Igualmente, pessoas jurídicas e estrangeiros também são passíveis de sofrerem danos decorrentes de ação, omissão ou erro dos órgãos e entidades de trânsito.

fundamental erigido e a amplitude dada à responsabilidade objetiva do Estado, adotando-se uma abordagem ampla no rol daqueles que podem buscar a indenização dos danos sofridos, tanto na forma individual como na coletiva.

Essa amplitude se demonstra necessária para avançarmos numa consciência social mais efetiva, pois ainda estamos desenvolvendo essa conduta, como adverte Machado (2003, p. 131):

O desenvolvimento de uma consciência social ainda engatinha no Brasil: há pouca consciência que como cidadãos somos membro de uma nação e cada um tem a possibilidade de cobrar do Estado as necessidades que nossa comunidade tem. O exercício da reivindicação por melhores condições de vida passa pela consciência social, pela compreensão dos interesses comuns e se trata de um fenômeno lento, que depende do desenvolvimento de uma capacidade crítica e de maturidade política.

Agora, passamos aos termos “*em virtude de ação, omissão ou erro*”. Com isso, em interpretação com “*causados aos*” e “*em virtude*” podemos vislumbrar o nexo causal entre o dano (*em virtude*) causado aos cidadãos e os atos dos entes de trânsito nas formas de ação, omissão ou erro.

Sendo consenso na doutrina e jurisprudência sobre o acolhimento da responsabilidade objetiva pela Constituição Federal de 1988 (art. 36, §6º), não mais se analisa a existência de dolo ou culpa do agente do Estado. Medauar (2004, p. 435) complementa:

Necessário se torna existir relação de causa e efeito entre ação ou omissão administrativa e dano sofrido pela vítima. É o chamado nexo causal ou nexo de causalidade. Deixa-se de lado, para fins de ressarcimento do dano, o questionamento do dolo ou culpa do agente, o questionamento da licitude ou ilicitude da conduta [...].

Negritamos

Está evidenciado que o constituinte adotou a teoria do *risco administrativo* como fundamento da responsabilidade civil da Administração, existindo necessidade de condicionamento entre a causa e o efeito da atividade administrativa e o dano (FILHO, S. 2005, p. 258).

Cabe ressaltar que a norma de trânsito expressou, a fim de não deixar margem para dúvidas, que os danos indenizáveis – com responsabilidade objetiva para os órgãos e entidades do trânsito – são aqueles que tenham o nexo causal relacionadas com ação, omissão ou erro da Administração do Trânsito.

Portanto, mesmo na omissão (já que o *erro* é uma conduta advinda de uma ação) a responsabilidade dos órgãos e entidades pertencentes ao Sistema Nacional de Trânsito é objetiva. Isso se denota de grande importância, eis que na doutrina e em diversos julgados, quando o dano decorre de uma omissão do Estado, aplica-se a teoria subjetiva, ou seja, com a análise da culpa.

Nesse sentido, capitaneando grande parte da doutrina, Mello (2002, p. 854-855) assevera:

Quando o dano foi possível em decorrência de uma omissão do Estado (o serviço não funcionou, funcionou tardia ou ineficientemente) é de aplicar-se a teoria da responsabilidade subjetiva. Com efeito, se o Estado não agiu, não pode, logicamente, ser ele o autor do dano. E, se não foi o autor, só cabe responsabilizá-lo caso esteja obrigado a impedir o dano. Isto é: só faz sentido responsabilizá-lo se descumpriu dever legal que lhe impunha obstar ao evento lesivo.

Com esse posicionamento, algumas decisões judiciais ainda vislumbram na omissão a necessidade de demonstração da culpa da Administração, mas que no caso dos órgãos e

entidades do Sistema Nacional de Trânsito já restaria superado, pela previsão expressa da responsabilidade objetiva (risco administrativo) também na omissão:

Tratando-se de ato omissivo do poder público, a responsabilidade civil por tal ato é subjetiva, pelo que exige dolo ou culpa, esta numa de suas três vertentes, a negligência, a imperícia ou a imprudência, não sendo, entretanto, necessário individualizá-la, dado que pode ser atribuída ao serviço público, de forma genérica, a falta do serviço. (Recurso Extraordinário 369.820, Relator Ministro Carlos Velloso, Diário da Justiça 27/02/04).

APELAÇÃO CÍVEL. RESPONSABILIDADE CIVIL EM ACIDENTE DE TRÂNSITO. ANIMAL NA PISTA. RESPONSABILIDADE DA ADMINISTRAÇÃO AFASTADA. 1. O caso dos autos não contempla hipótese de responsabilidade objetiva, mas sim subjetiva, tendo em vista que o pedido da inicial fundamenta-se em alegada omissão da Administração Pública. 2. Não houve omissão por parte do DAER, tendo em vista que o dever de fiscalização das rodovias não tem a abrangência apontada pelo demandante. 3. A responsabilidade pelos danos causados pelos animais é de seus proprietários, exceto se estes provarem que o evento se deu por culpa da vítima ou em razão de força maior. Dessa forma, a demanda deveria ter sido ajuizada contra o dono do cavalo que avançou na pista e causou o acidente e não contra a autarquia. Apelo desprovido. (Apelação Cível Nº 70012417267, Décima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Dálvio Leite Dias Teixeira, Julgado em 24/11/2005).

RECURSO ESPECIAL. RESPONSABILIDADE CIVIL POR ACIDENTE CAUSADO EM RODOVIA FEDERAL. ALEGADA VIOLAÇÃO DO ART. 515 DO CPC - NÃO-OCORRÊNCIA. LEGITIMIDADE PASSIVA DO DNER. ILEGITIMIDADE PASSIVA DA UNIÃO. OMISSÃO DO ESTADO. RESPONSABILIDADE SUBJETIVA. CONCLUSÃO DA CORTE DE ORIGEM NO SENTIDO DE QUE NÃO FOI DEMONSTRADA A CULPA DA ADMINISTRAÇÃO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 07/STJ. Na espécie, não foi malferido o artigo 515 do Estatuto Processual Civil, pois a Corte de origem, ao julgar a apelação contra a sentença que julgou extinto o processo sem julgamento do mérito, julgou desde logo a lide, nos termos do § 3º do aludido artigo, que já vigia a época do julgamento da apelação. Neste Superior Tribunal de Justiça, predomina o entendimento segundo o qual o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER tem legitimidade para figurar no pólo passivo de demanda em que se discute o cabimento de indenização por danos morais e materiais ao cônjuge ou parente de vítima falecida em decorrência de acidente de trânsito em rodovia federal. Com efeito, "referida autarquia federal é responsável pela conservação das rodovias federais e pelos danos causados a terceiros em decorrência de sua má preservação" (Resp 549.812/CE, da relatoria deste Magistrado, DJ 31.05.2004). Nesse diapasão, sustenta o D. Ministério Público Federal, em parecer acostado aos autos, que "o DNER, (...), é uma autarquia federal que possui personalidade jurídica própria, dispondo de capacidade suficiente para responder pela demandas decorrentes de possíveis acidentes de trânsito ocorridos nas rodovias federais

que estão sob a sua responsabilidade" (fl. 270). Conquanto o DNER tenha sido extinto pelo artigo 102-A da Lei n. 10.233/2001, a presente ação foi ajuizada no ano de 1997, razão pela qual deveria ter sido proposta contra mencionada autarquia, e não contra a União. Ainda que assim não fosse, caso se concluísse que a União teria legitimidade para figurar no pólo ativo da presente ação, tampouco mereceria prosperar o recurso. **No campo da responsabilidade civil do Estado, se o prejuízo adveio de uma omissão do Estado, invoca-se a teoria da responsabilidade subjetiva. Como leciona Celso Antonio Bandeira de Mello**, "se o Estado não agiu, não pode logicamente, ser ele o autor do dano. E, se não foi o autor, só cabe responsabilizá-lo caso esteja obrigado a impedir o dano. Isto é: só faz sentido responsabilizá-lo se descumpriu dever legal que lhe impunha obstar ao evento lesivo" ("Curso de direito administrativo", Malheiros Editores, São Paulo, 2002, p. 855). Adotar entendimento diverso do esposado pela Corte de origem, para concluir que foi demonstrada a culpa da Administração em relação ao acidente ocorrido, demandaria o reexame de matéria fático-probatória, o que é inviável nesta instância especial, a teor do que dispõe a Súmula n. 07 deste Superior Tribunal de Justiça. Ausência de prequestionamento dos artigos 1518 e 1553 do Código Civil e 23, caput e IX, do Decreto n. 1.655/95. Recurso especial improvido. (REsp 639908 / RJ; RECURSO ESPECIAL 2004/0017480-4 Relator Ministro FRANCIULLI NETTO Órgão Julgador – Segunda Turma. Data do Julgamento 02/12/2004 Data da Publicação/Fonte DJ 25.04.2005).

Negritamos

Entretanto, para Cavalieri Filho (2005, p. 261), deve-se fazer distinção entre a omissão genérica e a específica, a fim de visualizar se a responsabilidade entra na seara subjetiva ou objetiva:

Haverá omissão específica quando o Estado, por omissão sua, crie a situação propícia para a ocorrência do evento em situação em que tinha o dever de agir para impedi-lo. Assim, por exemplo, se o motorista embriagado atropela e mata pedestre que estava na beira da estrada, a Administração (entidade de trânsito) não poderá ser responsabilizada pelo fato de estar esse motorista ao volante sem condições. Isso seria responsabilizar a Administração por omissão genérica. Mas se esse motorista, momentos antes, passou por uma patrulha rodoviária, teve seu veículo parado, mas os policiais, por alguma razão, deixaram-no prosseguir viagem, aí já haverá omissão específica que se erige em causa adequada do não impedimento do resultado. Nesse segundo caso haverá responsabilidade objetiva do Estado.

Essa responsabilidade objetiva para a Administração do trânsito foi em contrapartida ao direito fundamental erigido pelo Código de Trânsito Brasileiro, inclusive com expressa responsabilização nos casos de omissão (RIZZARDO, 1998, p. 37).

Contudo, Rizzardo (1998, p. 37) em melhor explicar as obrigações e responsabilidades dos órgãos e entidades de trânsito adota postura que merece maior reflexão, em especial com o objeto desse trabalho monográfico, ou seja, a aceitação de paradigmas esculpidos no nosso Código de Trânsito Brasileiro e priorizando a vida, a segurança e o meio ambiente:

Em contrapartida a esse direito, surge uma enorme gama de obrigações ou deveres do Poder Público, consistentes basicamente em garantir a trafegabilidade normal. Para tanto, incumbe-lhe oferecer condições de segurança e regularidade aos motoristas, munindo as estradas de sinalização e de advertência nos locais de perigo [...].

Relativamente à responsabilidade dos órgãos e entidades responsáveis, decorre do dever afeto ao Poder Público de manutenção e conservação das pistas e dos sinais, ou de afixá-los se inexistentes estes últimos. Diferentemente das normas anteriores, o atual legislador acentuou a responsabilidade objetiva. Entrementes, em cada caso pesquisa-se qual foi a culpa do órgão ou entidade e a do condutor. Não se admite a indenização pelo mero fato em si. Parece, pois, forte a expressão de que responderá o órgão ou entidade objetivamente.

Já para a conduta do erro, que se trata de uma conduta positiva (ação), Soibelman (1995, p. 148) coloca como sendo “*idéia falsa a respeito de um objeto, falsa representação do seu sentido ou de suas conseqüências*”.

Voltando aos elementos do processo legislativo, com o envio do projeto à Casa Revisora, ou seja, o Senado Federal, onde o parecer do relator-geral, Senador Gilberto Miranda Batista, assim expressou quando da análise do mérito no substitutivo apresentado com o relatório:

A - Das Disposições Preliminares.

O exame desse capítulo levou-nos, tão-somente, a aduzir, na fórmula redacional do § 3º do art. 1º as expressões “... *de ação, omissão ou erro na execução*”. Nosso objetivo é deixar claro que também no caso de ações comissivas realizadas com erro pelo Poder Público será ele responsabilizado objetivamente perante o usuário do Sistema.

Dessa forma, não só a falta de sinalização seria passível de reparação por parte do órgão ou entidade que tenha circunscrição sobre a via, **mas também a colocação de sinalização equivocada ou que produza dúvida ao usuário.**

[...].⁵⁶

Negritamos e sublinhamos.

Assim, o erro pode ser entendido como uma ação dos órgãos ou entidades do trânsito que não corresponda (ou atinja os resultados) com a finalidade pretendida ou ocasione uma falsa idéia (dúvida) ao destinatário da norma (usuário do trânsito).

Pelo exposto, verifica-se que o legislador pátrio entendeu que a responsabilidade objetiva deveria restar bem expressa e, reafirmando a responsabilidade objetiva da Administração esculpida na Constituição Federal, nas condutas oriundas de ação, omissão ou erro dos agentes ou autoridades de trânsito.

Também a norma de trânsito deixou expresso que a responsabilidade objetiva resulta – nas três modalidades de conduta (*ação, omissão ou erro*) – tanto na *execução* como na *manutenção de programas, projetos e serviços*.

Nas definições esposadas por Panitz (2003, p. 152) temos *execução* como sendo “*ato de executar uma tarefa; a atividade de materialização da obra ou ao realizar serviços*”

⁵⁶ Parecer publicado no Diário do Senado Federal, suplemento ao n. 123, em 09.07.1996, p.06.

previstos nos projetos, dentro de um campo de sua modalidade profissional; execução de projeto, obra ou empreendimento em base a projeto”.

Já o termo manutenção pode ser visualizado como sendo o ato de manter, conservar, com os cuidados técnicos, um sistema em funcionamento de forma regular e permanente, com os mesmos padrões de quando da implantação. (PANITZ, 2003, p. 224).

Sobre o termo programas, a definição adotada por Soibelman (1995, p. 606) indica como sendo “*plano ou projeto a ser seguido para a obtenção de um determinado fim. Etapas que uma tarefa deve percorrer, para ser totalmente realizada [...]*”.

Igualmente, Panitz (2003, p. 296), em linha similar, assevera ser a “[...] *descrição geral e coordenada das atividades previstas para a execução de um determinado serviço ou obra*”.

Já para projetos, Panitz (2003, p.297) define como “[...] *concepção de determinado produto, registrada em desenhos, cálculos, orçamentação e especificações, etc., para posterior execução; empreendimento; intenção*”.

Para Medauar (2004, p. 372) o serviço prestado pela administração (serviço advindo da obrigação de atuação do Ente) pode se figurar como:

[...] a atividade prestacional, em que o poder público propicia algo necessário à vida coletiva, como por exemplo: água, energia elétrica, transporte urbano. As atividades-meio, por exemplo: arrecadação de tributos, serviços de arquivo, limpeza de repartições, vigilância de repartições, não se incluem na acepção técnica de serviço público.

Assim, o serviço público apresenta-se como uma dentre as múltiplas funções desempenhadas pela administração, que deve utilizar seus poderes, bens e agentes, seus atos e contratos para realizá-lo de modo eficiente.

Na mesma diretriz, Pietro (1998, p. 84) conceitua serviço público como sendo “*toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público*”.

Neste aspecto, da prestação do serviço público, Matielo (1997, p. 36) coloca que:

Tanto as pessoas jurídicas de direito público como as de direito privado serão responsabilizadas por danos que os agentes causarem a terceiros, contando que estejam incumbidos da prestação de serviço público e que a ação antijurídica se tenha concretizado no exercício do encargo público, ou a pretexto de exercê-lo.

Para finalizar o aspecto do serviço (público) a ser prestado e fazendo conjugação com o princípio essencial que rege a administração, ou seja, da eficiência, Dallari (2004, p. 93) preconiza:

Um aspecto importante que deve ser considerado é o justamente o da eficiência dos serviços públicos. Como seu objetivo principal é o atendimento das necessidades e conveniências do povo, esse deve ser o critério para avaliação. Um serviço é eficiente quando atinge esse objetivo, quando é prestado nas condições que mais atendam ao interesse do povo. Deve-se levar em conta a qualidade do serviço, o cuidado de que as pessoas que dele necessitem tenham realmente a possibilidade de utilizá-lo e ainda o melhor aproveitamento possível dos recursos existentes.

Concluindo, o parágrafo 3º expressa “*que garantam o exercício do direito do trânsito seguro*”, ou seja, essa garantia vincula-se com o próprio direito subjetivo de todos em terem um trânsito em condições seguras (trânsito seguro) e com o princípio da finalidade da

Administração (*in casu*, a Administração de trânsito – órgãos e entidades do sistema nacional de trânsito - na execução e a manutenção dos programas, projetos e serviços – que visem e assegurem o direito ao trânsito seguro).

Por fim, sobre esse ponto, Meirelles (1995, p. 81) leciona:

Os fins da administração pública resumem-se num único objetivo: o bem comum da coletividade administrada. Toda atividade do administrador público deve ser orientada para esse objetivo. Se dele o administrador se afasta ou desvia, trai o mandato de que está investido, porque a comunidade não institui a Administração senão como meio de atingir o bem estar social.

3. 6 O PARÁGRAFO 5º DO ARTIGO 1º DA LEI 9.503/97

“O que mais desespera não é o impossível, porém o possível não alcançado”.

Robert Mallet
(1886-1945)

Seguindo a linha da valorização da segurança e respeito pela vida, indicando o norte para as entidades e órgãos do Sistema Nacional de Trânsito, o § 5º dispõe, *in verbis*:

§5º Os órgãos e entidades de trânsito pertencentes ao Sistema Nacional de Trânsito darão prioridade em suas ações à defesa da vida, nela incluída a preservação da saúde e do meio-ambiente.

Antes de qualquer análise, cabe novamente ressaltar que o § 4º do artigo 1º do Código de Trânsito Brasileiro foi vetado pelo Presidente da República.⁵⁷

Para Mitidiero (2005, p. 53), o § 5º trata-se de (...) *norma programática, como convém, ao encontro da ‘inviolabilidade do direito à vida’ (art. 5º, caput, CF), da saúde,*

⁵⁷ Assim dispunha o §4º do art. 1º do Código de Trânsito Brasileiro: As entidades componentes do Sistema Nacional de Trânsito são aquelas criadas ou mantidas pelo Poder Público competente, dotadas de personalidade jurídica própria, e integrantes da administração pública indireta ou fundacional.

‘direito de todos e dever do Estado’ (art. 196, CF) e do ‘direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado’ (art. 225, ‘caput’, CF).

A valorização da vida como direito constitucional supremo e o da segurança, como já indicado, foi reflexo do momento histórico-jurídico e que teve seu exemplo máximo com a promulgação da nossa Constituição Federal, a Constituição Cidadã, com muitos novos paradigmas e comportamentos erigidos na norma suprema.

A própria Magna Carta surgiu em um momento de crise da sociedade brasileira, que rompia e acordava de anos de ditadura e ainda permanecia com ditames normativos dos tempos da caserna. O próprio cidadão, que outrora sofreu as piores privações, violências, agressões, foi colocado em destaque, protegido das mais diversas situações de violência.

Com isso, seguiram-se novos paradigmas normativos, refletindo em diversas normas infraconstitucionais, enfatizando normas jurídicas que formavam certos sistemas legais, sempre receptivos às partes mais vulneráveis e visando o bem supremo da vida, afastando alguns comportamentos arraigados no antigo modelo e que não satisfaziam mais à nova mentalidade da sociedade.

Estando o bem supremo da vida intimamente relacionado com o da dignidade humana, ambos são constitucionalmente assegurados pela Constituição Federal e Moraes (2005, p. 48) expressa:

[...] a dignidade é um valor espiritual e moral inerente à pessoa, que se manifesta singularmente na autodeterminação consciente e responsável da própria vida e que traz consigo a pretensão ao respeito por parte das demais pessoas, constituindo-se um mínimo invulnerável que todo estatuto jurídico deve assegurar, de modo que, somente excepcionalmente, possam ser feitas

limitações ao exercício dos direitos fundamentais, mas sempre sem menosprezar a necessária estima que merecem todas as pessoas enquanto seres humanos.

Para Rizzardo (1998, p. 38), foram definidas as prioridades das ações para as entidades e órgãos do Sistema Nacional de Trânsito, defendendo a vida e para a humanização do trânsito:

Em vista do §5º, alçam-se em prioridade nas ações do Sistema Nacional de Trânsito as ações em defesa da vida, dirigidas para a humanização do trânsito, abrangendo ações que tendem à preservação da saúde e do meio-ambiente. Para tanto, de grande relevo a educação e a fiscalização na direção defensiva e na proteção ao meio-ambiente, aqui atingindo as ações preventivas desde a emissão de gases poluentes, até o lançamento ou abandono de dejetos e resíduos inservíveis nas pistas e locais públicos.

Voltando ao processo legislativo, no Senado Federal, onde o projeto do código de trânsito tramitou de 1994 a 1996, o parecer do relator-geral, Senador Gilberto Miranda Batista, assim expressou quando da análise do mérito no substitutivo apresentado com o relatório:

[...].
Procedemos, também, a inserção de parágrafo ao art. 1º do Projeto no sentido de balizar os fundamentos e prioridades dos órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito, voltando suas ações em prol da vida, aí incluída a preservação da saúde e do meio ambiente, (...).⁵⁸

Vislumbra-se que o próprio legislador indicou como fundamentos e prioridades as ações em prol da vida, da saúde e do meio ambiente. Por oportuno, visando à questão para a reflexão, eis que almejada a superação de paradigmas que não mais respondem eficazmente aos conflitos atuais, a vida encontra-se no texto legal como generalizada, não só a humana foi

⁵⁸ Parecer publicado no Diário do Senado Federal, suplemento ao n. 123, em 09.07.1996, p.06.

a especificada, se levando em consideração que o próprio legislador incluiu os animais como parte integrante do trânsito.

Assim, cabe colacionar novamente as ponderações de Bobbio (1992, p. 18-19), que já no final da década de 1970, advertia não ser “*difícil prever que, no futuro, poderão emergir novas pretensões que no momento nem sequer podemos imaginar, como o direito a não portar armas contra a própria vontade, ou o direito de respeitar a vida também dos animais e não só dos homens*”.⁵⁹

Igualmente, o relatório final da Comissão Especial de Pardais e Lombadas Eletrônicas da Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, apresentado em novembro de 2004, relatou a seguinte situação sobre trecho da BR-471 (Reserva do Taim):

Hoje em dia, a importância de uma consciência ecológica não é mais questionada. Mas, para isto, foram necessários muitos anos de discussão e de trabalho de conscientização, especialmente junto às novas gerações. Assim mesmo, **é lamentável que todos os anos estejam morrendo atropeladas cerca de 240 capivaras, 450 ratões do banhado e 60 outros animais na Reserva Ecológica do Taim [...]**.

Negritamos

Voltando aos termos já citados em tópico anterior, essa ampliação (proteção dos animais) não seria uma novidade na legislação pátria, pois como assevera Montenegro (2005, p. 86), ao fazer comentários sobre a Lei 6.938/81, a “*preocupação do legislador não se restringiu ao homem, mas a todas as formas de vida*”.

⁵⁹ O meio ambiente, incluindo os animais, detém legislação de proteção, como resultado de consciência mundial sobre a questão ambiental, em especial após a década de 80. Vide leis 6.938/81, Art. 225 da Constituição Federal, Lei 9.605/98.

Como todo ordenamento pátrio, desde a Constituição Federal, no aspecto do ser humano, a vida sempre é o objeto supremo do direito e fonte primária de todos os outros bens jurídicos (SILVA, 2000, p. 201).

No mesmo sentido, Moraes (2003, p.63) pondera:

A constituição Federal garante que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. O direito à vida é o mais fundamental de todos os direitos, já que se constitui em pré-requisito à existência e exercício de todos os demais direitos.

A própria saúde e a qualidade de vida sofrem diretamente com os conflitos e as relações do trânsito, como bem coloca Vasconcelos (1999, p. 211):

[...] os impactos na qualidade de vida podem ser divididos em dois grupos básicos, o primeiro referente à integridade física e à saúde dos participantes do trânsito, e o segundo referente ao nível de ruptura do tecido urbano e da preservação do patrimônio arquitetônico-cultural da cidade.

[...] os impactos na integridade física dos participantes do trânsito, devido à sua manifestação mais contundente, ganharam importância destacada, sendo rotulados na tradição da engenharia de tráfego pelo termo 'segurança'. Conseqüentemente, foram objeto de levantamentos, pesquisas e estudos mais numerosos e aprofundados [...].

Já os impactos na saúde das pessoas, no sentido tradicional, não têm recebido a mesma atenção, embora hoje se saiba da sua importância real nas cidades contemporâneas. Assim, as poluições sonora e atmosférica, causada pela circulação de veículos, têm apresentado conseqüências negativas à saúde das pessoas, merecendo atenção crescente por parte dos estudiosos.

Igualmente o Meio Ambiente, que, não se aprofundando na temática, tem definição legal no inciso I do artigo 3º da Lei 6.938/81⁶⁰, expressando sua conceituação para os fins da

⁶⁰ Lei 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, de 31/08/1981. Assim dispõe o art. 3º: Art. 3º. Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I – meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas;

[...]

lei ambiental, mas que pode servir de subsídio para compreender o objeto da tutela que os Órgãos e Entidades de trânsito deverão dar prioridade, recebem constantemente a influência do trânsito. A poluição atmosférica e a sonora são alguns exemplos típicos.

Assim, como é facilmente percebido, esse Meio Ambiente, na zona rural ou urbana, é diretamente afetado pelos problemas do trânsito, como adverte Pérez (1995, p. 21):

Igualmente, otros graves problemas generados por la circulación vial afectan la calidad medioambiental. Se trata, por una parte, de la elevada contaminación atmosférica urbana e interurbana, que atenta contra la salud de los ciudadanos, deteriora los edificios y degrada el medio ambiente, y la contaminación acústica, que provoca dolencias y molestias del oído, y fomenta el estrés y la agresividad.

Ou seja, a qualidade ambiental é degradada pelo trânsito desordenado e necessita de políticas e condutas também voltadas para essas áreas, com enfoques de atenção na poluição sonora e atmosférica (monóxido de carbono), além da própria compatibilidade de aceitação no uso do solo e o tráfego – nível de perturbação e segurança das pessoas afetadas pelo tráfego (VASCONCELLOS, 2001, p. 144).

Por fim, a qualidade saudável da vida e saúde necessita obrigatoriamente do bem Meio Ambiente ecologicamente equilibrado, devendo ser observado a proteção e correspondência nos fatores de conservação de todas as formas de vida (RODRIGUES, 2005, p. 72).

3.6 AS PERDAS (RS) EM CONFRONTO COM O DIREITO AO TRÂNSITO SEGURO

As perdas no trânsito são diárias e todos recebemos, constantemente, as informações trágicas do nosso trânsito. Entretanto, na análise mais acurada das condutas inseguras dos usuários e inércia dos órgãos e entidades, infelizmente, a situação demonstra-se bem mais desalentadora.

Mesmo sabendo que os dados estatísticos são apenas um dos elementos detectores das perdas no trânsito, elas podem nos dar alguns indicativos se os “*programas, projetos e serviços*” dos entes do trânsito estão sendo eficazes, ou seja, obtendo a finalidade (trânsito seguro).

Conforme dados oficiais do Detran/RS, as vítimas fatais, nas vias do Estado, foram **839** (2001), **912** (2002), **893** (2003), **969** (2004)⁶¹ e **579** (2005).⁶²

⁶¹ Fonte: Detran/RS. CD anuário 2004 (Vítimas fatais em acidentes de trânsito, por Jurisdição, por ano, Rio Grande do Sul, 1997 a 2004).

⁶² Os números são referentes às vítimas fatais nas vias gaúchas, contabilizadas pelos dados oficiais das Polícias Rodoviárias Federal e Estadual, **até outubro de 2005**, conforme a notícia do site <http://www.clicrbs.com.br/especiais>, acessado em 30/12/2005.

As próprias estatísticas oficiais revelam a desarmonia existente entre as perdas e o direito assegurado pelo Código de Trânsito Brasileiro, o direito fundamental de um trânsito seguro. Entretanto, essa situação aterradora pode apenas revelar uma tragédia menor do que a própria realidade de perdas. Conforme dados obtidos com o seguro obrigatório⁶³, os sinistros efetivamente pagos em decorrência de morte⁶⁴, ocasionada por veículo automotor (nas modalidades motorista, transportado e não-transportado), no estado do Rio Grande do Sul, são de **1936** no ano de 2003, **1888** em 2004 e **2040** em 2005⁶⁵, restando diferenças em uma ordem absurda e assustadora com os números oficiais!

Como outro elemento para questionamento, os sinistros efetivamente pagos no Estado do Rio Grande do Sul para invalidez (o seguro obrigatório somente indeniza a invalidez permanente), em seus mais variados graus, somaram a quantidade de **760** (2003), **1075** (2004) e **2040** (2005).

Já as vítimas não-fatais, decorrentes de eventos de trânsito, pelos dados oficiais, em números, igualmente crescentes, nas vias gaúchas, foram **17.362** (2002), **18.504** (2003), **20.003** (2004).⁶⁶

Todos esses números funestos são elementos para questionamentos sobre o direito ao trânsito seguro que temos, ainda mais que são dados objetivos, isolados, em que o universo

⁶³ Seguro obrigatório de veículos automotores, instituído pela Lei 6.194/74 e publicada no Diário Oficial da União em 20/12/1974.

⁶⁴ As informações referentes ao seguro obrigatório são elementos a serem considerados no questionamento das perdas que ocorrem no trânsito, mas podem apresentar distorções – pequenas – sobre o número de eventos ocorridos no Estado, considerando que são os seguros efetivamente pagos (os eventos podem ter ocorridos em outros Estados) no Rio Grande do Sul e podem abarcar anos diversos entre a data do evento e a data que foram solicitados.

⁶⁵ Fonte: DPVAT – Rio de Janeiro. Os dados referente ao ano de 2005 são até novembro de 2005.

⁶⁶ Fonte: Detran/RS. CD anuário 2004 (Vítimas não fatais em acidentes de trânsito, por Jurisdição, por ano, Rio Grande do Sul, 1997 a 2004).

das perdas do trânsito abarca um sentido bem mais amplo, com a inclusão de diversos traumas físicos e psicológicos, temporários ou permanentes, o nascimento e o crescimento do sentimento de medo e, como certa resposta de defesa, agressividade, que resulta em todos quando estamos no trânsito. Igualmente, essa insegurança resulta em perdas econômicas, nas famílias, nas empresas, na sociedade e no Estado.

Ainda mais, conforme o técnico em segurança de trânsito, Gesni Ferreira da Silva (informação verbal)⁶⁷, da forma que está sendo proposto o enfrentamento contra as perdas no trânsito, estas continuarão e um dos sintomas pode ser observado pelo número de infrações visíveis⁶⁸, que cresce cada vez mais, sendo que a fiscalização dos órgãos e entidades de trânsito verifica uma pequeníssima parcela das condutas que podem resultar em eventos traumáticos no trânsito (perdas físicas e/ou econômicas)⁶⁹.

As informações sobre as autuações do Detran/RS demonstram que esse “*sintoma*” - que são observados (que podem representar 0,01% das condutas impróprias!) indicam de forma mais patente de que as condutas permanecerão dando continuidade na violência do trânsito e de que o ideal de um trânsito seguro não está sendo alcançado, quiçá objetivado. As autuações, ou seja, um dos sintomas registrados de uma doença que vitima a todos, mesmo com o Código de Trânsito Brasileiro estando vigente há mais de sete anos, estão – igualmente

⁶⁷ Palestra proferida na sede da Associação Nordeste/RS dos Policiais Rodoviários Federais, em 24/09/2005, às 11h, na cidade de Caxias do Sul - RS.

⁶⁸ As não-visíveis seriam aquelas infrações que não se constatarem sem a abordagem, v.g., art. 162; 230 V; 232; 233 do Código de Trânsito Brasileiro.

⁶⁹ Em pesquisa realizada em São Paulo, pela Associação Brasileira de Medicina no Tráfego, foi constatado que somente 0,01% das condutas passíveis de autuação são flagradas e autuadas pelos agentes de trânsito. Reportagem em <http://jornalnacional.globo.com/Jornalismo/JN/0,,AA1044160-3586,00.html>, acessado em 30/09/2005.

- em ritmo crescente, restando em **1.007.301** de autuações no ano de 2002, **1.059.317** em 2003, **1.097.987** em 2004.⁷⁰

Assim, o crescimento das perdas no trânsito contraria com o estatuído no nosso Código de Trânsito Brasileiro, que de forma expressa assegura a todos um trânsito em condições seguras. Ainda mais grave é a indicação de que os sinais (ou sintomas) e as estatísticas demonstram o desrespeito por parte do Estado e dos usuários das vias no comprometimento com a busca do trânsito seguro.

⁷⁰ Fonte: Detran/RS. CD Anuário 2004 (Número de autuações e tipos infracionais, por ano, Rio Grande do Sul, 1999 a 2004).

3.7 DO DIREITO COMPARADO

Por oportuno, visando apropriada complementação da base teórica e eventual subsídio para demais pesquisas, colocam-se alguns normativos de trânsito estrangeiros, visando possíveis orientações sobre a temática aqui enfrentada, em especial do aspecto da incidência da norma de trânsito e segurança.

A lei de trânsito Chilena, Lei 18.290, promulgada em 23.01.1984, também uma das mais modernas do nosso continente, expande a incidência da norma de trânsito, não restando somente nas vias públicas os seus regramentos, inclusive em estacionamentos e edifícios de estacionamento. No que for compatível:

Artículo 1º. – A la presente ley quedarán sujetas todas las personas que como peatones, pasajeros o conductores de cualquiera clase de vehículos, usen o transiten por los caminos, calles y demás vías públicas, rurales o urbanas, caminos vecinales o particulares destinados al uso público, de todo el territorio de la República.

Asimismo, se aplicarán estas normas, en lo que fueren compatibles, en aparcamientos y edificios de estacionamientos u demás lugares de acceso público.

A lei de trânsito Argentina, Lei 24.449, promulgada em 06.02.1995, prescreve no seu artigo primeiro o âmbito de aplicação da lei de circulação:

Artículo 1º. – Ámbito de aplicación. La presente ley y sus normas reglamentarias regulan el uso de la vía pública, y son de aplicación a la circulación de personas, animales y vehículos terrestres en la vía pública, y a las actividades vinculadas con el transporte, los vehículos, las personas, las concesiones viales, la estructura vial y el medio ambiente, en cuanto fueran con causa del tránsito. Quedan excluidos los ferrocarriles. Será ámbito de aplicación la jurisdicción federal. Podrán adherir a la presente ley los Gobiernos provinciales y municipales.

O código de trânsito da província de Buenos Aires, Lei 11.430, promulgada em 09.08.93, com as modificações das leis 13.156, 13.213 e 13.357, e ordenamento pelo Decreto 690/03, publicado em 23/06/2003, mantém a linha do ordenamento federal:

Artículo 1º: El tránsito y el uso de la vía pública, serán regidos por las disposiciones del presente Código en función del interés del orden público, la seguridad y el ordenamiento; para el aprovechamiento adecuado de las vías de circulación; y capacitación para el correcto uso de la misma y la disminución y control de la contaminación del medio ambiente, proveniente de los automotores.

Las autoridades locales competentes, dentro de sus respectivas jurisdicciones, podrán dictar disposiciones complementarias de las que aquí se establecen, en interés al orden público, de la presente ley.

Reforçando essa linha de incidência da lei de trânsito somente na vía pública, o conceito apresentado nas definições da presente lei provincial sobre via pública assim expressa, artigo 9º, *in verbis*:

VIA PÚBLICA: Acera, autopista, ruta, camino, carretera, semiautopista, callejón, pasaje, calle, senda, zona del camino, paso de cualquier naturaleza afectado al dominio público o a las áreas así declaradas por la autoridad.

A lei Argentina não estendeu a incidência das regras de trânsito para os espaços de acesso público em áreas privadas, mas tão-somente para as vias ou espaços públicos, não

regulando suas normas para lugares como terrenos, garagens, habitações, onde são vigentes as normas de direito comum⁷¹.

O código Uruguaio de trânsito⁷², com modificações advindas do decreto 134/98 (27/05/1998), em seu item 1.1 do capítulo I, assim expressa “*El Poder Ejecutivo por intermedio del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, reglamentará el tránsito en toda vía del territorio nacional librada al uso público*”.

Já o normativo incidente no trânsito Espanhol, o Real Decreto Legislativo 339/90, de 02 de março⁷³, possui um amplo regramento e mantém preocupação na seguridade viária, expressando nas justificativas iniciais do regramento viário os seguintes termos:

En efecto, el fenómeno del tráfico de vehículos a motor se ha generalizado y extendido de tal manera que puede afirmarse que forma parte de la vida cotidiana y que se ha transformado en una de las expresiones más genuinas del ejercicio de la libertad de circulación. Pero, al efectuarse de forma masiva y simultánea, lleva consigo una serie de problemas que es necesario regular para que aquel ejercicio no lesione intereses individuales o colectivos que deben ser objeto de protección pública. Las innegables secuelas negativas del tráfico tienen su máximo exponente en los accidentes de circulación, que representan un alto coste para la sociedad y vienen a acentuar la obligada intervención de los poderes públicos en el mantenimiento de la seguridad de la circulación vial, como corolario inexcusable de la competencia exclusiva que otorga al Estado [...],

Nesse próprio normativo de trânsito, a incidência da norma de trânsito demonstra-se bem ampla, não se restringindo às vias públicas:

⁷¹ Sagarna, Fernando A. Ley de tránsito. Serie de textos actualizados La Ley con doctrina y jurisprudencia. Buenos Aires, Argentina: La Ley, 2000. p. XXII.

⁷² Reglamento Nacional de Circulación Vial, Decreto 118/84 de 23 de marzo de 1984.

⁷³ Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, con publicación oficial en 04.03.1990.

Artículo 2. Ámbito de aplicación

Los preceptos de esta Ley serán aplicables en todo el territorio nacional y obligarán a los titulares y usuarios de las vías y terrenos públicos aptos para la circulación, tanto urbanos como interurbanos, a los de las vías y terrenos que, sin tener tal aptitud sean de uso común y, en defecto de otras normas, a los titulares de las vías y terrenos privados que sean utilizados por una colectividad indeterminada de usuarios.

Ainda mais, no atualizado Real Decreto Legislativo 1428/2003⁷⁴, que derogou o regulamento anterior, desenvolve a forma de aplicação da Lei de Trânsito, supra-indicado, onde a incidência da norma de trânsito Espanhol demonstra sua preocupação em garantir, através do Estado, a segurança nas relações de trânsito:

Artículo 1.Ámbito de aplicación.

1. Los preceptos de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, los de este Reglamento y los de las demás disposiciones que la desarrollen serán aplicables en todo el territorio nacional y obligarán a los titulares y usuarios de las vías y terrenos públicos aptos para la circulación, tanto urbanos como interurbanos, a los de las vías y terrenos que, sin tener tal aptitud, sean de uso común y, en defecto de otras normas, a los de las vías y terrenos privados que sean utilizados por una colectividad indeterminada de usuarios.

2. En concreto, tales preceptos serán aplicables:

a) A los titulares de las vías públicas o privadas, comprendidas en el párrafo c), y a sus usuarios, ya lo sean en concepto de titulares, propietarios, conductores u ocupantes de vehículos o en concepto de peatones, y tanto si circulan individualmente como en grupo.

Asimismo, son aplicables a todas aquellas personas físicas o jurídicas que, sin estar comprendidas en el inciso anterior, resulten afectadas por dichos preceptos.

b) A los animales sueltos o en rebaño y a los vehículos de cualquier clase que, estáticos o en movimiento, se encuentren incorporados al tráfico en las vías comprendidas en el primer inciso del párrafo c).

c) A las autopistas, autovías, carreteras convencionales, a las áreas y zonas de descanso y de servicio, sitas y afectas a dichas vías, calzadas de servicio y a las zonas de parada o estacionamiento de cualquier clase de vehículos; a las travesías, a las plazas, calles o vías urbanas; a los caminos de dominio público; a las pistas y terrenos públicos aptos para la circulación; a los caminos de servicio construidos como elementos auxiliares o complementarios de las actividades de sus titulares y a los construidos con finalidades análogas, siempre que estén abiertos al uso público, y, en general, a todas las vías de uso común públicas o privadas.

⁷⁴ Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación para la aplicación y desarrollo del texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobada por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, publicado en 23-12-2003.

No serán aplicables los preceptos mencionados a los caminos, terrenos, garajes, cocheras u otros locales de similar naturaleza, construidos dentro de fincas privadas, sustraídos al uso público y destinado al uso exclusivo de los propietarios y sus dependientes.

3. El desplazamiento ocasional de vehículos por terrenos o zonas de uso común no aptos para la circulación, por tratarse de lugares no destinados al tráfico, quedará sometido a las normas contenidas en el título I y en el capítulo X del título II de este Reglamento, en cuanto sean aplicables, y a lo dispuesto en la regulación vigente sobre conductores y vehículos, respecto del régimen de autorización administrativa previa, previsto en el título IV del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, con objeto de garantizar la aptitud de los conductores para manejar los vehículos y la idoneidad de éstos para circular con el mínimo riesgo posible.

4. En defecto de otras normas, los titulares de vías o terrenos privados no abiertos al uso público, situados en urbanizaciones, hoteles, clubes y otros lugares de recreo, podrán regular, dentro de sus respectivas vías o recintos, la circulación exclusiva de los propios titulares o sus clientes cuando constituyan una colectividad indeterminada de personas, siempre que lo hagan de manera que no desvirtúen las normas de este Reglamento, ni induzcan a confusión con ellas.

Por outro lado, o regramento Paraguai para o trânsito na cidade de sua capital⁷⁵, em seu primeiro artigo delimita o alcance da norma de trânsito:

Art. 1º. – Las disposiciones del presente Reglamento serán aplicadas a todas las personas que usen la vía pública sean éstas peatones, propietarios o encargados de la conducción de vehículos, animales o cosas.

Además, este reglamento se aplicará, en lo que fuese compatible, al tránsito en plazas, parques, jardines, balnearios y otros espacios públicos.

Já o código de trânsito Colombiano deixa expresso que a sua incidência também será nas vias privadas, estando elas abertas ao uso público (TABASSO, 1998, p. 29).⁷⁶

Em outro aspecto, agora sob o enfoque da segurança, Abreu (1998, p. 162), cita o código Italiano, de 1992, onde promulga que *‘os usuários da estrada devem comportar-se de*

⁷⁵ Ordenanza que establece el reglamento General de Tránsito para la ciudad de Asunción, JM/n. 21/94, promulgado en 16.09.1994.

⁷⁶ [...] en el Código de Circulación Terrestre de Colombia, cuyo art. 1 dispone que sus normas rigen, además de tránsito en las vías públicas, también <<por las vías privadas que estén abiertas al uso público>>.

forma a não constituírem perigo ou estorvo à circulação e de modo a ser sempre salvaguardada a segurança do trânsito’.

Por fim, o psicólogo e professor Günther (2003, p. 49) cita que o Código de Trânsito alemão:

[...] considera dois aspectos básicos em seu parágrafo primeiro: ‘(1) A participação no trânsito exige cuidados constantes e consideração mútua. (2) Cada participante do trânsito deve comportar-se de tal maneira, que nenhum outro possa ser prejudicado, colocado em perigo, ou, considerando as circunstâncias inevitáveis, impedido ou incomodado mais do que o necessário’.

4 ANÁLISES DOS RESULTADOS E COMENTÁRIOS

Inicialmente, cabe salientar que no decorrer da pesquisa, observou-se que em cada sistema dentro das normas pesquisadas (*caput* e §1º; §2º; §3º e §5º, já que o §4º restou vetado) poderia envolver uma extensa pesquisa e uma problemática individual, em face do riquíssimo campo teórico que esse normativo fundamental exerce em todo o Código de Trânsito Brasileiro.

Percebe-se, pelo sopro de fundamentação desse trabalho monográfico, que o Código de Trânsito Brasileiro enalteceu concepções e paradigmas visando à preservação da vida e objetivando a segurança de todos os que utilizam e sofrem a influência do trânsito.

Apenas como exemplo do exposto no capítulo anterior, o paradigma de via pública deve ser superado pelo da via terrestre aberta à circulação, inclusive nas vias terrestres particulares (estando elas abertas à circulação) visando à segurança daqueles que transitam na via, devendo o agente ou a autoridade de trânsito atuarem para garantir um trânsito em condições seguras.

Igualmente, não podemos permanecer na constância diária de perdas no trânsito, através da torpeza do administrador em não imprimir de forma eficaz os programas, projetos ou serviços para garantir o **trânsito seguro**, ou de outros usuários das vias que também não respeitam o direito fundamental, com a manutenção da insegurança regendo nossas relações no trânsito, com afronta a um direito fundamental do ser humano.

A legislação é moderna, um novo direito fundamental específico foi erigido pela norma de trânsito e assim mesmo os números permanecem como os pretéritos, sem comprometimento e responsabilização do Estado e mudança de comportamento dos usuários das vias.

Entretanto, da própria crise de perdas atuais no trânsito podemos acolher algumas respostas que atinjam a finalidade de se obter um trânsito seguro e mais humano, pois é o momento da própria sociedade rever alguns conceitos, ainda advindo do normativo de trânsito revogado, saindo da inércia que nos mantém como vítimas e adotando um comprometimento de responsabilidade dentro do contexto viário.

Temos que romper com certas posturas que não mais respondem, há muito tempo, a tentativa de solucionar os conflitos do trânsito, inclusive aquela enfadonha utilizada de que a responsabilidade dos eventos de trânsito reside, na sua maioria absoluta, na imprudência dos próprios personagens do trânsito⁷⁷, pois isso é o resultado direto da própria incompetência da

⁷⁷ O denominado “fator humano” dos acidentes. Entretanto, a própria habilitação para dirigir veículo automotor pressupõe que o Estado atesta ser o motorista hábil (entenda-se, apto para dirigir com segurança) para transitar nas vias. Dos demais personagens do trânsito (pedestres, ciclistas, trabalhadores), a omissão explícita do Estado em não oferecer educação para o trânsito já desqualifica qualquer tentativa de argumentar exclusividade no “fator humano” nos eventos de trânsito. Pavarino Filho (2004) também pondera sucintamente, em excelente artigo sobre educação, sobre o “Mito do fator humano”.

Administração do Trânsito no cumprimento de suas obrigações e determinações legais e constitucionais.

Por outro lado, não podemos somente esperar a movimentação Estatal por ela própria, pois, devido às mudanças rápidas que ocorreram no trânsito brasileiro e a atual incapacidade dessas estruturas administrativas em sustentar este volume de crescimento, em especial na constante mutação de conflitos, apoiado pela ausência de interesse em políticas sistemáticas de educação para o trânsito, as perdas já retomaram os horrendos números de antes da vigência do nosso Código de Trânsito Brasileiro e ameaçam a própria estabilidade emocional da sociedade (quem não fica temeroso em sair para o nosso trânsito?).

Assim, não é mais possível pensar em deter as perdas que ocorrem no trânsito com as percepções pretéritas e que não conseguem imprimir a filosofia de direito fundamental ao trânsito seguro que o código de trânsito proclama. Devemos ter a faculdade de visualizar que os danos decorrentes dos eventos de trânsito são questões de vida, saúde e meio ambiente, no qual a maior vítima é o próprio ser humano.

Com isso, cabe também aos intérpretes do direito e a própria sociedade buscarem soluções e responsabilidades com o objetivo de assegurar a todos um trânsito em condições seguras, pois passados mais de oito anos de vigência do nosso estatuto de trânsito, os números são aterradores, as perdas continuam, as políticas, os programas, os projetos e os serviços são ineficazes, refletindo a ausência de comprometimento de mudança de comportamento dos usuários das vias e inatividade do Estado.

Portanto, a crítica para a ausência de aceitação de novos paradigmas e acepções, frise-se, não está voltada tão-somente na postura do Estado, em todas as esferas, que representa o administrador do trânsito, mas para toda a sociedade, que ainda não acolheu e, principalmente, não exigiu a leitura da norma de trânsito com os paradigmas fundamentais de proteção à vida e garantidor do trânsito seguro.

Fazer uma leitura sem essa temática e esperar resultados futuros, como muitos órgãos e entidades de trânsito proclamam, é admitir as perdas crescentes e contínuas sem respaldo no próprio direito fundamental, pois o legislador do trânsito seguiu a linha constitucional de enaltecer o bem estar social e tendo a vida como valor absoluto e imediato.

Com o acolhimento desses e outros paradigmas, mas sempre tendo os esculpidos no art. 1º como os norteadores, o código erigiu a exigência de um novo paradigma de comportamento, tanto do Estado, que resta ineficaz, como para os usuários das vias abertas à circulação, que ausentes de comprometimento com o trânsito seguro, permanecem visualizando (e aprendendo!) no “*outro*” como a causa principal das perdas no trânsito.

Deste modo, a fase atual, trágica, só poderá ser superada de sua crise com o acolhimento de novos padrões e um maior comprometimento de toda a sociedade com a concretização de um efetivo trânsito em condições seguras.

Com uma nova postura, a leitura e interpretação do código de trânsito embasarão responsabilidade e comprometimento das condutas por parte do Estado e dos usuários das vias. Daquele, eficácia nos programas, projetos e serviços relacionados com o trânsito, sob pena de responsabilidade objetiva dos danos sofridos, no âmbito individual ou coletivo (sem

prejuízo de eventual responsabilidade do próprio administrador, inclusive na seara da improbidade administrativa). Dos usuários da via, comprometimento em respeitar o direito fundamental de todos ao trânsito seguro, sob pena de responsabilização (de forma eficaz) no âmbito administrativo, civil e até penal.

Só assim irão se romper as tradicionais impróprias posturas, fazendo uma leitura do nosso código de trânsito brasileiro adequada às linhas ventiladas pela Constituição Federal, que também refletiram em diversos outros estatutos, *v.g.*, Lei de Proteção aos Deficientes Físicos (Lei 7.853/89), o Estatuto da Criança e Adolescente (Lei 8.069/90), Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90), Lei dos Crimes Ambientais (Lei 9.605/98) Código Civil (Lei 10.406/02), Estatuto do Idoso (Lei 10.741/03), e que realmente trouxeram (e estão trazendo) certa efetividade e mudanças de comportamentos na busca de tutelar eficazmente os objetos e sujeitos desses estatutos.

No presente caso, a preservação da vida, da saúde, do meio ambiente, da dignidade humana e do bem estar social, através de um trânsito em condições seguras, é a finalidade da lei de trânsito e a leitura dos demais artigos deve seguir esses fundamentos.

Sobre supremacia e indicação a ser adotada na leitura dos demais normativos em decorrência do direito fundamental verificado, Moura (2005, p. 30) assevera que “[...] *as normas de direitos fundamentais inegavelmente devem ser consideradas princípios, vez que norteiam e otimizam todo um elenco de direitos e garantias essenciais para o ser humano alcançar sua dignidade*”.

Apenas a título de possível nova leitura, em face da notória degradação do nosso trânsito, podemos vislumbrar que o modelo de uma fiscalização rígida, isolada, arrecadatória não se demonstra eficaz e nos moldes necessários com a lei de trânsito, mas sim uma atuação sistemática, conjunta e instrutiva dos comportamentos viários. Na engenharia, construção de vias modernas, valorizando a circulação conjunta de todos os usuários, adequando-se às diferenças e colocando em destaque a segurança dos participantes mais vulneráveis, relegando conceitos de priorizar a fluidez dos veículos e não valorizando as partes mais vulneráveis.

Também não se demonstra eficaz a educação de trânsito com campanhas isoladas, ausentes de continuidade, onde o Código de Trânsito Brasileiro prevê uma educação seqüencial desde a infância até a terceira idade, da pré-escola até o terceiro grau, uma educação para circular e não para dirigir veículos, identificando o papel de cada cidadão como responsável pela manutenção do trânsito em condições seguras⁷⁸.

E outros pontos, se lidos com os paradigmas erigidos pelo artigo 1º, poderão indicar índices e condutas positivas na luta contra a insegurança no trânsito.

O mais significativo é vislumbramos novas interpretações e possibilidade de diminuição nos eventos de trânsito, com uma reflexão sobre as atuais concepções e paradigmas em relação ao código de trânsito, não bastando um código de trânsito moderno e uma leitura sem apreciar esses fundamentos do direito assegurado ao cidadão.

78 Como já expressado, o código de trânsito brasileiro prevê educação para o trânsito como direito de todos e prioridade dos órgãos e entidades do sistema nacional de trânsito (art. 74) e também prevê a obrigatoriedade de inserção de educação para o trânsito da pré-escola até o terceiro grau (Art. 76).

Por fim, temos que dar um basta, acolhendo e exigindo os valores e paradigmas erigidos pelo nosso Código de Trânsito Brasileiro, com a responsabilização daqueles que estão descumprindo o direito fundamental de um trânsito seguro e, em especial, engajando toda a sociedade na busca de um trânsito em condições seguras, como bem pondera Pardo (1995, p. 23):

Desde el momento en que cada uno de los usuarios, en particular, y la propia sociedad, en general, tomen conciencia de que existen problemas graves derivados del uso-abuso de los automóviles, cada cual y la propia sociedad tienen la obligación de buscar soluciones, que, desde diferentes instancias, sugieran cambios significativos y eficaces en los diferentes comportamientos de los usuarios [...] empezando siempre por el respeto a la propia vida y la integridad personal, la de los demás y el respeto y cuidado del medio ambiente.

5 CONCLUSÃO

Conclui-se que a partir da discussão do capítulo **04**, o problema foi respondido, o objetivo foi atingido. Os paradigmas e acepções jurídicas da norma fundamental (art. 1º e parágrafos) do Código de Trânsito Brasileiro foram apreciados.

Entretanto, apesar da garantia legal, através de um direito humano fundamental específico erigido pelo código de trânsito, *de um trânsito em condições seguras*, a realidade é caótica e notória, com estradas precárias, vítimas diárias, desrespeito constante, prejuízos econômicos, ausência de comprometimento de todos com o direito fundamental promulgado, gerando uma crise na sociedade em encontrar soluções que correspondam aos anseios de um trânsito de realidade distinta do nosso dia-a-dia.

Por outro lado, neste contexto de crise, surgem as denominadas revoluções e desconstituição de paradigmas que já não mais respondem aos problemas e indagações e que permanecem sem solução, com a reformulação de estudos e princípios, reconstruindo conceitos expressos como elementares do paradigma anterior, com o surgimento de novas teorias e sob novas perspectivas (KUHN, 2003).

Nesta linha, Schoerpf (2000, p. 92), citando Kuhn, assevera que os paradigmas, fazendo parte da ciência, “[...] *apresentam-se qual conjunto de crenças, valores e técnicas de uma determinada comunidade científica*”. Mais adiante, pondera que a adoção de um novo paradigma resulta no excesso de anomalias sem resposta pelo paradigma atual e geradora de uma crise.

Assim, com a crise (que é notória!), o paradigma atual tem que ser superado, com a adoção de novos paradigmas, aplicando-os nas áreas do trânsito (direito, psicologia, engenharia, medicina), pois as crenças, valores e técnicas atuais não estão respondendo aos problemas e indagações das perdas diárias, erigindo, com a formação de uma nova mentalidade, que o **trânsito em condições seguras é um direito fundamental de todos**.

Apenas a título de indagações e ponderações futuras, podemos citar alguns exemplos. Por crenças, a denominada “*direção defensiva*” (com métodos e adotada desde a década de 60!), com seus princípios e técnicas ainda é a adequada, responde às necessidades do nosso trânsito?

Por valores, a priorização dos veículos automotores e deslocamento individual (propulsora da indústria automobilística nos idos do revogado Código Nacional de Trânsito) sobre os usuários mais vulneráveis e deslocamento coletivo ainda estão presentes nos paradigmas erigidos pelo nosso Código de Trânsito Brasileiro?

As técnicas de educação, fiscalização, habilitação, engenharia estão respondendo eficazmente (entenda-se, sem erro na finalidade pretendida) com os ditames erigidos pelo artigo 1º, § 2º, de um trânsito em condições seguras para todos? Como pondera Pardo (1995,

p. 194) sobre as perdas e relações do trânsito espanhol e que pode ser apreciado no nosso contexto, *“La realidad es que el número de accidentes y sus séculas, las malas relaciones entre los usuarios de las vías, la degradación ambiental, etc, nos están acusando a todos de que algo está fallando en el sistema actual”*.

Nossos intérpretes do direito estão percebendo e exigindo as condições impostas para reger as relações e solucionar os conflitos do trânsito, tanto no âmbito administrativo, como no civil ou no penal?

Indagações que todos devemos ponderar e focalizar, com a busca de efetividade dos paradigmas do Código de Trânsito Brasileiro, alinhados com os princípios e posturas da nossa Constituição Federal.

Sobre essa necessária efetividade na concretização dos direitos fundamentais, a docente Adriana Moura (2005, p. 17), citando Bobbio, coloca:

‘[...] não está em saber quais, quantos são esses direitos, qual a sua natureza e o seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos; mas sim qual o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados.’

Por acreditar que a adoção dos paradigmas identificados refletirá na efetiva responsabilidade do Estado em planejar e implementar projetos, programas e serviços, com resultados eficazes na busca de um trânsito seguro, e na intenção de contribuir para avanço do estudo nessa área, de efetividade do direito fundamental identificado, este pesquisador se dispõe a apresentar em momento posterior um novo projeto de pesquisa, com uma proposta para dissertação de mestrado, em que será ampliada a problemática, colocando a questão dos reflexos desse direito fundamental nas relações entre o cidadão e o Estado, visando um

contexto de unidade dialética entre a reflexão da teoria aqui apresentada e os resultados positivos para a efetivação do direito fundamental de um trânsito em condições seguras, um direito de todos.

Com isso, finalizo com as palavras do catedrático português José Barata Moura (1982, p. 47), por visualizar nelas o meu sentimento para o próximo passo dessa caminhada:

[...] é necessário também que as idéias de mudança, de transformação, correspondam à possibilidade objetivamente fundada, isto é, possuam um fundamento correto ou viável para o projeto de transformação ou de rejeição que encerram e, finalmente, sobretudo, é necessário que as idéias – justas – sejam protagonizadas pelos agentes sociais que um momento histórico determinado estão em condições de poder materializá-las pela sua prática efetiva.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Waldyr de. **Direção defensiva integral: a segurança ao seu alcance: motorista, motociclista, ciclista ou pedestre**. 2. ed. Rio de Janeiro: Interciência, 1989. 110 p.: il.

_____. **Código de trânsito brasileiro: infrações administrativas, crimes de trânsito e questões fundamentais**. São Paulo: Saraiva 1998.

ALFONSO, Luciano Parejo; DROMI, Roberto. **Seguridad pública y derecho administrativo**. Buenos Aires: Marcial Pons, 2001. 409 p.

ARAGÃO, Ranvier Feitosa. **Acidentes de trânsito: aspectos técnicos e jurídicos**. TOCHETTO, Domingos (Org.). Porto Alegre: Sagra Luzzato, 1999. 317 p. (Tratado de perícias criminalísticas).

ARAÚJO, Marcelo José. **Trânsito: questões controvertidas**. Curitiba: Juruá, 2000. 238 p.

ARGENTINA. **Ley de transito: con nota de Fernando A. Sagarna**. Buenos Aires: La Ley, 1999. 1050 p. (Serie de textos actualizados con doctrina y jurisprudencia).

ARGENTINA. **Código de tránsito (provincia de Buenos Aires) Ley n. 11.430**. Buenos Aires: Ediciones del País, 2005. 96 p.

ARGENTINA. **Ley nacional de transito - Ley n. 24.449**. Buenos Aires: Ediciones del País, 2005. 39 p.

ARNAUD, André-Jean; FARIÑAS-DULCE, Maria José. **Sistemas Jurídicos: elementos para um análisis sociológico**. Madrid:Universidad Carlos III, 1996.

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Comissão Especial de Pardais e Lombadas Eletrônicas. **Relatório final**. Porto Alegre, novembro de 2004. 164 fl. II.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 11. ed. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. - Rio de Janeiro: Campus, 1992. 217 p.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2004. 806 p

CANNELL, Alan E.R; GOLD, Philip A. **Reduzindo acidentes: o papel da fiscalização de trânsito e do treinamento de motoristas**. Washington: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), 2001. 87 p.

CASTEL, Robert. **A insegurança social: o que é ser protegido?** Petrópolis, RJ: Vozes, 2005. 95 p.

COELHO, Luiz Fernando. **Lógica jurídica e interpretação das leis**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1981. 359 p.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos humanos e cidadania**. 2. ed. São Paulo: Moderna, 2004. 112 p.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro**, v. 1. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. 469 p.

DORNELLES, João Ricardo W. **O que são direitos humanos**. São Paulo: Brasiliense, 1989. 76 p.

DOTTA, Ático. **O condutor defensivo: teoria e prática**. 2. ed. Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 2000. 165 p.

FILHO, Roberto Victor Pavarino. Aspectos da educação de trânsito decorrentes das proposições das teorias da segurança – Problemas e alternativas. **Revista Transportes**, São Paulo, v. XII, n. 1, p.59-68, junho de 2004.

FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. **Direitos humanos fundamentais**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005. 197 p.

FILOMENO, José Geraldo Brito. O Ministério Público como guardião da cidadania. In: CAMARGO, Antônio Augusto Mello (Coord.). **Ministério Público: instituição e processo**. São Paulo: Atlas, 1997. p.125-142.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2004. 924 p.

GIALDI, Silvestre; HESSEIN, Ligia Gonçalves; MOTTA, Valter T. **Normas técnicas para apresentação de trabalhos científicos**. Porto Alegre: Editora Médica Missau, 1999. 126 p.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002. 175 p.

GONÇALVES, Victor Eduardo Rios. **Direito Penal: parte geral**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2004. 202 p. (Sinopses jurídicas, n. 7).

GORCZEWSKI, Clovis. Direitos humanos e cidadania. In: LEAL, Rogério Gesta; REIS, Jorge Renato dos. (Org.). **Direitos sociais e políticas públicas**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2004. t.4, p. 1094-1120.

GÜNTHER, Hartmut. Ambiente, psicologia e trânsito: reflexões sobre uma integração necessária. In: ALCHIERI, João Carlos; CRUZ, Roberto Moraes; HOFFMANN, Maria Helena (Org.). **Comportamento humano no trânsito**. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2003. p. 49-57.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 14ª ed. São Paulo: Atlas, 2005. 729 p.

HENRIQUES, Antonio; MEDEIROS, João Bosco. **Monografia no curso de direito**. 2ª ed. São Paulo: Altas, 2000. 55 p.

HORN, Luiz Fernando Del Rio. **História do direito: um breve repassar**. Caxias do Sul: Maneco, 2005. 92 p.

JOHANNES, Reinier; ROZESTRATEN, Antonius. **Os sinais de trânsito e o comportamento seguro**. Porto Alegre: Sagra DC Luzzatto, 1994. 104 p.

JÚNIOR, José Cretella. **Elementos de direito constitucional**. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998. 255 p.

KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. 8. ed. São Paulo: Perspectiva, 2003. 260 p. (Debates – 115).

LAZZARI, Carlos Flores; WITTER, Ilton Roberto da Rosa. **Nova coletânea de legislação de trânsito**. 9ª ed. Porto Alegre: Sagra-DC Luzzatto, 1994. 558 p.

_____. **Nova coletânea de legislação de trânsito**. 23ª ed. Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 2004. 597 p.

LEITE, Eduardo de Oliveira. **A monografia jurídica**. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. 59 p.

LOPES, Maurício Antonio Ribeiro. **Código de trânsito brasileiro anotado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998. 382 p.

MACHADO, Adriane Picchetto. Um olhar da psicologia social sobre o trânsito. In: ALCHIERI, João Carlos; CRUZ, Roberto Moraes; HOFFMANN, Maria Helena (Org.). **Comportamento humano no trânsito**. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2003. p. 123-133.

MATIELO, Fabrício Zamprogna. **Dano moral, dano material e reparação**. 3. ed. Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 1997. 226 p.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 8. ed. São Paulo: Revista dos tribunais, 2004. 512 p.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo Brasileiro**. 20 ed. São Paulo: Malheiros, 1995. 731 p.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2002. 917 p.

MITIDIERO, Nei Pires. **Comentários ao código de trânsito brasileiro: direito de trânsito e direito administrativo de trânsito**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005. 1572 p.

MONTEIRO, Geraldo Tadeu Moreira; SAVEDRA, Mônica Maria Guimarães. **Metodologia da pesquisa jurídica**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. 55 p.

MONTENEGRO, Magda. **Meio ambiente e responsabilidade civil**. São Paulo: IOB Thomson, 2005. 144 p.

MORAES, Alexandre de. **Direitos humanos fundamentais: teoria geral, comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2005. 323 p. (Coleção Temas Jurídicos).

_____. **Direito constitucional**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2003. 836 p.

MOURA, Adriana Galvão. A dignidade da pessoa humana como fundamento da cidadania. In: DINALLI, A; FERREIRA, Luiz Alexandre Cruz; TEOTÔNIO, Paulo José Freire (Org.). **Constituição e construção da cidadania**. Leme: J.H. Mizuno, 2005. p. 17-35.

MOURA, José Barata. **Para uma crítica da <<Filosofia dos Valores>>**. Lisboa: Livros Horizonte, 1982. 149 p. (Coleção razão e diálogo - 6).

NETO, João dos Passos Martins. **Direitos fundamentais: conceito, função e tipos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. 208 p.

NODARI, Christine Tessele; LINDAU, Luis Antonio. Identificação e avaliação de características físicas da rodovia que influenciam a segurança viária. In: BRASILEIRO, Anísio; SINAY, Maria Cristina Fogliati de; CAMPOS, Vânia Barcelos Gouvêa (editores). **Panorama nacional de pesquisa em transporte. Rio de Janeiro: XVII ANPET – Trabalhos apresentados no XVII Congresso de pesquisa e ensino em transportes, Brasil, 10 a 14 de novembro de 2003**. v. 1, 627 p: il. p. 542-564.

NUNES, Luiz Antônio Rizzatto. **Manual da Monografia Jurídica**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1999. 37 p.

ODALIA, Nilo. **O que é violência**. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 2004. 94 p. (Coleção primeiros passos; 85).

OLIVEIRA, Almir de. **Curso de direitos humanos**. Rio de Janeiro: Forense, 2000. 288 p.

OLMA, Maria. **Segurança sobre rodas: abc do motorista**. Porto Alegre: Águia, 2000. 248 p: il.

PANITZ, Mauri Adriano. **Dicionário técnico: português-inglês**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2003. 420 p.

PÉREZ, Violeta Manso; PARDO, Manuel Castaño. **Educación para la seguridad vial**. Madrid: Alauda-Anaya. 1995. 214 p.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 1998. 566 p.

POZZEBON, Fabrício Dreyer de Ávila. **Violência no trânsito: (in) eficácia e funcionalidade da repressão penal**. 2000. 132 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Criminais). Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

REALE, Miguel. **Paradigmas da cultura contemporânea**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. 146 p.

REIS, Carlos Bernardo Alves Aarão. Notas acerca da efetividade dos direitos fundamentais sociais como limite à discricionariedade administrativa. In: GARCIA, Emerson (Org.). **A efetividade dos direitos sociais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 353-378

RIZZARDO, Arnaldo. **Comentários ao código de trânsito brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998. 855 p.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Elementos de direito ambiental: parte geral**. 2 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. 364 p.

SCHOERPF, Patrícia. Paradigmas na ciência, na filosofia e no direito. **Revista Faculdade de Direito**. Caxias do Sul: EDUCS, dez/2000. n. 11, p. 90-105.

SILVA, Gesni Ferreira; FRANCEZ, Paulo Celso; MUCCILLO, Maria; PESSÔA, Gisela. **Curso básico de análise de riscos no trânsito**. 1990 (Não publicada).

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 18^a ed. São Paulo: Malheiros, 2000. 876 p.

SILVA, José Geraldo da. **Novo direito de trânsito brasileiro: doutrina e legislação**. Leme: LED, 1996. 420 p.

SOIBELMAN, Leib. **Enciclopédia do advogado**. 5 ed. Rio de Janeiro: Thex, 1995. 780 p.

SOUZA, Ricardo Timm de. **Sobre a construção do sentido – o pensar e o agir entre a vida e a filosofia**. Ed. Perspectiva;

TABASSO, Carlos. **Derecho del tránsito – Los principios**. Buenos Aires: Julio César Faira – Editor, 1997. 829 p.

_____. **Fundamentos del tránsito**. Buenos Aires: Julio César Faira – Editor, 1998, v. I. 274 p.

_____. **Fundamentos del tránsito**. Buenos Aires: Julio César Faira – Editor, 1995, v. II. 660 p.

TOLENTINO, Nereide E. B. **Trânsito: qualidade de vida do condutor e o código de trânsito brasileiro**. 2. ed. São Paulo: EDICON, 1998. 94 p.

VASCONCELOS, Eduardo Alcântara. **O que é trânsito**. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1998. 120 p. (Primeiros passos, n. 162).

_____. **Transporte urbano, espaço e equidade: análise das políticas públicas**. São Paulo: Annablume, 2001. 218 p.

_____. **Circular é preciso, viver não é preciso: a história do trânsito na cidade de São Paulo**. São Paulo: Annablume: FAPESP, 1999. 326 p.

_____. A crise do planejamento de transportes nos países em desenvolvimento: reavaliando pressupostos e alternativas. **Transportes**. Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, novembro de 1995. Associação Nacional de Pesquisa e Ensino em Transportes.

Sites pesquisados:

www.abraspesp.org.br

www.antp.org.br

www.daer.rs.gov.br

www.denatran.gov.br

www.detran.rs.gov.br

www.legislacao.planalto.gov.br

www.stf.gov.br

www.stj.gov.br

www.tj.rs.gov.br

www.transito.bvs.br

www.zh.com.br

www.seguridad-vial.com

ANEXO I – CD ANUÁRIO ESTATÍSTICO – DETRAN – RS – 2004
(Presente somente na via depositada na Instituição)

**APÊNDICE A - QUADRO SINÓPTICO DE PARADIGMAS
(Principais pontos dos paradigmas identificados nas normas analisadas)**

| Norma de trânsito | Texto legal | Paradigma do Código de Trânsito Brasileiro | Paradigmas gerais ou utilizados |
|--------------------------|--|---|--|
| <i>Caput do art. 1º.</i> | <i>O trânsito de qualquer natureza nas vias terrestres do território nacional, abertas à circulação, rege-se por este Código.</i> | Vias terrestres abertas à circulação. | Vias terrestres - de domínio público |
| §1º do art. 1º. | <i>Considera-se trânsito a utilização das vias por pessoas, veículos e animais, isolados ou em grupos, conduzidos ou não, para fins de circulação, parada, estacionamento e operação de carga ou descarga.</i> | Utilização das vias por pessoas, veículos e animais. Finalidades em gênero (movimentação e imobilização) e espécies (circulação, parada, estacionamento, operação de carga e descarga). | Utilização das vias públicas por pessoas, veículos e animais. |
| §2º do art. 1º. | <i>O trânsito, em condições seguras, é um direito de todos e dever dos órgãos e entidades componentes do Sistema Nacional de Trânsito, a estes cabendo, no âmbito das respectivas competências, adotar as medidas destinadas a assegurar esse direito.</i> | Direito Humano fundamental específico, de 3ª geração, âmbito coletivo e/ou individual, de natureza metaindividual. | Direito Humano fundamental englobado no genérico da segurança. |
| §3º do art. 1º. | Os órgãos e entidades componentes do Sistema Nacional de Trânsito respondem, no âmbito das respectivas | Responsabilidade civil objetiva específica dos órgãos e entidades de trânsito, por ação, omissão ou erro NA execução e manutenção | Responsabilidade objetiva genérica da administração. Art. 37, § 6º da Constituição Federal. Ação (objetiva) e omissão (subjetiva, para parte da doutrina). |

| | | | |
|-----------------|---|---|---|
| | competências, objetivamente, por danos causados aos cidadãos em virtude de ação, omissão ou erro na execução e manutenção de programas, projetos e serviços que garantam o exercício do direito do trânsito seguro. | de programas (1), projetos (2) e serviços(3). | |
| §5º do art. 1º. | Os órgãos e entidades de trânsito pertencentes ao Sistema Nacional de Trânsito darão prioridade em suas ações à defesa da vida, nela incluída a preservação da saúde e do meio-ambiente. | Prioridade em ações em defesa do direito fundamental à vida, com ações para a preservação da saúde e meio ambiente. | Sem prioridade ou direcionamento das ações. |

**APÊNDICE B - QUADRO COMPARATIVO DO PROCESSO
LEGISLATIVO
(Evolução legislativa desde o projeto inicial até a atual redação do Código
de Trânsito Brasileiro)**

| | Código de Trânsito Brasileiro, Lei 9.503/97. (23/09/1997) | Redação Final da Câmara dos Deputados, com as alterações ao substitutivo do Senado. (24/06/97) | Substitutivo final da Comissão Especial – Senado Federal (10/10/1996) | Substitutivo da Comissão Especial – Câmara dos Deputados (02/12/93) | PL 3.710-A, de 1993 – Poder Executivo. (22/04/1993) |
|-------------------------|---|---|---|---|---|
| Art. 1º Caput | O trânsito de qualquer natureza nas vias terrestres do território nacional, abertas à circulação, rege-se por este Código. | O trânsito de qualquer natureza nas vias terrestres do território nacional, abertas à circulação, rege-se por este Código. | O trânsito de qualquer natureza nas vias terrestres do território nacional, abertas à circulação, rege-se por este Código. | O trânsito de qualquer natureza, nas vias terrestres do território nacional, abertas à circulação, rege-se por este código. | O trânsito de qualquer natureza, nas vias terrestres do território nacional, abertas à circulação pública, rege-se por este código. |
| § 1º do art. 1º. | Considera-se trânsito a utilização das vias por pessoas, veículos e animais, isolados ou em grupos, conduzidos ou não, para fins de circulação, parada, estacionamento e operação de carga ou descarga. | Considera-se trânsito a utilização das vias por pessoas, veículos e animais, isolados ou em grupos, conduzidos ou não, para fins de circulação, parada, estacionamento e operação de carga ou descarga. | Considera-se trânsito a utilização das vias por pessoas, veículos e animais, isolados ou em grupos, conduzidos ou não, para fins de circulação, parada, estacionamento e operação de carga ou descarga. | Considera-se trânsito a utilização das vias por pessoas, veículos e animais, isolados ou em grupos, conduzidos ou não, para fins de circulação, parada, estacionamento e operação de carga ou descarga. | Só possuía o parágrafo único (vide abaixo) |
| § 2º do art. 1º. | O trânsito, em condições seguras, é um direito de todos e dever dos órgãos e entidades componentes do Sistema Nacional de Trânsito, a estes | O trânsito, em condições seguras, é um direito de todos e dever dos órgãos e entidades componentes do Sistema Nacional de Trânsito, a estes | O trânsito, em condições seguras, é um direito de todos e dever dos órgãos e entidades componentes do Sistema Nacional de Trânsito, a estes | O trânsito em condições seguras é um direito de todo cidadão e dever dos órgãos e entidades componentes do Sistema Nacional | Parágrafo Único. O trânsito em condições seguras é um direito de todo cidadão, cabendo aos órgãos componentes do Sistema Nacional |

| | | | | | |
|---------------------------------|--|--|--|--|--|
| | cabendo, no âmbito das respectivas competências, adotar as medidas destinadas a assegurar esse direito. | cabendo, no âmbito das respectivas competências, adotar as medidas destinadas a assegurar esse direito. | cabendo, nas respectivas competências, adotar as medidas destinadas a assegurar esse direito. | de Trânsito, a estes cabendo, nas suas respectivas competências, adotar as medidas destinadas a assegurar esse direito. | de Trânsito, nas suas respectivas competências, adotar as medidas destinadas a assegurar esse direito. |
| § 3º do art. 1º | Os órgãos e entidades componentes do Sistema Nacional de Trânsito respondem, no âmbito das respectivas competências, objetivamente, por danos causados aos cidadãos em virtude de ação, omissão ou erro na execução e manutenção de programas, projetos e serviços que garantam o exercício do direito do trânsito seguro. | Os órgãos e entidades componentes do Sistema Nacional de Trânsito respondem, no âmbito das respectivas competências, objetivamente, por danos causados aos cidadãos em virtude de ação, omissão ou erro na execução e manutenção de programas, projetos e serviços que garantam o exercício do direito do trânsito seguro. | Os órgãos e entidades componentes do Sistema Nacional de Trânsito respondem, no âmbito de suas respectivas competências, objetivamente, por danos causados aos cidadãos em virtude de ação, omissão ou erro na execução e manutenção de programas, projetos e serviços que garantam o exercício do direito do trânsito seguro. | Os órgãos e entidades componentes do Sistema Nacional de Trânsito respondem, objetivamente, por danos causados aos cidadãos em virtude de omissão na execução e manutenção de programas, projetos e serviços que garantam o exercício do direito do trânsito seguro. | Não previsto |
| § 4º do art. 1º (Vetado) | <i>Omissis</i> | <i>Omissis</i> | <i>Omissis</i> | <i>Omissis</i> | Não previsto |
| § 5º do art. 1º | Os órgãos e entidades de trânsito pertencentes ao Sistema Nacional de Trânsito darão prioridade em suas ações à defesa da vida, nela incluída a preservação da saúde e do meio-ambiente. | Os órgãos e entidades de trânsito pertencentes ao Sistema Nacional de Trânsito darão prioridade em suas ações à defesa da vida, nela incluída a preservação da saúde e do meio-ambiente. | Os órgãos e entidades de trânsito pertencentes ao Sistema Nacional de Trânsito darão prioridade em suas ações à defesa da vida, nela incluída a preservação da saúde e do meio-ambiente. | Não previsto | Não previsto |