

4. DIREITO DE TRÂNSITO

TRANSPORTE DE RURÍCOLAS – INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 190 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER

GERALDO DE FARIA LEMOS PINHEIRO

A Associação das Indústrias de Açúcar e de Alcool do Estado de São Paulo e a Associação Brasileira das Exportadoras de Cítricos, órgãos representativos dos setores sucroalcooleiro e cítrico de âmbito nacional, tendo em vista a disposição constante do art. 190 da Constituição do Estado de São Paulo, consultam-nos a respeito da amplitude e constitucionalidade do preceito, tendo em conta a competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte.

Passo a examinar o tema proposto.

A Constituição de 05.10.1989, no Capítulo da Política Agrícola, Agrária e Fundiária estabeleceu no seu art. 190 que “O transporte de trabalhadores urbanos e rurais deverá ser feito por ônibus, atendidas as normas de segurança estabelecidas em lei”.

Nas Disposições Constitucionais Transitórias o legislador paulista estabeleceu no art. 41 que “O cumprimento do disposto no art. 190 será exigido após doze meses da promulgação desta Constituição”.

Leitura muito simples do texto, sem qualquer reflexão, está levando os interessados a supor que a partir de 05.10.1990 o transporte de trabalhadores urbanos e rurais será feito por veículos classificados como ônibus, o que impediria a circulação de qualquer outra espé-

cie de veículo como transportador de trabalhadores.

O dispositivo, no entanto, é flagrantemente inconstitucional, diante do art. 22, inc. XI, da Constituição da República Federativa do Brasil que expressamente estabelece competir *privativamente* à União legislar sobre *trânsito e transporte*.

No regime da Emenda Constitucional 1, de 1969, ainda seria possível argumentar sobre a competência do Estado, pois o art. 8.º, XVII, letra *n*, referia-se a tráfego e trânsito nas vias terrestres, com o aditivo do parágrafo único de que a competência da União não excluía a dos Estados, para legislar *supletivamente* sobre a *matéria, respeitada a lei federal*.

Na Constituição de 1988 o preceito foi modificado pela expressão *trânsito e transporte*, com esclarecimento do parágrafo único do art. 22 de que somente lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre trânsito e transporte.

Assim, se alguma pretensão existe de impor a legislação estadual para trânsito e transporte, seria necessária lei complementar, o que evidentemente não existe sequer em cogitação.

Excluindo mais uma vez qualquer interpretação a propósito de competência estadual para assuntos privativos da União, a Carta Magna de 1989 refere-se como sendo da *competência comum* da

União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios tão-somente "esclarecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito" (art. 23, inc. XII), enquanto o art. 24, que autoriza a competência *concorrente* dos Estados, em nenhum dos incisos se refere a trânsito e transporte.

Resta examinar se a Constituição Federal reservou aos Municípios algo que se pudesse inferir como decorrência dos assuntos de trânsito e transporte. No art. 30, inc. V, está previsto apenas como competência dos Municípios "organizar e prestar diretamente ou sob regime de concessão ou permissão os serviços públicos de interesse local, incluindo o de transporte coletivo, que tem caráter essencial".

Em matéria de transporte coletivo, se quisermos citar mais um caso previsto como da competência da União, é de observar o artigo que determina que a lei disporá sobre normas de fabricação de veículos de transporte coletivo, "a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência" (art. 227, § 2.º).

Em nossa obra *Doutrina, Legislação e Jurisprudência do Trânsito*, ao tratarmos da competência dos Estados e dos Municípios, embora sob o aspecto da legislação anteriormente vigente, citamos o ensinamento de Pontes de Miranda a respeito de que "A legislação estadual que se não limita à função supletiva ou complementar é inconstitucional" 3.ª ed., Saraiva, p. 15).

Rosah Russomano, cujos argumentos também invocamos na citada obra, esclarece "Para que o legislador estadual possa exercer sua competência é necessário que tenha como suporte um preceito normativo federal. Não lhe caberá, assim, como se pretendia sob a Constituição anterior, utilizar a competência supletiva para suprir a inércia do legislador federal".

Invadiu, pois, esfera de competência privativa federal o legislador paulista, o

que torna o preceito do art. 190 eivado de inconstitucionalidade.

Mesmo que assim não fosse, apenas para argumentar, a citada norma tem complemento que desde logo indica ser passível de regulamentação, ou seja, devem existir *normas de segurança estabelecidas em lei*.

Inconstitucional o art. 190, mesmo que ainda mereça o tratamento corretivo legal, é exato que trânsito e transporte só podem ser cuidados a nível federal, nos termos do Código Nacional de Trânsito (Lei 5.108, de 21.09.1966), sob cuja égide será tratado o trânsito de qualquer natureza nas vias terrestres do território nacional (art. 1.º).

Ainda que se queira invocar o art. 2.º do citado Código, por admitir normas complementares ou supletivas da lei federal, tais normas só seriam aquelas pertinentes às peculiaridades locais. Assim, com o advento da Constituição de 1989, como já afirmamos, as normas complementares ou supletivas só serão possíveis a partir de lei complementar. Se não existe lei complementar não há como cogitar de complementação.

As normas sobre trânsito e transporte hão de estar no Código de Trânsito, no seu Regulamento (aprovado pelo Decreto 62.127, de 16.01.1968) nas Resoluções do Conselho Nacional de Trânsito ou geradas pelos órgãos do Sistema Nacional de Trânsito, contando-se ainda a Convenção de Trânsito Viário, de 1968, conhecida como Tratado de Viena e aprovada pelo Decreto Legislativo 33, de 1981 e pelo Decreto 86.714 de 10.12.1981.

Compreende-se como e porquê os constituintes paulistas desejaram colocar em situação mais adequada o transporte de trabalhadores rurais e urbanos, mas o propósito conflita com a Carta Maior que deu à União competência privativa para legislar sobre o assunto.

Considerada que seja a validade do art. 190, apenas para argumentar, esbarraria

ele na falta de regulamentação por órgão competente ou pela lei federal.

Com efeito, o artigo impugnado deixa expresso que o transporte de trabalhadores em ônibus deve atender as *normas de segurança estabelecidas em lei*.

É exato que o art. 89, inc. XXX, letra f, do CNT proíbe a todo condutor de veículo transitar com o mesmo como transporte de passageiros, se se tratar de veículo de carga, *sem que tenha autorização especial fornecida pela autoridade competente*.

O art. 43, § 2.º, da mesma lei, no entanto, esclarece que “Quando, no município, não existir linha regular de ônibus, a *autoridade competente* poderá autorizar, a título precário, que veículo de carga transporte passageiros, desde que satisfeitas as condições mínimas estabelecidas no Regulamento deste Código”.

É evidente que o legislador paulista quis atacar o que se convencionou chamar de transporte de “bóias-frias”, assunto que tem merecido acesa controvérsia.

A decisão foi simplista em demasia para que tivesse a condição de cessar a polêmica, e o próprio constituinte acabou deixando para o regulamento ou para a própria lei esclarecer quais as normas de segurança. Isto porque a simples menção de um veículo da espécie ônibus não atende ao que foi desejado pelo legislador.

A solução imediata, sem necessidade do fulminado princípio constitucional, está constando do Regulamento do Código Nacional de Trânsito, art. 87, § 2.º, assim redigido: “Quando, no município ou região, não existirem linhas regulares de ônibus, a autoridade competente poderá autorizar, a título precário, que veículos de carga, dotados de cobertura, bancos fixos com encosto, guardas altas de madeira ou corda na carroceria, após vistoria, transportem passageiros”.

Baseado em sua competência legal, o Conselho Nacional de Trânsito editou a Resolução 629, de 24.02.1984, em cujo art. 1.º esclareceu que “Quando entre

localidades do Município, das Unidades Federadas e do território nacional não houver linha regular de ônibus, o poder concedente com jurisdição sobre as correspondentes vias públicas poderá *autorizar*, a título precário, que veículo de carga transporte passageiros (caminhão e camioneta)”.

Mais recentemente, e por isso mesmo reafirmando a sua decisão de equacionar o assunto, o CONTRAN editou a Resolução 683, de 02.10.1987, na qual expressamente se referiu ao transporte de pessoas vinculadas a obras, e/ou empreendimentos agroindustriais, enquanto durar a execução dessas obras ou empreendimentos (art. 2.º, § 2.º, inc. IV).

É evidente, portanto, que existe uma norma federal, emanada de autoridade competente, e que estabelece o regulamento para o transporte de “bóias-frias” com os requisitos de segurança almejados pelo legislador paulista.

Dir-se-á que a solução não é a melhor. Mas é a que existe no momento, está em pleno vigor, é observada pelos órgãos de trânsito, fiscalizada nas rodovias e, acima de tudo, atende a situação sócio-econômica brasileira, que não pode ser desconhecida nem afastada de pronto.

Não há que se falar em legislação regulamentadora da Assembléia Legislativa paulista, pois conforme deixamos claro não é competente o Estado para qualquer lei supletiva ou complementar, em tema de trânsito e transporte, se não houver a respectiva lei complementar.

Qualquer ato emanado do Poder Legislativo do Estado será portanto inconstitucional, por faltar o suporte da lei complementar determinada na Constituição Federal.

Noticia-se que representantes do Ministério Público de algumas comarcas do Estado ingressaram com ação civil pública, pleiteando a proibição do transporte de trabalhadores rurais e urbanos em caminhões ou outros veículos “inadequados”, sob pena de multa diária e apreen-

são dos veículos, no que foram bem-sucedidos por medida liminar judicial, já que foi fixada multa cominatória diária de 300 BTN.

Em que pese o alto respeito devido aos ilustres membros do Poder Judiciário, e mesmo considerando o elevado propósito dos autores da ação civil pública, a propositura é incorreta porque desassistida da força constitucional já examinada. De outra parte, em se tratando de assunto de trânsito e transporte, quem deve decidir a respeito do transporte chamado inadequado são as autoridades competentes de trânsito, com a força que lhes é dada pela legislação específica.

É verdade que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito (art. 5.º, inc. XXXC da CF). Mas se aceitarmos como válida a interferência do Poder Judiciário para modificar o que já está regulamentado teríamos que admitir uma suposta investidura dos magistrados como autoridades de trânsito, o que é absurdo.

Noticia-se também, e aqui a imprensa deve ter se enganado, que certa autoridade judiciária teria aventado a hipótese de processar por prevaricação os agentes da autoridade de trânsito que não cumprissem rigorosamente o preceito constitucional paulista, impedindo que pessoas fossem transportadas em veículos de carga. Escusamo-nos de acreditar nessa informação, já que os agentes estão cumprindo o dever funcional de obediência à hierarquia administrativa e às normas legais que regem a matéria.

Por outro lado, é conhecida a competência e prudência dos membros do órgão rodoviário paulista bem como é notória a especialização da Polícia Rodoviária, sempre atenta a todas as modificações legislativas e regulamentares.

Como dissemos, o transporte de trabalhadores rurais e urbanos está condicionado a um fato socioeconômico brasileiro que não pode ser desconhecido. É fato público que centenas de milhares de

trabalhadores rurais são transportados diariamente no Estado de São Paulo, das cidades para as frentes de trabalho, ida e volta, em caminhões especialmente adaptados para essa finalidade. As atividades econômicas da indústria cítrica, da indústria canaveieira, da cafeicultura, dentre outras, dependem essencialmente do trabalho executado pelos trabalhadores rurais comumente chamados de “bóias-frias”, que residem nas cidades do interior do Estado e delas se deslocam todos os dias em demanda de seus locais de trabalho.

É praticamente público e notório, também, bastando um mínimo de vivência do problema, e dispensando até mesmo maiores conhecimentos técnicos, que o transporte desses trabalhadores em ônibus, como se pretende, é absolutamente impraticável, visto que esses veículos não conseguem chegar aos “carreiros” onde se processam as colheitas, não só por carecerem de estrutura forte o bastante para percorrerem longos trechos de chão batido, estradas de terra com lamaçais e valetas, mas sobretudo por não disporem de altura suficiente entre o solo e o piso que permita a ultrapassagem desses obstáculos. Ademais, não há nesses ônibus, também, espaço disponível para a guarda dos instrumentos e apetrechos de trabalho de cada operário rural.

Há notícia de que na Comarca de Nova Granada o MM. Juiz de Direito, mediante simples aviso, alertou os “interessados” para que promovessem a substituição de seus veículos até 05.10.1990, sob pena de apreensão e autuação de seus proprietários.

A realidade brasileira é conhecida de todos e não pode ser desprezado o fato de que ainda não atingimos o ideal em assunto de política agrícola, agrária e fundiária. Paulatinamente estão sendo corrigidas as distorções e as improvisações. O certo é que não se pode acabar drasticamente com um sistema rural que bem ou mal é o espelho do Brasil.

A interpretação que se pretende dar ao preceito constitucional paulista, e que absolutamente não é auto-aplicável, acarretará de pronto a completa paralisação de três das mais importantes atividades econômicas da agricultura paulista, com verdadeiro colapso de imprevisíveis proporções. Tal colapso não teria reflexos apenas para os industriais ou empregadores, mas acarretaria o desemprego em massa de milhares de trabalhadores humildes, numa crise social de gravíssimas conseqüências.

O transporte de passageiros em veículos de carga, tolerado pelos órgãos competentes de trânsito, decorre de inúmeras circunstâncias conhecidas de todos, e não há como fugir da realidade, se quisermos olhar com imparcialidade o fato real.

Assim, a Polícia Militar e até as Forças Armadas transportam seus homens em veículos de carga, os órgãos de Administração Pública transportam seus obreiros em caminhões (algumas vezes até em caçambas), não havendo para esses organismos qualquer impedimento.

Alega-se, como argumento de terror, que são inúmeros os acidentes com caminhões de carga transportadores de operários, sem que se recorde que também são inumeráveis os acidentes com ônibus, talvez em maior proporção estatística.

O que é preciso, portanto, é dar maior atenção à vigilância administrativa dos veículos e dos seus condutores, punindo exemplarmente aqueles que não obedecem as regras de circulação e a legislação de trânsito. A própria lei penal brasileira tem sido benigna com os crimes culposos de trânsito, e até hoje o Código Nacional de Trânsito ainda é um grande desconhecido.

O Conselho Estadual de Trânsito do Estado de São Paulo, que tem por atribuição legal zelar pelo cumprimento da legislação de trânsito, resolver ou encaminhar ao Conselho Nacional de Trânsito consultas de autoridades e de particu-

lares, relativamente à aplicação da legislação de trânsito e opinar sobre questões de trânsito submetidas à sua apreciação (art. 8.º I, II e VI do CNT) teve oportunidade recentemente, provocador por interessados, de editar a Deliberação 55/90, publicada no DOE de 03.10.1990, calcada em parecer de um dos seus ilustres Conselheiros.

Em resumo o citado parecer acolhe a inconstitucionalidade do art. 190 da Constituição, sugere o encaminhamento da arguição ao Conselho Nacional de Trânsito, propõe ofício à E. Presidência do Tribunal de Justiça e à C. Presidência da Assembléia Legislativa, e finalmente declara estar em pleno vigor a Resolução 683/87 do Conselho Nacional do Trânsito.

Não temos qualquer objeção, e só podemos louvar a independência do órgão normativo estadual, por ter se afastado daquilo que afinal está enveredando pelo caminho errado da demagogia e provocando, quem sabe, um caos na tão debilitada economia nacional, seja em razão dos interesses econômicos envolvidos seja em razão de uma crise de combustível que se avizinha tenebrosamente.

Finalizando, em atenção às indagações que nos foram feitas, consignamos o seguinte:

1. O art. 190 da Constituição do Estado de São Paulo é inconstitucional e assim deve ser reconhecido mediante os procedimentos legais.

2. O art. 190 da Constituição do Estado de São Paulo, para aqueles que o aceitam como válido, não é preceito auto-aplicável, dependendo de regulamentação em lei.

3. Só lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre trânsito e transporte.

4. Não compete ao Poder Judiciário expedir avisos sobre matéria de trânsito e transporte e muito menos a ele não cabe determinar liminarmente cominação por infração de trânsito prevista na legislação própria e suscetível de vigilân-

cia pela autoridade de trânsito e seus agentes.

5. O Conselho Nacional de Trânsito é Competente para elaborar normas-padrão e zelar pela sua execução.

6. Está em pleno vigor, por ter corretíssimo amparo legal, a Resolução 683/87 do Conselho Nacional de Trânsito.

7. O ônibus, especial para transporte de trabalhadores, classificado como tal pela Deliberação 37/90 do CETRAN/SP, é apenas um dos veículos aprovados para registro como ônibus, sem que tenha exclusividade.

É o nosso parecer, s.m.j.

São Paulo, 10 de outubro de 1990.