

4. DIREITO DE TRÂNSITO

PREVENÇÃO DE ACIDENTES DE TRÂNSITO*

JOÃO JOSÉ CALDEIRA BASTOS

SUMÁRIO: 1. Introdução – 2. Nem crime, nem contravenção – 3. Jogo de interesses privados – 4. O fracasso da legislação – 5. Recrudescimento da punição – 6. Racionalização do sistema.

1. Introdução

Tramita no Senado Federal projeto de lei aprovado pela Câmara dos Deputados, de iniciativa da Presidência da República, destinado a reger “o trânsito de qualquer natureza, nas vias terrestres do território nacional, abertas à circulação”.

Para os motoristas, em regra, e sem prejuízo de acréscimo em razão da quantidade e da natureza das infrações, as multas preconizadas variam aproximadamente, em valores de maio de 1996, de R\$ 41,00 (infrações leves – 50 UFIR) a R\$ 149,00 (infrações gravíssimas – 180 UFIR). Algumas destas últimas podem alcançar isoladamente o valor de R\$ 745,00 (5 vezes 180 UFIR). Outras penalidades: advertência por escrito; suspensão do direito de dirigir; apreensão do veículo; cassação do documento de habilitação; cassação da permissão para dirigir.

A maior novidade, no entanto, ainda que se reconheça um visível endurecimento das multas, reside na elaboração de um capítulo reservado aos delitos de perigo, via *criminalização* de contravenções e de infrações de trânsito, além da majoração de pena para certas espécies de homicídio e lesões corporais culposos.

De minha parte, concordo em tese com as formas qualificadas dos crimes culposos de dano. Considero todavia dispensável e contraproducente a *criminalização* das condutas de simples perigo e entendo que se deve *duplicar* todos os valores de multa constantes do Projeto. Nenhum retorno, outrossim, para as contravenções penais de trânsito: elas já não fazem falta num sistema jurídico realista, suficientemente rigoroso para com as transgressões de cunho disciplinar ou administrativo.

2. Nem crime, nem contravenção

Só existe, a meu ver, um modo firme de redução das estatísticas de acidentes de trânsito: a imposição de multas bastante elevadas no âmbito administrativo, independentemente da ocorrência de lesão à vida ou integridade física de outrem. A propósito, somente neste último caso, de dano concreto, é que se justifica um processo-crime, com todas as suas eventuais formalidades e implicações ético-jurídicas.

A existência de vítima denota em sua lógica o fracasso radical da legislação, em termos preventivos. E o mais importante, sempre, é que não haja vítimas, ainda que à custa de demorado trabalho de conscientização coletiva. Dessa dinâmica participaria o sistema de multa,

* Publicado novamente por ter saído com incorreção.

desde que séria, pesada, proporcional à natureza da infração e suscetível de aplicação imediata (reaparelhamento policial). Desnecessário, portanto, que se cogite igualmente de sanções contravençcionais. As contravenções penais de trânsito, no Brasil, só atrapalham. Merecem o repouso de um museu, num canto escuro, escondido, que as imunize contra os olhares saudosistas dos que gostam de complicadores normativos ou de quere-las dogmáticas.

Note-se que advogo a definitiva exclusão de condutas perigosas no trânsito, sem morte ou lesão corporal, do rol dos delitos e das contravenções. Mas não escondo uma preocupação, que não se liga ao pretenso esvaziamento do sistema preventivo-repressivo. No exato momento em que o Código Nacional de Trânsito cominasse multa administrativa de relevo, em função da natureza do ilícito (embriaguez ao volante, direção perigosa etc.) a crítica dos contestadores se concentraria no “abuso do poder”, na forma e no conteúdo.

De imediato sealaria na exorbitância da sanção, assimilada a verdadeiro confisco, incompatível com o Estado de Direito; e na quebra do tratamento isonômico, diante da visível repercussão negativa entre os menos afortunados.

Acontece que a grande maioria dos proprietários de veículos automotores possui razoável padrão de vida, à luz de parâmetros próprios, de país sul-americano, podendo então deduzir-se que a indisciplina no tráfego lhes pertence em primazia. Ônibus, caminhões e automóveis não custam qualquer bagatela.

Daí, até hoje, as precauções normativas de praxe. Na eventualidade de alguma sanção, que ela se mostre suave, comportada, em respeito e homenagem ao “status” de um desbravador de autovias. É fato que os regimes democráticos a todos igualam, em detrimento de sonhos de grandeza, mas qualquer punição, na prática, sobretudo de natureza

criminal, haveria que limitar-se aos destinatários de sempre, desprovidos de recursos pecuniários; ou àqueles que, por descuido ou excesso de autoconfiança, se deixam envolver por alguma visibilidade circunstancialmente desfavorável.

3. Jogo de interesses privados

Chego ao cerne da questão. Qualquer leigo percebe que a delicadeza da matéria (legislação de trânsito) tem tudo a ver com a certeza de que os principais envolvidos, os motoristas, os proprietários de veículos, os réus e as vítimas nos processos criminais, pertencem com maior probabilidade às classes abonadas ou certamente de menores dificuldades econômicas. Inverte-se o quadro na hipótese de motorista mal remunerado, a serviço de terceiros, ou de vítima pedestre, colhida no acostamento, talvez à espera de um ônibus, ou no meio da via pública, no exercício do direito de atravessá-la em segurança.

Eis a pergunta: não merecem os pobres (assim como os ricos) alguma proteção enquanto vítimas potenciais de acidentes de trânsito? E como falar-se em confisco, em abuso de poder, se o Estado no conflito de interesse resolve proteger o ofendido, a vítima, o inocente, aquele que sofre no corpo e na alma os efeitos deletérios de uma conduta ilícita e censurável?

Alegar, pois, a desigualdade de tratamento, pelo gravame às classes pobres, é esconder-se numa falácia de terceira categoria. E falar em confisco, em abuso de poder, por força da desproporção entre a natureza do fato (infração de trânsito) e o valor da multa, é insistir igualmente com uma visão acanhada, à margem da clareza do fenômeno em todas as suas facetas. As despesas e prejuízos do Estado na área da saúde e segurança públicas, direta ou indiretamente relacionados com os danos materiais, com as mortes e mutilações no trânsito, clamam aos céus

por sua disparidade e mostram que, no fundo, quem paga as contas é o cidadão comum, bem mais que o transgressor.

Quem cumpre o regulamento de trânsito não desembolsa um único centavo, a título de multa. As sanções correspondentes, mesmo que severas, pressupõem a liberdade de opção do infrator, sem distinção de classes ou castas sociais. Assim como os preços dos produtos do mercado, com os respectivos tributos, são comuns a todos, ricos ou remediados, também as multas de trânsito conservam uma certa distância do poder aquisitivo de quem quer que seja. Mostram-se proporcionais, isto sim, à maior ou menor gravidade da infração.

Indisciplina, imaturidade, insensatez, arrogância, empáfia, negligência, não constituem apanágio de classe social. Não faz sentido que, a pretexto de proteção do indivíduo, se garanta ao reverso a impunidade crescente dos infratores de trânsito em prejuízo das vítimas, que não são poucas, e que também se encaixam no conceito de indivíduo, de cidadão, de pessoa humana. E aludir à vítima é relembrar a dor irreparável, a tragédia, o luto, a cegueira, a paralisia, o sofrimento, a deformidade física. No meio de tudo, a sensação de impotência perante aqueles que, no exercício do Poder, parece que não vêem, não ouvem, não reagem: contemporizam.

Anomia, dilema, impasse. Como inverter as regras do jogo? Concreta ou potencialmente, réus e vítimas inúmeras vezes freqüentam os mesmos clubes, têm gostos semelhantes, rezam juntos na mesma cartilha política. Daí a transigência legal, no Brasil. A figura do motorista ainda impressiona, sobretudo e principalmente quando apresenta em seguida o título de propriedade do veículo.

Miopia intelectual, no entanto. A opção preferencial pelo infrator sacramenta uma injustiça e não leva em conta a escandalosa repercussão negativa dos acidentes do meio da sociedade, que

ainda não se acostumou (felizmente!) com a guerra de todos contra todos. E mais. Quando existem vítimas, também sofrem os acusados, porque agem sem dolo, e sofrem seus amigos, seus familiares, não raro envolvidos no evento. Sofre, em suma, a comunidade, no torvelinho sem fim de uma epidemia evitável, mas persistente, para espanto e desconsolo dos que acreditam ainda na racionalidade global e dialética do legislador.

4. O fracasso da legislação

Cheio de boas intenções, e sem embargo de outras figuras delituosas, preconizou o legislador de 1940 (Código Penal) pena de detenção para os crimes de homicídio e lesão corporal culposos, e de perigo para a vida ou a saúde de outrem, bastante comuns no tráfego de veículos. Acrescentou formas qualificadas para os dois primeiros e ressaltou, quanto ao último (art. 132), seu caráter subsidiário, diante da prevalência do delito mais grave. Admitiu, é certo, a suspensão condicional da pena não superior a dois anos, mas acenou em contrapartida com a pena acessória de interdição temporária da atividade de motorista, por 2 a 10 anos.

A chamada Lei das Contravenções Penais (1941) previu duas importantes contravenções, referentes à incolumidade pública: falta de habilitação para dirigir veículo (art. 32), com pena de multa; e direção perigosa de veículo na via pública (art. 34), com pena de prisão simples ou multa. Instituiu igualmente a interdição temporária da atividade de motorista, pelo prazo de 1 mês a 2 anos, a título de pena acessória.

De início, poucas divergências interpretativas. Com o tempo, no entanto, introduziram-se distinções acadêmicas de imediata repercussão no foro, em benefício dos acusados. A pena privativa de liberdade, de tão desacreditada e contra-producente até mesmo com relação aos crimes dolosos, não poderia alcançar,

por óbvio, infrações de resultado involuntário, fruto de imprudência, negligência ou imperícia. O processo penal, em si, já representava suficiente reprimenda, por seu sentido de humilhação pública de que, no final das contas, também lamentava a ocorrência e tinha paralelamente o dever jurídico de reparar o dano.

Quer dizer, a intervenção do intérprete concorreu para amenizar a situação dos acusados, que se livravam com frequência das penas acessórias e, quando condenados efetivamente, sofriam a pena mínima privativa de liberdade, ou muito próxima do mínimo, e ainda quase sempre com *sursis*, quando inocorria a prescrição da ação.

De todas as divergências ligadas aos crimes culposos chama a atenção até hoje aquela que se prende à validade ou não de aumento de pena (1/3) ao motorista que deixa de observar regra técnica de trânsito (CP, arts. 121, § 4.º, e 129, § 7.º). Não bastou a correta advertência doutrinária de que ela só fazia sentido no caso de consciente e voluntária inobservância de regra técnica, não se confundindo assim com a simples e modesta imperícia ocasional. Não, era preciso ir mais longe, a ponto de reservá-la exclusivamente para os motoristas profissionais. Sobre eles haveria menor injustiça na pretensa "dupla apenação" (*bis in idem*), proibida pelo direito natural, que estaria acima das leis e das constituições. A distinção, em verdade, beneficiou a grande maioria dos motoristas, exatamente os que não ganham nem precisam ganhar a vida ao volante de veículo automotor.

As contravenções penais, apesar de seu caráter preventivo e de sua estrutura simplificada, acabaram sendo niveladas por cima, como se delitos fossem, perdendo em consequência qualquer eficácia intimidativa. A exigência de perigo concreto, com vítima certa ou individualizada, retirou-lhes a função principal, ao mesmo tempo em que desmoralizou a

pretensão formal do legislador com respeito ao crime de exposição a perigo (CP, art. 132).

Nos últimos tempos, quando possível tecnicamente, elas subsistem de preferência em processos criminais, em concurso material, ou são absorvidas pelo delito, podendo desempenhar ainda melancólica função supletiva, em face da fragilidade da prova quanto à infração principal. Na prática, por sinal, as contravenções penais de trânsito se encontram em crise, como instituição. Estão mortas, ou moribundas. Não resistiram à concorrência do Código Nacional de Trânsito, que supre suas deficiências vinculadas ao processo (técnica processual) e à própria estrutura dos aparatos policial e judiciário.

No que tange aos delitos, a Lei 7.209/84 (Código Penal, Nova Parte Geral) incorporou a ideologia da condescendência. Já não existem penas acessórias, penas que se somam à pena principal. Crime de trânsito, aliás, se resolve não raro com a impunidade, à semelhança do que acontece com as contravenções. Em confronto com a avalanche de fatos concretos se mostra ridículo o número de inquéritos policiais, que desembocam, não poucas vezes, no arquivamento. Em havendo processo, prevalecem as deficiências probatórias, as piedosas ficções judiciais, a prescrição da pretensão punitiva. Eventuais condenações se traduzem em multa ou pena restritiva de direito, ou ambas cumulativamente. E as penas de prisão ou detenção, sempre atenuadas no seu *quantum*, se transformam facilmente em liberdade, via suspensão condicional.

O desfecho seria previsível. Com a edição da Lei 9.099, de 26.09.1995, curva-se o legislador à política da transação penal e da intervenção mínima, com reflexo imediato no âmbito das infrações de trânsito. Por seu menor potencial ofensivo, "as contravenções penais e os crimes a que a lei comine pena máxima não superior a um ano" (art. 61), passam a admitir a

composição civil dos danos e a imediata aplicação de pena não privativa de liberdade (art. 72). As lesões corporais dolosas de natureza leve e as lesões corporais culposas, porque dependentes de representação (art. 88), podem agora desafogar os cartórios, inclusive na hipótese de homologação de acordo (art. 74, parágrafo único). E mesmo nos eventos de maior gravidade já existe remédio melhor que o *sursis*, ou seja, a suspensão condicional do processo, na forma do art. 89 e parágrafos.

Completa-se, destarte, com chave de ouro, o ciclo da impunidade penal, consequência inevitável de todo um contexto histórico de indiferença para com a vida e a saúde do próximo. Ainda que se reconheça, em termos de política criminal, merecedora de encômios, uma evolução positiva do ordenamento jurídico, o fato é que na prática, e sobretudo em matéria de trânsito de veículos, os maiores beneficiados continuam a ser os delinquentes de sempre, os transgressores habituais, ironicamente apelidados de réus primários na remota eventualidade de algum processo.

Direito humano? Sem dúvida. Não se podendo, no final do século XX, prevenir o morticínio, as mutilações de milhares de pessoas inocentes, que se assegure ao menos a tranquilidade jurídica dos vencedores, dos fortes, dos que consolidam, pelo exemplo, a espúria legitimidade de suas condutas.

5. Recrudescimento da punição

Existe, é claro, o outro lado da medalha. A tendência atual (ou *contratendência*?) de recrudescimento da punição, seja na doutrina, seja nos projetos de lei, revela uma nova consciência ética no que concerne aos direitos da vítima. Em termos práticos, no entanto, muito pouco se alcançaria, diante da cristalização das deficiências inerentes ao sistema, inclusive de ordem ideológica. É que delitos de trânsito, por definição, envolvem no

máximo dolo de perigo, jamais dolo de dano. Há quem extrapole, assumindo efetivamente o risco de matar ou ferir. Entretanto, não se pode fugir da evidência de que o detalhe teria de ser comprovado através do devido processo legal, no contexto das mesmas deficiências estruturais.

Ora, são essas estruturas que precisam mudar. E mudariam para melhor se os vários órgãos de investigação policial, de acusação, de julgamento, de execução de pena, se revestissem de condições mínimas de operacionalidade. Na divisão de encargos e funções há que se levar em conta a maior gravidade do fato para que se justifique a pesada movimentação policial e judiciária. O que importa é o conteúdo, aferido na dinâmica de parâmetros racionais, à luz dos novos tempos, das novas necessidades. A citada Lei 9.009/95 atende apenas em parte a esse desiderato. Mas a inclusão, no Projeto relativo ao Trânsito, de crimes de perigo, representa um retrocesso, *data venia*. Corresponde a um lamentável equívoco. Afinal de contas, resultado de perigo implica, em regra, uma distância astronômica em relação a resultado de dano.

Daí minha discordância para com a tese da manutenção e ampliação das contravenções penais de trânsito, ou de sua *criminalização*, a demandar despesas inúteis e repetitivas, assim como o inevitável desgaste associado ao exercício de atividades menores, em prejuízo de outras funções relevantes. A possibilidade técnica de sanções de trânsito, pena contravencional, pena criminal e indenização civil dos prejuízos em razão de um mesmo e único fato denota sem dificuldades a insensatez da cumulação e ganância normativas.

Fala-se tanto, hoje, em princípio da insignificância, válido para infrações de pequena monta. Por que então insistir, mesmo nesta nova fase de implementação dos Juizados Especiais, em movimentar a emperrada máquina policial-judiciária para a descoberta formal de

eventos cuja punição se mostraria bastante no âmbito de um simples - mas rigoroso - Código Nacional de Trânsito?

Recordo que não descarto o conveniente processo-crime, ou suas variantes, em havendo lesões efetivas. Diversamente, mera conduta de perigo, imune a qualquer suspeita de dolo de dano, direto ou eventual, deveria redundar, em tese, na dispensa e afastamento do Poder Judiciário.

A imposição de multa elevada, além de outras penalidades ou medidas de ordem administrativa (retenção do veículo, suspensão da habilitação etc.) resolveria o problema sem maiores desgastes para o Ministério Público e Magistratura. Círculo *virtuoso*: multas rigorosas: aumento da receita do Estado; reaparelhamento das Polícias de Trânsito; diminuição dos acidentes e das despesas correlatas; melhor qualidade de vida, em suma. Os inconformados lembraram um círculo *vicioso*: a diminuição das infrações acarretaria menos ingresso de numerário, em detrimento das despesas exigidas pelos serviços implantados. Em outras palavras, diriam que o sistema se acomodaria num patamar semelhante ao de hoje.

Impossível! A manutenção da severidade das sanções num quadro de mudança e consolidação ideológicas em favor das vítimas e, pois, da própria sociedade (com inclusão dos motoristas) atestaria o acerto das medidas, legitimando-as em definitivo. Educadas em outro clima, em outra dimensão cultural, as novas gerações não se deixariam iludir pela incompetência dos incrédulos, incapazes de perceber o sentido pedagógico de uma legislação socialmente sustentável. E é justamente o respeito às instituições democráticas que revela, a meu ver, a urgência da intervenção legislativa.

6. Racionalização do sistema

Minhas preocupações na matéria são de ordem prática, são realistas, revelando

com nitidez uma tomada de posição em favor do interesse público. Admito, porém, que possa estar enganado. Talvez seja razoável a *criminalização* das contravenções e infrações de trânsito. Ainda assim, seria conveniente a majoração dos valores de multa, a justificar, em consequência, no espírito aliás dos novos tempos, o imediato desafogo do sistema: extinção da punibilidade pelo cumprimento integral das sanções administrativas, antes de instaurada a ação penal ou, mesmo, antes da sentença de mérito (neste caso, com algum acréscimo quantitativo).

Nada obstante, insisto em que a redução dos acidentes de trânsito não se resolve com legislação criminal. Mesmo atualmente, em plena vigência do procedimento sumaríssimo, se pode vislumbrar o desacerto da pretendida mudança de rumo, norteadas pela introdução de novos tipos. Contravenções penais e delitos de perigo individual e coletivo, a par dos clássicos delitos de dano (homicídio, lesões corporais), há muito que estão em vigor e não alcançaram até hoje o menor êxito estatístico em matéria de prevenção ou repressão. A repentina *criminalização* de infrações de trânsito colocaria em cheque, mais uma vez, a credibilidade funcional da Polícia Judiciária, do Ministério Público e da Magistratura, em prejuízo da comunidade.

Ao reverso, a exigência de multas bastante elevadas exerceria relevante papel de prevenção de acidentes, tônica e razão de ser deste artigo. *Suas vantagens saltam aos olhos, pois atingem o bolso do infrator, e com seriedade, num momento em que ele pode respirar aliviado, pois não matou ou feriu ninguém.* A imediata presença do Estado já se revela, na hipótese, mais do que suficiente, a lembrar inclusive a probabilidade ou certeza de um retorno mais severo, em havendo reincidência. Acionar, também, o mecanismo policial-judiciário (no papel, é claro!) é

cometer o duplo engano de se pretender o impossível e conseguir impensadamente a absoluta certeza da impunidade criminal para a grande maioria dos indisciplinados no trânsito.

Muita sabedoria, pouca serventia. Legislações sofisticadas, mas divorciadas da realidade, só têm valor para os doutos, para as dissertações acadêmicas. Crimes de perigo, em regra, não passam de complicadores do sistema jurídico-penal, que já funciona seletivamente, e com previsível parcimônia, até mesmo nas ocorrências de dano.

Não há e nunca vai haver espaço para tanto processo e julgamento. Em princípio, é a existência de efetiva lesão que movimenta o aparelho policial e, na sequência, o Ministério Público e o Poder Judiciário. O pretendido aumento inflacionário dos delitos de trânsito, se atende por um lado ao texto constitucional do *nullum crimen, nulla poena sine praevia lege*, desmoraliza-o por outro lado ainda mais, eis que reduzido na prática a uma formalidade vazia, inoperante.

A boa política do Estado é aquela que corresponde às expectativas do grupo social. O interesse maior, no trânsito, é que não haja morte nem lesões corporais, evitáveis todavia desde a raiz, a partir do instante em que são flagradas e punidas efetivamente as condutas *perigosas* que se opõem a esse desiderato. Uma pronta e severa resposta administrativa já seria então viável e plausível por si só, no pressuposto de uma reorganização dos serviços como decorrência de uma racional concentração de verbas, esforços e atitudes.

No fundo, advogo a simplicidade de uma legislação realista e compatível com o bom-senso. Os crimes de perigo são, mesmo, perigosos. A vida e a saúde do cidadão, por sua fundamental importância, não podem ser confiadas à beleza arquitetônica de uma certa “modernidade” tristemente ancorada em falsas premissas éticas ou assustadoramente comprometida com as ilusões e encenações da dogmática jurídico-penal.

Florianópolis (SC), maio de 1996.