

3 – DIREITO DE TRÂNSITO

O CÓDIGO DE TRÂNSITO – ESSE DESCONHECIDO

GERALDO DE FARIA LEMOS PINHEIRO

Waldyr de Abreu, mestre do direito de trânsito no Brasil, num relatório apresentado como bolsista do Instituto de Pesquisas Rodoviárias, em 1971, na Introdução lembrou Edgar Pisani, Ministro de Estado da França, ao assegurar: “Somos assassinos por imprudência, fadiga, vaidade, pressa excessiva, imperícia, e cada segunda-feira nos dá o balanço da mortandade”. O automóvel – ainda segundo Waldyr de Abreu – encontrou o homem e a estrada sem condições necessárias para recebê-lo tranqüilamente. Educação e disciplina têm como pressuposto o exato entendimento do código de trânsito, *esse desconhecido* (ABREU, Waldyr de. *Temas fundamentais dos Códigos de Trânsito*. Rio de Janeiro: IPR).

Em 1924, o juiz Frutuoso Moniz Barreto de Aragão, dando publicidade às suas sentenças, consignou que “entre os tributos que o homem moderno paga ao desenvolvimento da técnica e ao progresso vertiginoso dos meios de transporte e comunicações, destacam-se os chamados crimes do automóvel”. José Frederico Marques o definiu como “toda infração penal oriunda de veículo motorizado, na sua função comum de meio de locomoção e transporte, quer de carga como de pessoas” (MARQUES, José Frederico. *Tratado de Direito Penal*. São Paulo: Saraiva, 1961. v. 4, p. 250). Ousamos definir os crimes de trânsito como a infração penal praticada culposa ou dolosamente na via terrestre, seja pelo condutor que se locomove num veículo, individualmente ou para o transporte de

pessoas ou carga, seja pelo pedestre que dirige sua ação contra a segurança da circulação viária (PINHEIRO, Geraldo de Faria Lemos. *Doutrina, legislação e jurisprudência do trânsito*. 3.^a ed. São Paulo: Saraiva, p. 135).

A característica do crime automobilístico é a culpa, convindo ressaltar o ensinamento de Giacomo Delitala, invocado por Waldyr de Abreu: “Atualmente do ponto de vista social, a prevenção dos crimes culposos é problema ainda mais grave que as dos crimes dolosos, porque enquanto estes últimos estão em geral declinando ou estacionários (talvez na época o raciocínio fosse verdadeiro), aqueles aumentam assustadoramente em toda parte, como consequência do maquinismo em gênero e do automóvel em espécie.”

Na introdução de sua obra *Acidentes de trânsito*, Buenos Aires: Editorial Universidade, 1995. Carlos A. Ghersi afirmou que está surgindo o que se denomina *la sociedad a dos velocidades*, esclarecendo que se trata dos proprietários ou possuidores de automóveis, que se apropriam das ruas, avenidas, estradas, em suma da sociedade, e aqueles que são submetidos às regras dos automobilistas, os convidados de pedra, os marginalizados, os pedestres. O autor indaga: “Será que Kelsen e Marx tenían razón al señalar – palabras mas palabras menos – que el derecho es solo un reflejo de la classe dominante?”

Antes mesmo do desenvolvimento da indústria automobilística brasileira, Nel-

son Hungria referia-se ao automóvel como um autêntico flagelo, por matar mais que a peste branca ou a peste celta. “O tráfego de veículos automotores — assegurava o mestre — “fez-se na atualidade uma causa quotidiana e alarmante de eventos lesivos contra a pessoa. A vida intensa criou a necessidade de vencer as distâncias no mais breve tempo possível. A velocidade dos transportes é uma injunção do século. Na competição dos negócios e interesses, não há lugar para os lerdos, *Dormientibus non succurrit fortuna*. O êxito é de quem chega primeiro. Já não se pode viver à câmara lenta, como no tempo do carro de bois ou do fiacre tirado por pilecas sonolentas. Hoje o automóvel, devorador insaciável de distâncias, incorporou-se tão visceralmente às utilidades práticas, que sua supressão seria como a parâda da circulação sangüínea no corpo humano, mas o automóvel no vaivém das correrias, pede caro pelo seu serviço. Com a freqüência dos funestos acidentes que provoca, quase se poderia dizer que ele passa matando, esmagando, estropiando” (HUNGRIA, Nelson. *Comentários ao Código Penal*. 2.^a ed. v. 5, p. 186).

Há que se ter em conta, portanto, a necessidade de uma legislação administrativa e outra penal para conter a participação errada dos proprietários e usuários de veículos automotores. Participação errada que merece punição, mas que no Brasil tem sido extremamente suavizada pela fiscalização deficiente, e acima de tudo pela certeza ou quase certeza da impunidade.

Na coluna Letras jurídicas, Walter Ceneviva descreve o que chamou *A selva do trânsito*, a propósito do ensaio de Roberto da Matta no jornal *Folha de S. Paulo*, de 14.07.1985. Escreveu então o professor de direito e jornalista: “Creio que ninguém põe em dúvida que o crescimento de infrações de trânsito tem sido constante. Talvez se possa afirmar que o

aumento segue em progressão geométrica. Dessa constatação tiro uma variante diversa da que chegou o sociólogo.” (Da Matta disse que as pessoas ficam predispostas a obedecer as regras de circulação de automóveis porque respeitar o trânsito é mais vantajoso. Desdenhá-las pode significar um desastre e até mesmo a perda da própria vida). “O risco de vida ou de acidente, relacionado com o instinto de conservação das pessoas, não é, por si, um fator inibitório da infração de trânsito. Se fosse, estou certo que o número de ofensas à circulação de carros se manteria mais ou menos estável, apenas proporcional ao número de carros”. Finalizando o jurista assevera: “O problema, a meu ver, não é sociológico. Nem se relaciona com as regras que vigoram a respeito de acidentes com vítimas. A dificuldade diz respeito à falta de educação, tem intimidade com a certeza ou a quase certeza da impunidade”.

Se retornarmos no tempo, há um século, veremos que o rigor da punição era pronto e seguro, a menos que se tenha em conta a condição do militar ilustre como vítima. A notícia de *O Estado de S. Paulo*, de 18.02.1897, foi a seguinte: “Accidente. Hontem à 1 hora da tarde mais ou menos, o tilbury n. 67, guiado pelo cocheiro Juliano Luiz, atropelou e contundiu o sr. general Couto de Magalhães, na rua quinze de Novembro. O offendido foi medicado immediatamente na Pharmacia Normal e o cocheiro foi preso por um guarda civico que o apresentou a policia”.

A Legislação brasileira referente aos veículos automotores pode ser colhida esparsamente, sendo o Dec. 8.324, de 27.10.1910, um dos primeiros diplomas que cuidaram do assunto, ordenando o trânsito subvencionado de transportes por automóveis. Esse decreto do Presidente Nilo Peçanha cuidava da segurança do trânsito, de modo pioneiro. O Dec. Legislativo 4.460, de 11.01.1922, a par de

se referir à construção de estradas, cuidou da carga máxima de veículos, usando a expressão *mata-burros*. O Dec. Legislativo 5.141, de 05.01.1927, pela vez primeira mencionou os autocaminhões, e o Dec. 18.323, de 24.07.1928 aprovou o regulamento para a circulação internacional de automóveis no território brasileiro e para a sinalização, segurança do trânsito e polícia nas estradas.

A partir de 1941 tivemos o primeiro Código Nacional de Trânsito (Dec.-lei 2.294, de 28.01.1941) logo substituído pelo Dec.-lei 3.651 de 25.09.1941 e que cedeu lugar para o código editado pela Lei 5.108 de 21.09.1966.

De acordo com o art. 1.º do Dec.-lei 3.651, "As leis estaduais relativas ao trânsito e aos condutores dos demais veículos, aos pedestres, aos animais e à sinalização local devem adaptar-se às disposições deste código, no que for aplicável. Os Estados baixarão, para esse fim, regulamentos e instruções complementares". O art. 2.º determinava: "Cada Estado organizará, de acordo com suas necessidades, os serviços administrativos destinados ao cumprimento dos dispositivos deste código, obedecendo às normas gerais da legislação federal".

No Estado de São Paulo, em função da competência prevista pela Lei 3.651, cuidou-se da preparação de um novo regulamento de trânsito, mas tal providência ficou procrastinada pela solicitação do Conselho Nacional de Trânsito (criado no art. 134 da Lei 3.651) para que os Estados aguardassem a publicação do regulamento do Distrito Federal, para uniformidade da legislação. O Distrito Federal, contudo, só editou seu regulamento em 24.01.1946, já com a expectativa da reforma do código.

Com o advento da Constituição Federal de 1946, das Constituições estaduais e da Lei Orgânica dos Municípios ocorreram profundas alterações na legislação,

e o Estado de São Paulo continuou mantendo o seu regulamento, aprovado pelo Dec. 9.149, de 06.05.1938.

A Lei 5.108, de 21.09.1966, ao estabelecer o novo Código Nacional de Trânsito criou o sistema Nacional de Trânsito, determinando que dentro de 120 dias fosse expedido o regulamento, necessário à sua melhor execução. No entanto, só em 16.01.1968 foi editado o regulamento, aprovado pelo Dec. 62.127.

A partir de 1967, o CTN teve várias modificações, constando-se especialmente os Dec.-lei 237, 584 e 912. Sucederam-se então as Leis 5.693, 5.820, 6.124, 6.308, 6.369, 6.731. Prosseguiram as alterações, enquanto cresciam as intenções para um novo código nacional, tendo o Ministério da Justiça designado um grupo de trabalho para a revisão do estatuto então vigente, tendo sido elaborado um anteprojeto, publicado no *DOU* de 16.09.1974, como Suplemento ao n. 178 daquele dia. O trabalho do grupo, após as sugestões e críticas recebidas, perdeu-se nos escaninhos da burocracia federal, enquanto prosseguia a *pletora legisferante* a que se referiu Pontes de Miranda nos seus *Comentários à Constituição Federal*, afirmando: "A pletora legisferante de 1964-1968 foi inigualada em toda a história do Brasil, criando a par da mediocridade de concepção a perturbação da segurança jurídica" (PONTES DE MIRANDA. *Comentários à Constituição Federal*. 2. ed. São Paulo: RT, t. 3, p. 321).

O procedimento dos nossos legisladores, especialmente no campo penal, tem sido um desastre para a harmonia do sistema jurídico, e todos autores recriminam as modificações pontais que um grupo de juristas do Ministério da Justiça vem perpetrando.

Retornando aos projetos de um novo código de trânsito, a Presidência da República, em 06.06.1991, criou Comissão

Especial para elaborar um trabalho que foi publicado no *DOU* de 13.07.1992, para sugestões da sociedade, bastante modificado na verdade pelos critérios do Ministério da Justiça. Finalmente, com a Exposição de Motivos 45/93 e Mensagem 205/93, de 22.04.1993, chegou o projeto ao Congresso Nacional.

Não obstante reconhecer a evidência da proliferação extraordinariamente assustadora dos acidentes de trânsito, da defasagem do instrumental legislativo, da dramatização da delonga judicial, e do clamor da sociedade – que já exigia maiores penas e garantia da certeza da punição, o Ministro da Justiça acabou submetendo o anteprojeto de lei à decisão presidencial sem abranger o capítulo destinado à definição dos crimes de trânsito. A explicação oficiosa da retirada foi a de que o Jurista Evandro Lins assim aconselhara de sorte a não prejudicar a unidade da reforma do Código Penal, da qual era coordenador. Recebida a Mensagem em 24.05.1993, para tramitar nos termos do art. 205 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, na condição de *Projeto de Código*, foi ela no entanto encaminhada pela Presidência para uma Comissão Especial, com apoio no inc. II do art. 34 do regimento, suprimindo-se o exame do Plenário.

O 3.º Relatório da Comissão Especial foi considerado *conclusivo* e aprovado em face do *poder terminativo* dessa Comissão, sem recurso previsto no art. 132, § 2.º do Regimento, de vez que o Dep. Adylson Motta e outros signatários o retiraram dez dias após a sua protocolização.

No Senado Federal foi o projeto recebido em 04.05.1994 (n. 3.710/93 na Casa de origem), submetendo-se ao exame 256 proposições. O Relator anotou o *invulgar procedimento legislativo* adotado pela Câmara dos Deputados e, temeroso de que a tramitação fosse declarada nula pelo Poder Judiciário, dado o vício

de forma, submeteu o caso à Consultoria do Senado. Esta, na Nota Técnica 117/66, concluiu: “Assim, do exposto, concluímos que a questão da admissão de proposição para tramitar como projeto de código é matéria inscrita no âmbito da interpretação do regimento interno da Casa do Congresso Nacional. Por outro lado, não é possível uma Casa restituir à outra matéria legislativa lá votada, em razão de divergência de interpretação do respectivo regimento interno.”

Do relatório aprovado pelo Senado consta a seguinte informação: “Buscamos a melhor doutrina, consultamos a literatura especializada e ouvimos os mais experientes. Baseamos o nosso trabalho nas informações de especialistas de diversas áreas do conhecimento e contamos com a providencial e prestimosa colaboração de nossos pares nesta Comissão.”

De volta ao Senado, o projeto passou a merecer o reexame da Câmara, tendo sido aprovado para promulgação.

Como se vê, desde 1974 procurava-se a revisão da Lei 5.108/66, a pretexto de melhor aplicação dos procedimentos administrativos. No correr destes anos inúmeros países inovaram sua legislação de trânsito. Assim, na França, o Código bem como a legislação complementar sofreram sucessivas alterações, como se pode conferir na cronologia da publicação Dalloz (*Code de la Route*. 1996 p. 968-985). Na Espanha ocorreram modificações autorizadas pela Lei de Bases, de julho de 1989, do que resultou o texto articulado aprovado pelo real Dec. Legislativo 339, de março de 1990, bem como o regulamento geral de 1992 (8.ª ed. Madrid: Tecnos, 1996). Em Portugal, como menciona Antonio Serra Amaral, o Código da Estrada de 1954 e o seu regulamento geral eram, ao tempo de sua entrada em vigor, diplomas tecnicamente corretos, coerentes, bem redigidos e sistematizados. A evolução do próprio trâ-

sito trouxe, porém, consigo, e sempre em medida crescente a necessidade de proceder a inúmeras alterações naqueles textos, ou de os completar, conduzindo a uma situação em que o código convivia com uma considerável legislação avulsa e com vasta regulamentação, nem sempre com ele compagináveis, tornando-se insegura e difícil a interpretação do normativo vigente. Assim, o Dec.-lei 114, de 03.05.1994, aprovou o Código da Estrada, revogando então o de 1954 (AMARAL, Antonio Serra. *Código da Estrada anotado e comentado*. (Almedina, 1995). Na Argentina, a Lei 24.449 foi sancionada em 23.12.1994 e promulgada parcialmente em 06.02.1995.

Não há que se questionar, portanto, que o Brasil não tenha tido necessidade de atualizar-se, preparando uma nova lei de trânsito, que tomou a denominação de Código de Trânsito brasileiro. Decorridos mais de 30 anos, poder-se-á afirmar que a Lei 5.108 é conhecida e cumprida? Repetindo Waldyr de Abreu, “a educação e a disciplina rodoviárias têm como pressuposto o exato entendimento do Código de Trânsito, esse desconhecido ainda”.

Ao encaminhar ao Ministro da Justiça o trabalho da Comissão encarregada do

anteprojeto a que nos referimos, escreveu o seu Presidente: “A insatisfatória situação do trânsito brasileiro, a todo momento criticada, discutida e avaliada por órgãos de imprensa falada e escrita, e por especialistas e pelo público em geral, constitui, sem dúvida, no contexto de segurança do cidadão e da sociedade, um dos mais sérios desafios para a administração pública”.

Na verdade, a carência de técnicos e de fiscalização acarretam o elevado número de infrações praticadas pelos condutores, certos da impunidade, seja ela de ordem administrativa seja judiciária, já que a falta de celeridade dos procedimentos gera a prescrição ou a absolvição por falta de provas, devendo-se incluir agora a benevolência ainda não bem justificada da Lei 9.099. Se em 30 anos quase ninguém aprendeu o Código e as normas do Contran, pela deficiência do ensino e pelas mazelas da administração, campeando a impunidade, será que a lei mais exigente não terá o mesmo destino daquelas que *não pegam*? Façamos votos ardentes para que o *jeito*, bem descrito por Roberto Campos (*A técnica e o risco — A sociologia do jeito*. APEC, 1996) não estacione e nem pare nos domínios do trânsito.