

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

VOTO EM SEPARADO (DEPUTADO MARCOS ROGÉRIO)

PROJETO DE LEI Nº 4.449, DE 2012

“Altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro, para dispor sobre o processo de formação de condutores.”

Autor: Deputado MAURO LOPES

Relator: Deputado VICENTE
CANDIDO

I – RELATÓRIO

A proposta em epígrafe, do nobre Deputado Mauro Lopes, acrescenta parágrafo ao art. 158 do Código de Trânsito Brasileiro, tornando obrigatório que, antes do início das aulas em vias públicas, parte da formação de condutores seja compulsoriamente realizada em simuladores de direção.

O projeto ratifica o Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN como a autoridade competente para estabelecer os requisitos técnicos mínimos necessários à homologação de simulador de direção e a carga horária mínima a ser cumprida pelos candidatos para obtenção da autorização para a condução de ciclomotores (CAC), obtenção da carteira nacional de habilitação (CNH) e adição ou mudança de categoria.

Em sua justificção, o autor informa que o trânsito matou, em 2010, 40.610 pessoas, número que aumenta a cada ano e que coloca o Brasil em quinto lugar mundial no número de mortos no trânsito (atrás apenas da Índia, China, EUA e Rússia). Esclarece que os números são ainda mais assustadores em relação aos motociclistas, cuja taxa de mortalidade, em 2011, superou a de pedestres e ciclistas. Aduz que o fator humano e as condições da via são as causas mais determinantes para a ocorrência de acidentes, ambos parâmetros sobre os quais é possível agir.

Afirma que os simuladores têm sido a principal ferramenta de treinamento na aviação, podendo contribuir, de forma semelhante, para o treinamento dos candidatos à habilitação ou daqueles que pretendem mudar ou adicionar uma categoria à sua habilitação. Informa que o CONTRAN tentou exigí-los repetidas vezes a partir de 1977 e, embora a Resolução CONTRAN n.º 358/2010 exija que toda autoescola tenha um simulador (art. 8º, III, “f”), a falta de regulamentação quanto ao seu uso tem impossibilitado que o equipamento seja efetivamente útil no processo de formação dos condutores. Defende, pois, que sem descuidar da infraestrutura viária e dos veículos, concentrem-se as ações legislativas na figura humana do condutor, a ser melhor formado antes de chegar às vias públicas.

A Comissão de Viação e Transportes, ressaltando o valor dos exercícios virtuais, aprovou o projeto, na forma de Emenda apresentada pelo Relator, Deputado Edinho Araújo. A Emenda compatibiliza o projeto com a redação vigente do Código, repetindo os termos usados no art. 141 para a alínea “a” do inciso II do § 3º, referindo-se à permissão para dirigir na alínea “b”, esclarecendo, na alínea “c”, que a adição ou mudança de categoria é da carteira nacional de habilitação, e tirando a referência a siglas, que não constam do texto vigente da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

II – VOTO

A iniciativa do ilustre Deputado Mauro Lopes está, indubitavelmente, alicerçada na legítima preocupação com o elevado crescimento dos acidentes nas vias brasileiras. Os acidentes de trânsito, nas grandes cidades e em estradas das regiões desenvolvidas do mundo, converteram-se nas principais causas de morte e incapacidade.

Atualmente, são cerca de 1,3 milhão de mortos e 30 milhões de feridos (muitos permanecendo com sequelas graves e definitivas), representando verdadeira tragédia mundial. No Brasil, são quase 40 mil mortes por ano e milhares de pessoas ficam com sequelas graves. Os índices de mortalidade no trânsito são pungentes: a relação entre o número de mortes e a frota de veículos é de cinco a dez vezes superior à dos países desenvolvidos.

Tal cenário tira do país mais de R\$ 30 bilhões (algo como 1,2% do PIB). Mais importante que o custo econômico dos acidentes são os custos humano e social: sofrimento físico e psicológico das vítimas e seus familiares.

Feitas essas considerações, cabe-nos reiterar que a proposta em análise, por bem intencionada que seja, revela-se inócua para auxiliar a mitigar um dos mais sérios problemas de saúde pública da atualidade.

Em seu esteio argumentativo, o autor alega que os simuladores de voo são a principal ferramenta para o treinamento na aviação, e que o uso de dispositivos semelhantes nos Centros de Formação de Condutores (CFC) terá impacto relevante na redução dos sinistros rodoviários.

Não há como negar a importância dos simuladores de voo na formação de pilotos, ressalte-se, como instrumento acessório. Além de não ser a ferramenta fundamental para o treinamento dos alunos, não há obrigatoriedade de as escolas de aviação disponibilizarem o dispendioso equipamento aos instruídos. Ademais, a utilização de simuladores de voo não faz parte do currículo obrigatório do candidato a piloto, seja particular, comercial ou de carreira. Basta recorrer à legislação atinente à matéria.

A Agência Nacional de Aviação, órgão que regula aviação civil no Brasil, disciplina a temática em dois diplomas legais: o RBAC 61 do Regulamento Brasileiro de Aviação Civil, aprovado pela Resolução nº 276, de 18 de junho de 2013, que trata das licenças, habilitações e certificados para pilotos; e ainda o Regulamento Brasileiro de Homologação Aeronáutica Nº 141 (RBHA 141), aprovado pela Portaria nº 827/DGAC de 4 de agosto de 2004, que estabelece normas, procedimentos e requisitos concernentes ao processo de concessão de autorização para funcionamento de escolas de preparação de pessoal para a aviação civil brasileira.

Entendemos que o projeto de lei atenta contra o **princípio da razoabilidade**, segundo o qual uma conduta somente é legítima se for adequada para conseguir o fim almejado, ou seja, a obrigatoriedade de simuladores não implica necessariamente na redução de acidentes ou, quiçá, que o condutor estará mais bem preparado.

No que tange ao princípio da razoabilidade, o doutrinador Celso Antônio Bandeira de Mello em sua obra "Curso de Direito Administrativo", Malheiros, 2002, 14ª ed., p. 91-93, entende que:

Enuncia-se com este princípio que a Administração, ao atuar no exercício de discricção, terá de obedecer a **critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas e respeitosa das finalidades que presidiram a outorga da competência exercida**. Vale dizer: pretende-se colocar em claro que não serão apenas inconvenientes, **mas também ilegítimas - e, portanto, jurisdicionalmente invalidáveis - , as condutas desarrazoadas e bizarras, incoerentes ou praticadas com desconsideração às situações e circunstâncias que seriam atendidas por quem tivesse atributos normais de prudência, sensatez e disposição de acatamento às finalidades da lei atributiva da discricção manejada.** (grifou-se)

(...)

Fácil é ver-se, pois, que o princípio da razoabilidade fundamenta-se nos mesmos preceitos que arrimam constitucionalmente os princípios da legalidade (arts. 5º, II, 37 e 84) e da finalidade (os mesmos e mais o art. 5º, LXIX, nos termos já apontados).

Segundo Jose dos Santos Carvalho Filho, em sua obra, Manual de Direito Administrativo, *lumen juris*, 2006, 16º ed., p.29:

Razoabilidade é a quantidade do que é razoável, ou seja, aquilo que se situa dentro dos limites aceitáveis, ainda que os juízos de valor que provocaram a conduta possam dispor-se de forma um pouco diversa.

Embora o autor da proposição argumente que o simulador é imprescindível para melhor formação do condutor, treiná-lo em situações de risco (neblina, chuva) geradas pelos simuladores de direção, não há evidência estatística que comprove a assertiva. Desconhecemos estudo que corrobore a utilização compulsória de simuladores de direção como ferramenta indispensável para a redução de acidentes.

É imperioso ressaltar também que o aluno de um CFC, antes de assumir efetivamente a direção, passa inicialmente por aulas de prática veicular, sempre acompanhado de instrutor, em veículo devidamente preparado para situações que envolvam risco de qualquer natureza, seja para motoristas ou pedestres.

A atual legislação também obriga o aluno a realizar aulas no período noturno, justamente para prepará-lo adequadamente à rotina do trânsito. Entendemos que não há simulador que consiga reproduzir, como desejado, as condições reais de tráfego no comando de um carro ou motocicleta, sem falar no comportamento dos pedestres. Não há recurso tecnológico que prepare melhor o futuro condutor do que aulas técnico-teóricas bem ministradas e um instrutor bem treinado. Por moderno que seja, não há dispositivo mais eficiente que aulas práticas em veículo similar ao utilizado nas ruas.

Outra questão que não podemos deixar de considerar diz respeito aos possíveis efeitos adversos decorrentes do uso obrigatório e repetido de simuladores. A chamada "Síndrome de Adaptação a Simuladores" (em inglês "SAS" - Simulator Adaptation Syndrome), é um problema comum a todo equipamento dessa natureza.

As principais causas da SAS são atrasos no sistema entre o comando do motorista e a resposta do simulador. Como efeito, o cérebro, fazendo referência à condução de um veículo real, espera que a resposta do simulador seja a mesma à de um carro, e assim, quanto maior for o desvio maior a "carga de adaptação" no cérebro. Se o desvio for grande, alguns usuários poderão experimentar sintomas como dores de cabeça, enjoo e desorientação em decorrência da SAS.

Da mesma forma, as alternâncias de ambiente no simulador também podem causar efeitos indesejáveis, ou seja, algumas pessoas vão sentir desconforto em razão de o simulador não ter sinais reais de movimento. Alguns indivíduos apresentam baixa tolerância a atrasos do sistema visual.

Assim, entendemos que as normas legais devem atender ao princípio da razoabilidade. O que não ocorre na proposição em tela, uma vez que se compreendemos a natureza e extensão desse princípio, dele foge em absoluto.

Tornar obrigatórios simuladores de veículos é desconsiderar a natureza, a racionalidade e intenção das normas; ademais, não pode o legislador impor aos cidadãos

medida de caráter obrigatório que, sem a devida comprovação de eficácia, possa ter algum efeito indesejado sobre sua saúde.

A proposição, em que pese seu nobre objetivo, também fere o **princípio da proporcionalidade**. Ao legislador torna-se imperioso coibir excessos desarrazoados, por meio da aferição da compatibilidade entre os meios e os fins da atuação legislativa, evitando exigências desnecessárias ou abusivas que prejudiquem os direitos do cidadão.

Na proposição em tela observa-se claramente que o princípio da proporcionalidade está sendo violado. Quando o legislador estabelece a obrigatoriedade de utilizar simulador para obter a CNH está excedendo seu poder, pois não há indícios de que o simulador tornará o candidato a CNH mais apto a dirigir do que aquele que tirou sua CNH pelo modo convencional.

Também, não é proporcional a obrigação para os condutores de veículo automotores quando os comparamos com os candidatos a piloto, pois, para tirar brevê, situação mais complexa e mais perigosa, o uso de simuladores é facultativo.

José dos Santos Carvalho Filho, em sua obra Manual de Direito Administrativo, *lumen juris*, 2006, 16^o ed., p.38, trata do princípio da proporcionalidade, *in verbis*:

“... no princípio da Proporcionalidade é necessário para seu exame que **esteja presente a adequação entre meios e fins**, mas não somente isso, é também necessário que se analise a real necessidade da aplicação do ato restritivo de direitos fundamentais e em caso positivo, constatada a existência de mais uma forma adequada (grifo) para tal, que seja escolhida a menos gravosa aos direitos do indivíduo que sofrerá a sanção.

O grande fundamento do princípio da proporcionalidade é o **excesso de poder**, e o fim a que se destina é exatamente o de conter atos, decisões e condutas de agentes públicos que ultrapassem os limites adequados, com vistas ao objetivo colimado pela Administração, ou até mesmo pelos Poderes representativos do Estado.” (grifo do autor)

Desta forma, não é lícito valer-se de medidas compulsórias ou formular exigências aos particulares além daquilo que for estritamente necessário para a realização da finalidade pública almejada. Almeja-se sempre a adequação entre os meios e os fins, vedando-se a imposição de obrigações em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público.

O art. 1^o, inciso IV, da Constituição Federal, estabelece os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa como um dos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, princípio esse também reconhecido na doutrina e que rege a ordem econômica nacional, visando assegurar a todos uma existência digna e sem discriminações.

Também, o art. 170, parágrafo único da Constituição Federal assegura a todos o **livre exercício de qualquer atividade econômica**, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Ora, o referido texto constitucional assegura a toda empresa a existência digna e sem discriminações para exercer sua atividade econômica, desde que observados os limites da justiça social.

José Afonso da Silva, ensina, em sua obra Curso de Direito Constitucional Positivo que:

“a liberdade de iniciativa envolve a liberdade de indústria e comércio ou liberdade de empresa e a liberdade de contrato.”

Embora o referido princípio não seja absoluto, uma vez que há restrições legais para a obtenção de autorização para o exercício de algumas atividades econômicas específicas. Todavia, a livre iniciativa aqui tratada preza por valores de justiça social e pelo bem-estar da sociedade, evitando a satisfação pessoal do empresário que tenha por objetivo apenas o lucro.

Vale ressaltar que a lei n.º 12.529/11, em seu art. 36, estabelece os prejuízos à Livre Concorrência ou Livre Iniciativa:

Art. 36. Constituem **infração da ordem econômica**, independentemente de culpa, **os atos** sob qualquer forma manifestados, **que tenham por objeto ou possam produzir os seguintes efeitos**, ainda que não sejam alcançados:

I - limitar, falsear ou de qualquer forma **prejudicar a livre concorrência ou a livre iniciativa**;

II - dominar mercado relevante de bens ou serviços;

III - aumentar arbitrariamente os lucros; e

IV - exercer de forma abusiva posição dominante.

Consideramos ainda que a proposição fere o **princípio da livre iniciativa**. Não podemos olvidar o impacto negativo que a obrigatoriedade causará nos milhares Centros de Formação de Condutores em todo o Brasil. As chamadas autoescolas, em grande parte, são pequenos empreendimentos com dificuldades para arcar com o custo de aquisição dos caros equipamentos simuladores.

Já são muito altos os custos de aquisição e manutenção dos veículos de instrução, sem falar na folha de pagamento de funcionários e instrutores. Como todo recurso tecnológico, a defasagem dos simuladores ocorrerá rapidamente, tornando obsoletos equipamentos adquiridos por somas consideráveis. A obrigatoriedade poderá tornar inviável a atividade para muitos desses empreendedores. O preço de um simulador homologado pode chegar a R\$ 20.000,00.

Reconhecemos que, apesar de todo o esforço feito no país nos últimos anos para reduzir as mortes e os acidentes de trânsito, como a adoção de leis mais rígidas, punições mais severas, recursos tecnológicos, fiscalização mais intensa, melhoria das rodovias, o número de mortes e feridos graves não tem diminuído como esperado.

Toda tecnologia que possa efetivamente enfrentar tão grave problema é-nos apazível. É o caso dos radares, controladores de velocidade, bafômetros, limitadores de velocidade nos veículos, sensores de presença, air-bags, freios ABS, entre outros.

Infelizmente, instituir a obrigatoriedade do uso de simuladores de direção veicular representa medida ineficaz, desproporcional e pouco razoável, que nenhum impacto trará para a segurança de motoristas e pedestres. Apenas elevará os custos de manutenção dos CFC, que já passam por dificuldades, e aumentará os custos para obtenção da CNH.

O fator mais importante para o aumento de acidentes são o exponencial crescimento da frota, fruto dos incentivos públicos à aquisição de veículos e do crescimento econômico experimentado na última década, e o péssimo estado de conservação das estradas e vias brasileiras. A implementação obrigatória de simuladores de direção nas autoescolas não será a solução, nem parte dela, conforme expusemos neste voto.

Defendemos, sim, aprimoramento ainda maior do processo de formação de condutores, com ênfase na direção defensiva e no absoluto respeito às normas de tráfego. Aliada à educação cidadã dos condutores, cobramos do Estado uma política efetiva de trânsito, que dê condições adequadas de trafegabilidade e convívio nas vias brasileiras. A política de estímulo ao uso do transporte individual também deve ser questionada, porquanto tem impacto direto nas estatísticas de mortalidade no trânsito.

Por fim, destacamos que não é nosso intento descartar peremptoriamente, no futuro, a utilização de simuladores como instrumento opcional de treinamento, especialmente para auxiliar pessoas com deficiência ou medo de dirigir, que talvez sejam beneficiadas de alguma maneira por esses dispositivos. O simulador talvez possa ser útil no treinamento de direção defensiva para renovação da Carteira Nacional de Habilitação, especialmente quando realizado com motoristas infratores.

Ressaltamos, sempre em caráter pedagógico auxiliar, nunca obrigatório. Países como Estados Unidos, Chile e Espanha, quando utilizam o recurso, o fazem sempre de maneira acessória e com as finalidades que sublinhamos.

Diante do exposto, em que pesem as nobres intenções do autor, o voto é pela **inconstitucionalidade** e **injuridicidade** do Projeto de Lei 4.449/20112 e da Emenda nº 1 da Comissão de Viação e Transportes.

Sala da Comissão, em 19 de fevereiro de 2014.

Deputado MARCOS ROGÉRIO

Relator