

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 1496, DE 2014.

(Apensos: PDC152/2015; PDC 236/2015; 273/2015; PDC 321/2016)

Susta a aplicação das Resoluções nº 493, de 05 de junho de 2014; nº 473, de 11 de fevereiro de 2014; nº 444, de 25 de junho de 2013, do Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN

Autor: Deputado Osmar Serraglio e outros

Relator: Deputado Arnaldo Faria de Sá

VOTO EM SEPARADO

DEPUTADO MARCOS ROGÉRIO

I – RELATÓRIO

A proposição e seus apensos têm por finalidade sustar Resoluções do Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN que estabeleceram, como pré-requisito para a realização do Exame de Prática de Direção Veicular para obtenção da Carteira Nacional de Habilitação, a obrigatoriedade do cumprimento de carga horária mínima em equipamentos de simulação de direção veicular.

A referida obrigatoriedade foi, inicialmente, determinada em junho de 2013. Após reações contrárias, o CONTRAN revogou, depois relativizou e finalmente reinstituiu a obrigação do uso do simulador.

Seguindo as idas e vindas do Conselho Nacional de Trânsito, o PDC 1.496, de junho de 2014, procurou sustar todas as resoluções que, por modo direto ou indireto, instituíssem essa onerosa obrigação não só sobre as autoescolas mas sobre os cidadãos brasileiros.

Os Projetos de Decreto Legislativo 236/2015, 273/2015 e 321/2016, propõem sustar a mais recente Resolução do CONTRAN sobre o tema, a Res./CONTRAN 543, de 15 de julho de 2015.

A proposição ora em análise foi distribuída a duas Comissões de Mérito, a Comissão de Viação e Transportes (CVT) e esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, tendo recebido parecer desfavorável por parte da CVT. Note-se que, quando de sua rejeição pela CVT, em dezembro de 2014, o CONTRAN **não** havia ainda emitido a Resolução 543/2015, que restituiu a obrigatoriedade do uso de simulador de direção veicular.

É o relatório.

II – VOTO

Os argumentos veiculados no voto do relator, nobre Deputado Arnaldo Faria de Sá, a despeito de sua qualidade, infelizmente não abordam o tema em sua maior amplitude e acabam por permitir que o Conselho Nacional de Trânsito exorbite, se não em sua competência formal, mas em seu entendimento sobre o valor da medida determinada e em seu poder de atribuir obrigações além do necessário e do razoável.

Em que pese o Código Brasileiro de Trânsito, Lei 9.503, de 23 de setembro de 1997, estabelecer em seus artigos 12 e 141 que o CONTRAN é o órgão responsável pelas normas relativas à aprendizagem para conduzir veículos e ao processo de habilitação de condutores, a atuação do Conselho não pode se dar de modo descolado do melhor interesse do cidadão brasileiro. O desrespeito à razoabilidade presente na Resolução CONTRAN 543, de 2015, é patente, uma vez que o uso de simuladores de direção não implica necessariamente a melhora da formação dos condutores. Trata-se, portanto, de medida onerosa cujos resultados não podem ser considerados proporcionalmente adequados à obrigação que cria.

O princípio da razoabilidade, também chamado de princípio da proporcionalidade, apesar de não expresso, deve ter sua observância garantida independentemente de explicitação constitucional, pois pertence à natureza essencial do Estado de Direito. Vincula-se ao espírito que anima em toda sua extensão e profundidade o § 2º do artigo 5º de nossa Carta Maior, o qual abrange a parte não expressa dos direitos e garantias da Constituição, ou seja, aqueles direitos e garantias cujo fundamento decorre da própria natureza do regime democrático, da essência impostergável do Estado de Direito e dos princípios que a Carta Magna consagra em sua inviolável unidade hermenêutica.

A proporcionalidade é necessária para tolher toda ação ilimitada por parte do Estado e seus agentes, para proteger os cidadãos de medidas que os sobrecarreguem. A importância da razoabilidade, como delimitação ao exercício legítimo da atividade regulatória foi sustentada por Carlos Roberto de Silveira Castro:

"A moderna teoria constitucional tende a exigir que as diferenciações normativas sejam razoáveis e racionais. Isto quer dizer que a norma classificatória não deve ser arbitrária, implausível ou caprichosa, devendo, ao revés, operar como meio idôneo, hábil e necessário ao atingimento de finalidades constitucionalmente válidas. Para tanto, há de existir uma indispensável relação de congruência entre a classificação em si e o fim a que ela se destina. Se tal relação de identidade entre meio e fim – means-end relationship, segundo a nomenclatura norte-americana – da norma classificatória não se fizer presente, de modo que a distinção jurídica resulte leviana e injustificada, padecerá ela do vício da arbitrariedade, consistente na falta de 'razoabilidade' e de 'racionalidade', vez que nem mesmo ao legislador legítimo, como mandatário da soberania popular, é dado discriminar injustificadamente entre pessoas, bens e interesses na sociedade política."¹

Neste sentido, constata-se que a administração pública, ao exercer suas funções, deve primar pela razoabilidade de seus atos a fim de legitimar as suas condutas. O princípio da razoabilidade deve ser utilizado como vetor para justificar a emanção e calibrar o grau de intervenção administrativa imposto pelo poder público ao destinatário, conforme lição de José Roberto Oliveira Pimenta².

A determinação de que a formação de condutores deve passar obrigatoriamente pelo uso de um equipamento sem vinculação prática com a realidade do trânsito, um mero simulador que projeta numa tela imagens digitais que emulam artificialmente ruas e relevo, ultrapassa o razoável. O equipamento, que seria utilizado apenas como complemento às aulas efetivamente práticas de condução de um veículo real em condições reais de trânsito, retira 20% do tempo que o candidato teria de prática, para fazê-lo virtualmente trafegar por um espaço inexistente.

A baixa fidelidade dos simuladores tende a proporcionar respostas pouco realistas por parte dos condutores. Do mesmo modo, a ausência dos estímulos

¹ CASTRO, Carlos Roberto de Silveira. O devido processo legal e a razoabilidade das leis na nova Constituição do Brasil. São Paulo: Forense, 1989.

² OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. Os Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade no Direito Administrativo Brasileiro. 1ª Ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

reais do trânsito, como a vibração do veículo, os ruídos da rua e até mesmo de uma verdadeira radiação solar ou baixa temperatura, contribuem para que o uso do simulador distancie-se enormemente do cotidiano que será vivenciado pelo motorista, com evidentes impactos na eficiência destes equipamentos como promotores de aprendizado.

Cumpre-nos lembrar que a eficiência desses equipamentos ainda é bastante questionável e, mesmo que seu uso prepare o condutor para alguma situação não apresentada durante sua prática efetiva no trânsito, o pouco tempo de exercício nessas máquinas diminui ainda mais a probabilidade de que algum ganho de conhecimento efetivamente represente um incremento nas habilidades do motorista.

Outra questão que não podemos deixar de considerar diz respeito aos possíveis efeitos adversos decorrentes do uso obrigatório 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 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. Seus resultados no equipamento poderão ser inferiores ao seu resultado em situações reais, gerando no candidato insegurança e produzindo um resultado pedagógico contrário ao desejado.

Especialistas em trânsito consideram que a má formação do motorista brasileiro advém da falta de aulas práticas e por certa cultura de transgressão, que minimiza a necessidade do cumprimento de leis entendidas como menores. O uso do simulador, portanto, pode atuar como mais um elemento a enfraquecer a formação de nossos condutores.

É importante destacar que o custo dos equipamentos é bastante elevado, o que imporá a diversas autoescolas um custo para o qual não estavam preparadas e, certamente, será repassado ao menos em parte aos cidadãos. O equilíbrio econômico-financeiro de milhares de empresas em todo o Brasil foi posto em risco pela Resolução do CONTRAN. Em que pese bancos oficiais já terem anunciado linhas de crédito para a aquisição do equipamento, endividar milhares de empresários, fazendo-os pagar, além dos equipamentos, os juros

escorchantes cobrados em nosso país só fragiliza ainda mais o setor. Nesse sentido, a medida distorce a livre-iniciativa e põe em risco o valor do trabalho, desrespeitando um dos fundamentos de nossa República, consagrado no inciso IV do artigo 1º da Constituição

Por fim, Montesquieu discorreu sobre o Sistema de Freios e Contrapesos, que deve garantir que um Poder auxilie o outro a não exorbitar de suas atribuições. Em que pese o Legislativo não dever imiscuir-se em cada processo decisório nem em cada regulamento emitido pelo competente órgão do Executivo, certamente os nobres pares concordarão que sempre que uma medida ou regulação for desproporcional, questionável ou frágil, esta Casa Legislativa não só tem o poder, mas tem a obrigação de manifestar-se, conforme o inciso V do art. 49 de nossa Constituição Federal.

Dessa forma, em apreço ao papel institucional do Parlamento, de apontar a sua preferência política quanto ao tema, voto pela **constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa** e, no mérito, **pela aprovação PDC nº 1496, de 2014, e de todos os seus apensos.**

Sala da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania,

Em 09 de maio de 2016

MARCOS ROGÉRIO
Deputado Federal