

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2016
(Do Sr. ROGÉRIO PENINHA MENDONÇA)

Susta a aplicação da Resolução nº 543/15 e de dispositivo da Resolução nº 358/10, ambas do CONTRAN.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica sustada a aplicação da Resolução nº 543, de 15 de julho de 2015, do Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN, e da alínea “g”, inciso III, art. 8º, da Resolução nº 358, de 13 de agosto de 2010, do Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN, com a redação que lhe foi conferida pela Resolução nº 571, de 16 de dezembro de 2015, do Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN.

Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

De início, destaco que o controle legislativo dos atos normativos do Poder Executivo que possam configurar abuso de poder regulamentar não se restringe ao aspecto formal, isto é, se a regulamentação foi feita (i) por quem de direito, investido de delegação legislativa, (ii) mediante os procedimentos administrativos corretos e (iii) sem inovar em relação ao conteúdo da lei que lhe deu causa.

Tão importante quanto essa análise é a que tem por objeto a substância da norma.

O ato regulamentar deve não apenas ser legal como materialmente são. Assim será se seus comandos respeitarem alguns princípios básicos do Direito, como os da eficiência, da segurança jurídica e da razoabilidade. A respeito desse último, vale lembrar o ensinamento do grande Celso Antônio Bandeira de Mello: *“...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 respeitosas 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 inválidas -, as condutas desarrazoadas, bizarras, incoerentes ou praticadas em 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”*.

Vou ao caso concreto. No exame da Resolução nº 543/15, do CONTRAN, e da alínea “g”, inciso III, art. 8º, da Resolução nº 358/10, do CONTRAN, não é ao cumprimento de requisitos formais que se deve dar destaque. O Conselho, de fato, recebeu do legislador do Código de Trânsito Brasileiro a atribuição de regulamentar o processo de habilitação e as normas relativas à aprendizagem para conduzir veículos automotores (art. 141, *caput*, do CTB). Tampouco parece que, na produção da norma, tenha ido além do conteúdo da lei, dada a magnanimidade daquele legislador no que se refere à extensão do poder regulamentar conferido.

O que cumpre notar, verdadeiramente, e de maneira sintética, talvez, é se os dispositivos da resolução em xeque são perfeitamente razoáveis, se garantem segurança jurídica e se visam à eficiência do processo de formação de condutores.

Infelizmente, a norma do CONTRAN ignora todas essas premissas substantivas. Vejamos.

A obrigação do emprego de simulador de direção no processo de aprendizagem do candidato à habilitação foi introduzida no mundo

jurídico pela Resolução nº 444/13, do CONTRAN. Desde aquela oportunidade, muitos se levantaram contra a exigência, considerando-a absurda. Por quê?

Ora, porque a essência do problema reside na própria admissão de que o uso de simulador possa vir a ser procedimento compulsório no processo de aprendizagem de direção. Isso não ocorre no âmbito da Europa nem nos Estados Unidos, com exceção do Estado de Utah – faço o registro. Trata-se de países cujos índices de acidentes e mortes no trânsito são muito inferiores aos do Brasil. Não dependeram, para atingir o grau de civilização no trânsito de que hoje desfrutam, de que os aprendizes fossem compulsoriamente submetidos a aulas de direção em simulador, muito embora não proibissem essa prática, conduzida sem a tutela do Estado. E que se note: por sua condição econômica privilegiada e menor pressão demográfica, essas nações, muito mais do que o Brasil, tinham capacidade de lidar com o ônus inicial que a obrigação poderia trazer às finanças dos agentes envolvidos no processo de formação de condutores. Todavia, não foram por esse caminho. Qual a razão? Pensemos.

O custo e a complexidade de um simulador variam na razão direta da fidedignidade às situações reais que se lhe queira imprimir. Não por acaso, os simuladores de voo, aos quais todo piloto de aeronave comercial de grande porte tem de se submeter, são extremamente caros, podendo custar milhões de dólares. Também é o caso dos simuladores de que dispõem alguns fabricantes de veículos, com a finalidade de examinar e ajustar projetos. Vejam que, nos dois contextos, o potencial dos simuladores é utilizado ao máximo, de forma eficiente, seja para avaliar e otimizar a performance humana no domínio de um sistema que requer elevada especialização, seja para selecionar opções técnicas viáveis entre diversas possíveis, e as apreciar, reduzindo o escopo e o custo dos testes em campo de prova. Nessas hipóteses, evidentemente, o que se gasta com o desenvolvimento, aquisição e manutenção de simuladores faz todo o sentido.

E quanto aos simuladores de direção?

O trânsito, como qualquer membro desta Casa sabe muito bem, é fenômeno bastante complexo. Tentar reproduzi-lo num ambiente virtual, criando situações e respostas que soem críveis, somente é factível se, para tanto, for possível contar com hardware e software de grande qualidade. Nesse caso, o custo desses insumos, tomando-se como referência o ambicioso

objetivo, há de ser incompatível com as expectativas de dispêndio relacionadas a um simples processo de aprendizagem à direção.

Não é de se estranhar, portanto, que sejam do chamado grupo de “baixo custo” os simuladores que vêm sendo usados nos Centros de Formação de Condutores – CFC. Em virtude de a regulamentação do CONTRAN haver instituído a obrigatoriedade da utilização do equipamento na aprendizagem de candidatos, habilitados aos milhares todo ano, é natural que fosse buscada a opção menos dispendiosa no mercado, única maneira de o empresário não inviabilizar seu negócio. Mesmo assim, note-se, esses equipamentos custavam cerca de quarenta mil reais (2014) e ainda exigiam reforma física no edifício para serem acomodados (na Resolução nº 571/15, vale dizer, permitiu-se o compartilhamento de simulador, sem que a situação mude, em essência).

Ocorre que essa alternativa – o simulador de baixo custo – apresenta desvantagens significativas. Convidados pelo Jornal Zero Hora a avaliar simuladores usados pelos CFC, o professor Felipe Brum de Brito Sousa, da Faculdade de Engenharia da Unisinos, e o consultor técnico João Pierotto apontaram as seguintes falhas: *“(i) o barulho do motor é imperceptível, assim como o do pneu rolando no chão e o ruído dos outros carros e obstáculos passando, o que dificulta o aluno a se situar na troca de marchas e na noção da velocidade; (ii) fica difícil de enxergar o ponteiro da velocidade, já que a direção está praticamente no mesmo nível e tampa a marcação, o que, somado ao déficit do barulho do motor, deixa o motorista sem referências; (iii) o acelerador e a embreagem são rígidos e é preciso pisar muito fundo para acelerar, o que dificulta o controle do carro; (iv) apesar da direção ser bastante dura, o movimento lateral é muito sensível, fazendo com que o carro seja jogado para a pista contrária ao menor toque. (v) as três telas de computador que simulam a pista estão dispostas em formato de "u" aberto, o que dá a impressão de os carros estarem vindo de uma curva e não de uma reta, prejudicando a noção de espaço do motorista; (vi) na simulação de chuva, apenas o barulho da água no para-brisa dá a noção do mau tempo. Não se sente a derrapagem. Além disso, o volume de água não atrapalha a visibilidade, o que ocorre na realidade”*. Ao final da avaliação, no entanto, os especialistas aprovaram o uso do equipamento, alegando que *“o simulador possibilita ao candidato a motorista um treinamento emocional antes de sair para as ruas...”*. Isso não deixa de ser curioso. Conforme relata estudo da

Universidade de Leeds, “a estrutura de penalidade e recompensa que motiva o comportamento do condutor é substancialmente alterada no simulador. A vida não está em risco. Pressões sociais e econômicas que podem conduzir a uma direção insegura também estão ausentes”.

Em verdade, não existe estudo científico, com validade estatística, capaz de atestar a eficiência do ensino virtual, em equipamento de “baixo custo”, na formação de condutores. O *Institute for Road Safety Research – SWOV* –, da Holanda, por exemplo, chegou à conclusão de que o ensino em simulador acelera o aprendizado no veículo real, mas, após o experimento, não foi capaz de afirmar se, nas ruas, o desempenho dos voluntários poderia ser mais satisfatório em termos de segurança. Também questionou se haveria a retenção de habilidades adquiridas tão rapidamente.

O que parece muito claro, a esta altura, é que não houve a necessária precaução, da parte do CONTRAN, na tomada de decisão que conduziu à obrigatoriedade do simulador em todo o Brasil. Prova cabal disso é que, pressionado, o Conselho já chegou a retroagir, facultando o emprego do simulador, o que não resolveu o problema.

Com efeito, não se consegue enxergar razoabilidade na ordem – parta ela do CONTRAN, parta de qualquer dos DETRAN – que exija o cumprimento de horas/aula em simulador. Não há paralelo na experiência internacional; não há comprovação científica da eficiência do recurso, vis-à-vis outras opções; não há recursos em abundância para esse tipo de investimento, no País.

Frequentemente, alega-se que atenção especial precisa ser dada à formação de novos condutores, porque são numerosos os casos em que se envolvem em acidentes. Daí a importância dos simuladores. Em que pese ser elevado o número de ocorrências que envolvem motoristas noviços, é preciso destacar que, estatisticamente, a maior parcela dos acidentes tem de ser atribuída à faixa etária compreendida entre os 30 e os 39 anos. Segundo o Observatório Nacional de Segurança Viária, nesta faixa etária houve, em 2012, 9.024 mortes no trânsito, contra 8.183 na compreendida entre os 18 e os 24 anos. De acordo com o DNIT (2011), é a faixa etária que vai dos 30 aos 40 anos a que concentra o maior número de condutores envolvidos em acidentes nas rodovias federais, seguida da que vai dos 40 aos 50, da que vai dos 25 aos 30 e, só então, da que vai dos 18 aos 25.

Nem desse ponto de vista, portanto, a adoção de medida tão custosa e controversa se justificaria.

Em vista de todo o exposto, pedimos o apoio da Casa a este Projeto de Decreto Legislativo.

Sala das Sessões, em de de 2016.

Deputado ROGÉRIO PENINHA MENDONÇA