NOTAS SOBRE AS REPERCUSSÕES CIVIS E ADMINISTRATIVAS DO NOVO CÓDIGO BRASILEIRO DE TRÂNSITO

Jessé Torres Pereira Junior

Juiz titular da 2ª Vara da Fazenda Pública
Conferencista da Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro

1. Introdução - 2. A axiologia do estatuto - 3. Direitos de petição e de defesa - 4. Responsabilidade civil - 5. Conclusão

1. INTRODUÇÃO

Sancionada aos 23 de setembro para produzir efeitos a partir de 23 de janeiro próximo, a Lei nº 9.503/97, que institui o Código Brasileiro de Trânsito, pode ser chamada, pela abrangência de suas disposições, de estatuto da utilização das vias terrestres. Com efeito, seus 341 artigos que se desdobram, mercê de incisos, alíneas, itens e parágrafos, em cerca de 970 normas, conformam não apenas o sistema nacional de trânsito em seu sentido administrativo de organização e funcionamento, se não que o sistema das relações entre tudo e todos (pessoas, veículos de qualquer natureza e animais) que transitarem, isolados ou em grupos, conduzidos ou não, para fins de circulação, parada, estacionamento e operação de carga ou descarga, pelas vias terrestres urbanas e rurais do País (avenidas, logradouros, caminhos, passagens, estradas, rodovias, praias abertas à circulação pública, vias internas pertencentes aos condomínios constituídos por unidades autônomas).

Brevíssimo e incipiente bosquejo, acerca das repercussões civis e administrativas de estatuto dessa complexidade e latitude - tal a tarefa de que fui incumbido -, exige, a par de poder de síntese, uma esquematização, sempre precária, de tópicos capitais para a compreensão do sentido da nova lei, dos pontos em que suas disposições se farão sentir no cotidiano da população, com intensidade crescente na medida em que culturalmente absorvidas. Daí, propor que o exame especulativo se desenvolva sob três perspectivas: a axiologia do estatuto; os direitos de petição e de defesa em face da aplicação das normas gerais de circulação e conduta; a responsabilidade civil do Estado, de condutores e pedestres.

2. A AXIOLOGIA DO ESTATUTO

Na linguagem jurídica, estatuto encerra a idéia de tratamento sistêmico completo, de modo a esgotar a disciplina normativa que se pretenda estabelecer para determinado setor de atividade sujeito à tutela do direito estatal. É o que exsurge da Lei nº 9.503/97, que sujeita à regência do Código o "trânsito de qualquer natureza, nas vias terrestres do território nacional abertas à circulação" (art.1º)

O primeiro desafio à composição de um estatuto é a definição dos valores inspiradores dos princípios e normas que adotará. O desafio pode gerar tantas perplexidades que, não raro, os Códigos omitem-se de explicitar suas premissas axiológicas, o que de nenhum modo

significa que não existam; serão aquelas que se poderão deduzir do contexto histórico-cultural, também político e econômico, em que produzidas as normas. Não é o caso da Lei nº 9.503/97, que optou por enfrentar o desafio e enunciar os valores norteadores da disciplina normativa.

Uma primeira leitura revela a axiologia do Código Brasileiro de Trânsito nos arts. 1º §§ 1º, 2º e 5º, 26 a 28 e 42. Deles se extrai, em essência, que:

a) as vias terrestres abertas à circulação pública constituem bem sujeito à proteção jurídica do Estado;

b) a utilização dessas vias para fins de trânsito (de pessoas, veículos e animais) deve ser segura;

c) prover segurança no trânsito é dever do Estado (pelos órgãos e entidades componentes do Sistema Nacional de Trânsito);

d) o trânsito seguro é direito subjetivo público de todos os usuários;

e) no conceito de trânsito seguro incluem-se, como prioridades, a defesa da vida, a preservação da saúde e do meio ambiente;

f) aos usuários impõem-se deveres positivos e negativos (obrigações de fazer e de não fazer), como contribuição compulsória ao trânsito seguro.

Esses valores fundamentais consolidam-se em princípios jurídicos, a seu turno implementáveis pelas normas do novo Código. O manejo desse conjunto pelos agentes públicos e pelos usuários das vias terrestres oferecerá inúmeras oportunidades para a provocação da tutela jurisdicional. Nem todas divisáveis por ora, porém algumas situam-se no horizonte previsível e serão objeto de questionamento em demandas concretas, tais como:

a) o trânsito seguro, como direito subjetivo público, seria passível de violação de modo a ensejar proteção suscitável pela via mandamental, ou, como direito coletivo ou difuso, caberia sua proteção por meio das ações coletivas, ou ambas as hipóteses seriam, ou não, pertinentes, de acordo com as circunstâncias do caso?

b) a má conduta dos usuários, aos quais o novel Código dirige alentado elenco de deveres, seria escusa bastante para exonerar o Estado da responsabilidade civil objetiva para a reparação de danos ocorridos nas vias terrestres?

c) nos conflitos entre particulares, em razão de fatos ocorridos nessas vias, seria viável chamar-se à colação o Estado, se presentes circunstâncias ou fatores dependentes de sua tutela administrativa?

d) nas relações administrativas entre os Poderes Públicos e os usuários, em matéria de trânsito, haveria direitos destes e deveres daqueles e vice-versa, cujo descumprimento propiciaria intervenção jurisdicional sobretudo para garantir a observância do devido processo legal?

e) terceiros, estranhos à determinada relação individualizada Estado-usuário, mas por ela afetados, teriam legitimidade, porque titulares do direito subjetivo público ao trânsito seguro, para pedir ao Judiciário que compelisse o ente público a fazer uso de seus poderes de polícia para constranger o particular a cumprir normas de conduta no trânsito, no caso de omissão da autoridade competente?

f) a gestão de recursos pelo órgão estatal competente, de modo a ignorar as prioridades valoradas pela Lei (preservação da saúde e do meio ambiente no trânsito, sobretudo), ensejaria ação popular de controle sobre a moralidade administrativa (CF/88, art. 5º, LXXIII)?

3. DIREITOS DE PETIÇÃO E DE DEFESA

O direito de petição e o direito à defesa foram alçados ao *status* de direitos fundamentais pela ordem jurídica inaugurada com a Constituição da República, de 1988. Seu art. 5º

assegura, nos incisos XXXIV, alínea "a", e LV, respectivamente, "o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder", e "o contraditório e ampla defesa, com meios e recursos a ela inerentes", aos acusados geral, em processo judicial ou administrativo. Logo, desnecessário que lei infraconstitucional os reedite, padecendo de inconstitucionalidade aquela que os suprimisse ou obstasse. Cabe à lei, todavia, fixar como esses direitos serão garantidos e exercitados no campo sob a incidência de suas normas.

A matéria avulta em importância no campo do trânsito por vias terrestres porque visível a olho nu a vasta área de tensões e conflitos potenciais entre a conduta dos usuários, no exercício de seus direitos e no cumprimento de seus deveres, e as ações dos agentes públicos, no desempenho de seus cometimentos legais. Condutas e cometimentos que se confrontam dia-a-dia, produzindo situações ao menos de dúvida, quando não de abusos e violações. Mormente em face de haver o novo Código estabelecido que o trânsito seguro é valor a ser implementado de maneira compartilhada entre os provimentos do Estado e as obrigações dos usuários.

O art 2º preceitua que as vias terrestres "terão o seu uso regulamentado pelo órgão ou entidade com circunscrição sobre elas, de acordo com as peculiaridades locais e circunstâncias especiais". É de esperar-se, dada a amplitude do conceito de via terrestre, a sobrevinda de uma multiplicidade de normas regulamentadoras, a serem expedidas por órgãos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no exercício das competências que a cada qual couberem, segundo as funções estabelecidas para o Sistema Nacional de Trânsito quanto a "atividades de planejamento, administração, normalização, pesquisa, registro e licenciamento de veículos, formação, habilitação e reciclagem de condutores, educação, engenharia, operação do sistema viário, policiamento, fiscalização, julgamento de infrações, e de recursos e aplicação de penalidades" (art.5º).

É de presumir-se atividade regulamentadora intensa e variada, observada a autonomia dos entes públicos que integram a Federação (CF/88, art. 18) e que foi respeitada pelo Código. Por isto é igualmente previsível, inclusive porque estimulada pela concepção de deveres compartilhados, a ocorrência de incertezas e a necessidade de maior participação popular, o que acentua a conveniência de a nova lei dedicar regras que viabilizem o exercício conseqüente do direito de petição. Fê-lo nos arts. 72 e 73, segundo os quais, de um lado, "Todo cidadão ou entidade civil tem o direito de solicitar, por escrito, aos órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito, sinalização, fiscalização e implantação de equipamentos de segurança, bem como sugerir alterações em normas, legislação e outros assuntos pertinentes a este Código", e, em contrapartida, assina a esses órgãos e entidades "o dever de analisar as solicitações e responder, por escrito, dentro de prazos mínimos, sobre a possibilidade ou não de atendimento, esclarecendo ou justificando a análise efetuada, e, se, pertinente, informando ao solicitante quando tal evento ocorrerá".

Significativo avanço. É conhecida, e vetusta, a posição doutrinária que entende a autoridade pública desobrigada de responder a representações administrativas que lhe sejam remetidas pelo cidadão, ao fundamento de que o poder decisório sobre as políticas públicas é exclusivamente estatal. O Estado Democrático de Direito denuncia a posição, tendo-a por inconciliável com a titularidade do povo no exercício do poder político, tal como realçado no art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal, disto resultando que a autoridade deve contas aos cidadãos dos atos que pratica, todos presumidamente voltados para a satisfação do interesse público.

Presunção, porém, relativa, admitindo prova em contrário, que somente poderá ser

ministrada se os atos administrativos forem franqueados ao controle popular.

Em matéria de trânsito, a nova lei caminha com o Estado Democrático de Direito ao vincular a autoridade ao dever de responder, seja para acolher ou afastar, as solicitações do cidadão. E ao ato por meio do qual responderá é necessariamente motivado, o que vale dizer que os motivos (razões de fato e de direito que justificam o ato) devem ser expressos, verazes e idôneos, sob pena de invalidade (v. Lei da Ação Popular, art. 2º, parágrafo único, "d").

O exercício do direito à defesa conta com capítulo específico (XVIII), dedicando-se os arts. 280 a 290 à definição dos procedimentos, incluindo recursos, que, em processo administrativo, deverão ser observados na autuação, no julgamento e na aplicação de penalidades por infração prevista na legislação de trânsito. Compõem o perfil das garantias mínimas estabelecidas no Código:

a) delimitação do conteúdo indispensável do auto de infração;

b) a admissão de prova por meios eletrônicos, químicos e tecnológicos, desde que previamente regulamentados;

c) a qualidade do agente da autoridade de trânsito, que lavra o auto de infração, que poderá ser estatutário ou celetista, desde que servidor, se civil, e o policial militar designado pela autoridade competente;

d) exame prévio, pela autoridade competente, da "consistência" do auto de infração antes de aplicar a penalidade, arquivando-o se insubsistente;

e) notificação do infrator por meio tecnológico hábil;

f) recurso contra a imposição de multa pode ser imposto sem o recolhimento de seu valor;

g) duas instâncias recursais, sem eficácia suspensiva.

4. RESPONSABILIDADE CIVIL

A casuística da responsabilidade civil parece infindável, de sorte que, fixados os conceitos nucleares do instituto (dano e nexo casual, tratando-se de responsabilidade objetiva, como é a do Estado - CF/88, art. 37, § 6º) e as principais questões decorrentes (reparabilidade autônoma do dano material e do dano moral; as excludentes no nexo - culpa exclusiva ou concorrente da própria vítima, fato de terceiro, e caso fortuito ou força maior; o ônus probatório do Estado, quando se cuida de dano resultante de ato comissivo ou omisso de seu agente, ou de falta anônima do serviço; e as vias de exercício do direito de regresso - denunciação da lide e ação autônoma), remanescem para exame as circunstâncias que peculiarizam cada caso. Não será diferente quanto à responsabilização patrimonial por danos decorrentes de infortúnios de trânsito nas vias terrestres.

Decerto que as inúmeras condutas de prevenção impostas aos usuários pelo novo Código entrelaçar-se-ão com outras circunstâncias para que, em cada hipótese, se apure a quem caberá o encargo reparatório de danos, especialmente se se comprovar que houve descumprimento de normas cogentes (e o são todas as que estabelecem as obrigações de fazer e de não fazer aos usuários das vias terrestres, sejam condutores de veículos ou pedestres - arts. 26 a 71).

Nada obstante, uma intrigante questão de responsabilidade civil tem atormentado os Tribunais sem que se haja chegado a solução satisfatória para a vítima, o que preocupa na medida em que se reconheça que o objetivo maior do tratamento jurídico da matéria é o de, tanto quanto possível, não deixar dano sem reparação integral. Trata-se da perda do veículo furtado adquirido em boa-fé. Contam-se dezenas de tentativas de responsabilização de ente público, ou de sua entidade de administração indireta (autarquias estaduais), para reparar o

dano suportado pelo adquirente do veículo que vem a ser apreendido pela autoridade policial, porque, embora liberado pela repartição de trânsito, constava como furtado. A diretriz pretoriana indiscrepante tem sido a partir do decisório da Suprema Corte, a de julgar improcedente o pleito porque os registros e cadastros de veículos, independentemente de funcionarem bem ou mal, são meros depósitos de dados, sem atribuição de controle da licitude das operações de compra e venda, muito menos investigatória, não podendo responder por atos de terceiro. Orientação a que não se pode opor argumento de peso, evidente a falta de relação de causa e efeito entre o serviço estatal e o dano.

O novo Código acolhe disposições que talvez propiciem revisão. O art. 19 lança à competência do órgão máximo de trânsito da União, o Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN), "apurar, prevenir e reprimir a prática de atos de improbidade contra a fé pública, o patrimônio ou a administração pública ou privada, referentes à segurança do trânsito" (inciso IV), bem assim as de "organizar e manter o Registro Nacional de Veículos Automotores" (inciso IX) e de "fornecer aos órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito informações sobre registros de veículos e de condutores, mantendo o fluxo permanente de informações com os demais órgãos do Sistema" . Em tese estaria o Sistema Nacional de Trânsito apetrechado para pôr cobro ao comércio de veículos furtados, seguindo-se o dever do Estado de responder pelos danos decorrentes do não funcionamento, mau funcionamento ou funcionamento tardio do Sistema (a falta anônima do serviço, ou "culpa administrativa").

5. CONCLUSÃO

Toda lei nova desperta ansiedade, que deságua em críticas e restrições, cada qual lamentando a oportunidade perdida para editar-se texto melhor. Não deve ser esta a postura do profissional do direito!

, para quem o edifício jurídico é obra sujeita a mudanças permanentes, sem que jamais se alcance a perfeição. Sem perder de vista as deficiências e insuficiências visíveis da nova lei, convém que, antes de apontá-las, descubram-se seus aspectos relevantes para a sociedade. Conta-se que Sebastian Soler, o notável jurista argentino cujas obras pontificaram entre as décadas de 40 e 70, na América Latina e na Europa continental, em peroração dirigida aos que debatiam a reforma da legislação penal portenha, ponderou que há juristas que encontram um problema para cada solução, e juristas que encontram uma solução para cada problema. Que os operadores do direito brasileiro filiem-se ao segundo grupo, é o que de melhor se pode desejar ante a promulgação de cada novo estatuto jurídico.