

MIGUEL REALE JUNIOR

TITULAR DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

C O N S U L T A

A ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS FABRICANTES DE SIMULADORES PROFISSIONAIS PROFISSIONAIS - ANFASP, relata o seguinte:

Com base no art. 12 do Código de Trânsito Brasileiro (CTB) que atribui ao CONTRAN a competência para normatizar a aprendizagem e a habilitação para obtenção da permissão para direção de veículo automotor, o CONTRAN veio a editar a Resolução n. 543 de 2.015, pela qual estabeleceu que a formação do condutor deve se realizar também mediante 05 (cinco) horas/aula em simulador de direção veicular, das quais 1 (uma) com conteúdo noturno.

Diversas contestações houve a esta regulamentação, sob o argumento de que se trata de imposição que fere o princípio da legalidade, pois a Resolução vai além da lei, determinando o cumprimento de obrigação por esta não prevista, comportando um ônus às autoescolas e aos candidatos.

MIGUEL REALE JUNIOR

TITULAR DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

As decisões dos tribunais divergem, a ponto de se ter suscitado Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas, por parte do Juízo da 1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Curitiba. O Incidente foi admitido, em 08.09.16, pela 2ª Seção do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, pela Desembargadora Relatora Marga Inge Barth Tessler, a despeito da jurisprudência do TRF-4 demonstrar certa uniformidade em reconhecer a legalidade da Resolução.

Indaga-se, então, o seguinte:

- 1- A Resolução n. 543 de 2.015 do CONTRAN, ao estatuir como um dos requisitos da aprendizagem a realização de aulas em Simulador de Direção Veicular (SDV), extrapola os limites próprios do regulamento, invadindo área própria da lei, com isso ferindo o princípio da legalidade?
- 2- A determinação de o candidato submeter-se a aula em Simulador de Direção Veicular constitui medida adequada e proporcional ao fim objetivado pela lei para aprendizagem visando à obtenção da autorização para direção de veículo automotor?
- 3- A experiência nacional e internacional recomenda que seja adotada a aula em Simulador de Direção de Veículo para atender o interesse público de segurança coletiva nas vias e estradas? Em caso positivo, torna-se mais patente ser esta medida uma necessidade para se dar maior eficácia à lei?

MIGUEL REALE JUNIOR

TITULAR DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Juntamente com a Consulta, foi apresentada documentação consistente em Ofícios apresentados pelos Sindicatos da Autoescolas de diversos Estados ao Ministério Público Federal, acerca da aplicação do Simulador de Direção de Veículo; Relatórios do Observatório Nacional de Segurança Viária; Cópia do Processo em tramitação no Superior Tribunal de Justiça, IRDR No. 5024326-28.2016.4.04.0000/PR; Pesquisa realizada por ALLEN, Wade R., PARK, George D., COOK, Marcia L.O, FIORENTINO, Dary. - *O efeito da fidelidade do simulador de direção veicular sobre a eficácia do treinamento.*

Examinados o processo e os documentos, passo a dar meu parecer:

P A R E C E R

I - A CONTROVÉRSIA EM QUESTÃO

O Código de Trânsito Brasileiro (CTB) especifica, dentre outras competências atribuídas ao CONTRAN, as matérias sujeitas à regulamentação pelo órgão. As previsões respeitantes ao poder regulamentar do CONTRAN estão dispostas nos artigos 12, inciso I e X, e 141 do CTB:

“Art. 12. Compete ao CONTRAN:

I - estabelecer as normas regulamentares referidas neste Código e as diretrizes da Política Nacional de Trânsito;

(...)

X - normatizar os procedimentos sobre a **aprendizagem, habilitação**, expedição de documentos de condutores, e registro e licenciamento de veículos”. (Grifei)

XV - “**Normatizar o processo de formação do candidato à obtenção da Carteira Nacional de Habilitação, estabelecendo o seu conteúdo didático-pedagógico, carga horária, avaliações, exames, execução e fiscalização**”.

MIGUEL REALE JUNIOR

TITULAR DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Por sua vez, no art. 141 estabelece o CTB:

"Art. 141. O processo de habilitação, as **normas relativas à aprendizagem** para conduzir veículos automotores e elétricos e à autorização para conduzir ciclomotores **serão regulamentados pelo CONTRAN**".
(Grifei).

Em 15.07.2015, foi editada pelo CONTRAN a Resolução n. 543, que determinou a realização de aulas práticas em simulador de direção veicular (SDV) aos candidatos à obtenção de ACC, CNH, adição ou mudança de categoria.

Esta Resolução modificou o art. 13 da Resolução n. 168, com o seguinte teor:

"Art. 1º. Alterar o art. 13 da Resolução CONTRAN no 168, de 14 de dezembro de 2004, com a redação dada pela Resolução CONTRAN no 493, de 05 de junho de 2014, que passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 13. O candidato à obtenção da ACC, da CNH, adição ou mudança de categoria, somente poderá prestar Exame de Prática de Direção Veicular depois de cumprida a seguinte carga horária de aulas práticas:

I - obtenção da ACC: mínimo de 20 (vinte) horas/aula, das quais 04 (quatro) no período noturno;

II - obtenção da CNH na categoria "A": mínimo de 20 (vinte) horas/aula, das quais 04 (quatro) no período noturno;

III - adição da CNH na categoria "A":

MIGUEL REALE JUNIOR

TITULAR DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

mínimo de 15 (quinze) horas/aula, das quais 03 (três) no período noturno;

IV - obtenção da CNH na categoria "B": mínimo de 25 (vinte e cinco) horas/aula, distribuídas na seguinte conformidade:

a) 20 (vinte) horas/aula em veículo de aprendizagem, das quais 04 (quatro) no período noturno;

b) 05 (cinco) horas/aula em simulador de direção veicular, das quais 1 (uma) com conteúdo noturno;

V - adição para a categoria "B": mínimo de 20 (vinte) horas/aula, distribuídas na seguinte conformidade:

a) 15 (quinze) horas/aula em veículo de aprendizagem, das quais 03 (três) no período noturno;

b) 05 (cinco) horas/aula em simulador de direção veicular, das quais 1 (uma) com conteúdo noturno;"

Alteraram-se também disposições do Anexo II da Resolução 168, para estabelecer como deverão ser as aulas no Simulador de Direção Veicular.

A partir dessa Resolução, tornou-se, portanto, obrigatória, como parte do aprendizado do condutor, o cumprimento da carga horária de 05 horas em SDV, como requisito para submeter-se ao Exame de Prática de Direção Veicular.

Essa Resolução do CONTRAN foi impugnada em diversas ações judiciais distintas, individuais e coletivas, movidas por centros de formações de condutores, sindicatos

e associações de classe, estabelecidos nas mais variadas regiões do país.

Os autores das ações questionam, substancialmente, a ilegalidade da Resolução, por entenderem que o CONTRAN, ao impor a implantação dos simuladores de direção veicular como etapa obrigatória do aprendizado do condutor, teria extrapolado os limites de seu poder regulamentar, disciplinando matéria alheia aos contornos da lei, impondo obrigações não nela contidos, ampliando-a.

A elevada repetição da controvérsia levou à suscitação de Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas, por parte do Juízo da 1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Curitiba, no bojo da Ação Ordinária n. 5025963663.2016.4.04.7000/PR. A demanda originária tem como objeto a pretensão, deduzida pelo Centro de Formação de Condutores Balardini Ltda., de reconhecimento da ilegalidade da Resolução n. 543/15.

A instauração do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas¹ foi admitida, em 08.09.16, pela 2ª Seção do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, após o reconhecimento da repetição de processos contendo controvérsia sobre a mesma questão de direito, bem como de risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica. Consignou a Desembargadora Relatora Marga Inge Barth Tessler que, a despeito da jurisprudência do TRF-4 demonstrar certa uniformidade em reconhecer a legalidade da Resolução, não se observava a mesma regularidade no que tange aos juízos de origem, razão pela qual se fazia necessária a uniformização da matéria.

¹ Autos n. 50243226-28.2016.4.04.0000.

MIGUEL REALE JUNIOR

TITULAR DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

A tese a ser examinada no Incidente foi delimitada nos seguintes termos:

“A Resolução nº 543/2016 do CONTRAN foi editada em estrita observação aos limites do poder regulamentar, do que resulta a legalidade da obrigatoriedade da inclusão de aulas em Simulador de Direção Veicular para os candidatos à obtenção da Carteira Nacional de Habilitação - CNH”.

Ao TRF-4 caberá decidir, portanto, se a Resolução em apreciação está em consonância com os artigos 12, incisos I, X, XV e 141, ambos do Código de Trânsito Brasileiro, os quais versam acerca da competência do CONTRAN para regulamentar as normas referidas no CTB, normatizar os procedimentos sobre aprendizagem de condutores e sobre o processo de habilitação.

Em 03.04.17, a União, que figura como interessada no Incidente, requereu, perante o Superior Tribunal de Justiça, a suspensão de todos os processos individuais ou coletivos em curso no território nacional que versem sobre o tema objeto do incidente. Como respaldo ao pedido, a União apresentou nota técnica do DENATRAN, na qual se esclarece os impactos positivos da implantação dos simuladores e a legalidade da Resolução, editada dentro dos estritos limites do poder regulamentar do CONTRAN. O requerimento da União ainda está pendente de apreciação pelo Ministro Presidente da Comissão Gestora de Precedentes do STJ.

II - PODER REGULAMENTAR E LEGALIDADE

A Constituição Federal, em seu art. 84, IV, estatui que cumpre ao presidente da República "sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução".

Destarte, o poder regulamentar - expedição de decretos e de regulamentos - é secundário à lei, pois dela depende, visando, tão só, a lhe dar "fiel execução".

Por sua vez, o art. 5º, II, da Constituição, consagra como direito individual que ninguém estará obrigado a fazer ou deixar de fazer senão em virtude de lei, não sendo, portanto, possível se impor o cumprimento de uma determinada obrigação por determinação decorrente de decreto ou de resolução dos órgãos autorizados pela lei a especificá-la, para ser melhor executada.

O regulamento, como diz GERALDO ATALIBA, "é ato subordinado à lei, não pode lhe ampliar o conteúdo nem restringi-lo²", mas visa, apenas, dar meios concretos para a sua execução.

Para CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, a Administração Pública está limitada pela lei: "o que não está antecipadamente permitido está, *ipso facto*, proibido de tal sorte que Administração depende integralmente de uma

² ATALIBA, Geraldo. *Poder regulamentar do Executivo*. In: *Doutrinas essenciais - direito constitucional - vol. IV - organização dos poderes - Org. Clemerson Merlin Cleve e Luís Roberto Barroso*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2.011, p. 469.

anterior previsão legal que lhe faculte ou imponha o dever de atuar³”.

Dessa forma, o regulamento é uma fonte secundária. Além de inferior à lei, subordinado à ela, é o regulamento ato dependente da lei, não lhe cabendo modificar a situação jurídica anterior, mas pormenorizar o conteúdo da lei, visando a lhe dar fiel execução. O regulamento é um auxiliar das leis⁴, em respeito ao princípio da legalidade regente da Administração Pública, como consta do art. 37 da Constituição. Seguindo conhecida lição de CARLOS MAXILIANO, o regulamento não pode criar direitos nem obrigações, nem ampliá-los, restringi-los ou modificá-los⁵.

Fere, então, o Princípio da Legalidade o Regulamento que venha a criar obrigação ou limitar direito, pois contraria o disposto no inciso II, do art. 5º, da Constituição, que reserva à lei o poder de impor obrigação ou de restringir direito⁶, vedada à Administração a possibilidade de editar regulamento autônomo, não dependente de lei.

Se o fizer, se, por via de ato normativo administrativo, impuser obrigação não constante de lei, o ato normativo estará eivado de inconstitucionalidade, por confrontar o princípio da legalidade.

³ MELLO, Celso Antonio Bandeira. *Curso de direito administrativo*. 32ª edição. São Paulo: Malheiros, 2.014, p. 355.

⁴ PONTES DE MIRANDA, Francisco. *Comentários à constituição de 1.967, v. III - arts (34-112)*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1.967, p. 311.

⁵ MAXIMILIANO, Carlos. *Comentários à Constituição brasileira*. Rio de Janeiro: Jacinto Ribeiro dos Santos, 1.918, p. 49.

⁶ CRETELLA Júnior, José. *Direito administrativo brasileiro*. 2ª edição. São Paulo: Rio de Janeiro, Forense, 2.000, p. 264, que bem considera: “onde se estabelecem, alteram ou exigem direitos não há regulamentos: há abuso de poder regulamentar, invasão da competência do Poder Legislativo”.

Teria o CONTRAN, ao exigir aulas no Simulador de Direção Veicular, na aprendizagem para dirigir, extrapolado os contornos estabelecidos no Código de Trânsito, quando lhe conferiu poderes para disciplinar a forma de aprendizagem na obtenção de autorização para dirigir veículo automotor?

III - FIEL EXECUÇÃO DAS LEIS

Se é absolutamente correto que o regulamento deve estar adstrito à lei, como ato inferior, e não pode contrariar, restringir, ampliar a lei, lhe é possível, contudo, dentro dos limites traçados na lei, fixar critérios técnicos para facilitar e viabilizar sua aplicação, podendo, apenas na busca deste desiderato, vir a explicitar a lei⁷.

Esta subordinação à lei pode desenrolar-se em uma relação do geral ao particular, como se depreende do descrito por CRETELLA JÚNIOR, segundo quem o regulamento desenvolve e completa **em particularidades** as regras estabelecidas pelo Congresso. Diz, então, CRETELLA JÚNIOR que o regulamento "não faculta, ordena ou proíbe senão o que ela (a lei), em termos amplos, facultou, ordenou ou proibiu⁸".

CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO é extremamente rigoroso na exigência do cumprimento do princípio da

⁷ MEIRELLES, Hely Lopes e BURLE Filho, José Emmanuel. *Direito administrativo brasileiro*. 42ª edição. São Paulo: Malheiros, 2.016, p. 150.

⁸ CRETELLA Júnior, José. *Direito administrativo brasileiro*, cit., p. 268.

legalidade pela Administração Pública, no sentido de que só "compete à lei indicar as condições de aquisição ou restrição de direito". No entanto, logo a seguir, reconhece assistir ao regulamento, à vista das condições preestabelecidas, a especificação da lei que tem de se conter no interior do conteúdo das palavras legais enunciadoras do teor do direito, ou no teor das condições a serem preenchidas⁹.

A mais precisa distinção vem de CARVALHO FILHO, ao bem considerar que cabe à lei fixar as obrigações primárias ou originárias. E o regulamento, a ser editado *secundum legem*, para viabilizar efetiva execução da lei, pode legitimamente fixar obrigações subsidiárias ou derivadas¹⁰, cujo requisito necessário está na sua necessária **adequação** às obrigações legais.

Proibidas estão, é evidente, obrigações derivadas "impertinentes ou desnecessárias à obrigação legal", com afronta ao princípio da proporcionalidade.

A diretriz marcante a fixar a natureza e o significado do decreto ou do regulamento está na dicção constitucional: ser editado para garantir a fiel execução da lei¹¹. O Regulamento pode visar, portanto, dentro dos parâmetros certos estabelecidos pela lei, as condições necessárias para lhe dar eficácia, pormenorizando, com dados absolutamente necessários e proporcionais, o que

⁹ MELLO, Celso Antonio Bandeira. *Curso de direito administrativo*. cit., p. 363 e seguinte.

¹⁰ CARVALHO Filho, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 28ª edição. São Paulo: Atlas, 2.015, p. 60.

¹¹ MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo moderno*. 9ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2.005, p. 133, observa que a lei não pode abrigar minúcias da matéria que muitas vezes só o Executivo tem pleno conhecimento dos meios necessários à fiel execução da lei.

nela se estatuiu de forma genérica, dando particularidade que viabilize a realização dos fins a que almeja o legislador.

Por isso, ao se ter em vista a sua finalidade, que é, no dizer de SÉRGIO FERRAZ, "a execução do conteúdo da lei", pode o regulamento "conter norma nova, desde que não contrarie a ordem legal vigente e seja necessária à plena execução do diploma regulamentado¹²".

A Administração visa a prover a satisfação de necessidades coletivas que se incluem nos fins do Estado¹³. No caso, há uma precisão de segurança viária manifestada pelo legislador no Código de Trânsito Brasileiro. E esta casa-se com a exigência sentida pela Administração na regulação da aprendizagem para obtenção de autorização para direção de veículo automotor, como adiante se verá. Há plena compatibilidade¹⁴ entre a lei, Código de Trânsito Brasileiro, e o constante da Resolução n. 168, seja na sua edição anterior, seja na reformulação de 2.105, por via da Resolução n. 523.

Portanto, o teor genérico da dicção legal - Aprendizagem - é compatível com a particularização promovida pela Resolução regulamentadora, que, de forma adequada, necessária e proporcional, especificou, particularizou a forma de se realizar esta aprendizagem, de modo a se atingir o fim almejado pelo legislador, qual

¹² MELLO, Celso Antonio Bandeira. *Curso de direito administrativo*. In: *Repertório enciclopédico do direito brasileiro*, vol. XLVIII. Rio de Janeiro: Borsoi, s/d, p. 52.

¹³ BARROS Júnior, Carlos S. *Introdução ao Direito Administrativo*. São Paulo: Biblioteca de Estudos Jurídicos, 1.954, p. 57.

¹⁴ MELLO, Celso Antonio Bandeira. *Curso de direito administrativo*. Cit., idem, ressalta a necessidade desta relação de compatibilidade entre o regulamento e a lei.

seja, o de promover a segurança coletiva nas vias públicas, mediante as melhores condições de treinamento dos motoristas.

IV - AS DISPOSIÇÕES DO CTB

Como já antes mencionado, o Código de Trânsito Brasileiro defere ao CONTRAN poderes para normatizar os procedimentos sobre a **aprendizagem e habilitação**, visando à obtenção de carteira para direção de veículo automotor.

O CTB limitou-se a tratar genericamente da matéria relativa aos processos de habilitação e etapas de aprendizado, como o faz em vários outros pontos, trazendo apenas um *standard*, alguns parâmetros gerais para auxiliar e nortear o exercício de regulamentação por parte dos órgãos da Administração Pública.

A vagueza dos termos e a ausência de previsões legislativas específicas exigem uma normatização por parte da Administração Pública, adequada ao dinamismo e à evolução dos modos mais atuais e seguros de formação de condutores.

A lei limita-se, destarte, a um termo genérico: aprendizagem, atribuindo ao CONTRAN fixar quais as normas relativas a esta aprendizagem. Na lei, nada se dispõe sobre aulas em veículo, aulas teóricas, aulas em veículo diurnas e aulas em veículo noturnas. E estas aulas, não referidas na lei, estavam já estabelecidas pela Resolução n. 168/2004 do CONTRAN, sem que jamais antes se alegasse

que constituíssem criação de obrigação não constante em lei. Por quê?

Porque a lei utiliza o termo genérico, APRENDIZAGEM, que cumpre ser preenchido pela administração, pela via regulamentar. Cabe a esta, à Administração, particularizar, com seu conhecimento e diante da evolução das técnicas de condicionamento de motoristas, qual a melhor forma de hoje se realizar a aprendizagem para atender ao fim da norma legal, qual seja, o de garantir a segurança coletiva nas ruas e estradas, só autorizando motoristas hábeis e treinados suficientemente para os naturais percalços do trânsito.

O legislador não especifica como se deve realizar a **aprendizagem** para obtenção da carteira de habilitação. Pelo contrário, remete à regulamentação, a ser ditada pelo CONTRAN, para que venha este a normatizar a matéria.

Atuando no âmbito dessa competência, o CONTRAN editou a Resolução n. 168/2004, para determinar a obrigatoriedade de realização de Curso Teórico-técnico na formação dos condutores, sem que existisse prévia previsão dessa exigência no CTB.

Essa Resolução foi sempre reconhecida como perfeitamente legal, pois tal qual a Resolução n. 543, diz, inegavelmente, respeito ao processo de aprendizagem do futuro condutor.

Se a lei requer Aprendizagem e cabe ao regulamento especificar o que vem a ser a Aprendizagem, é incongruente não se ter reputado lesão ao princípio da ilegalidade

quando o CONTRAM estabeleceu, anteriormente, a necessidade de vinte horas aula em veículo, com cinco horas em horário noturno, e mesmo para aulas teóricas, mas, agora, entender-se que se vai para além da lei, por se estatuir a mais perfeita aprendizagem consistente em aula em Simulador de Direção de Veículo Automotor, cujos benefícios são patentes.

Ora, é evidente que se trata de um procedimento de Aprendizagem e não de um Exame ¹⁵. A utilização de Simuladores nada em absoluto tem a ver com Exame, pois refere-se a momento anterior, ao estágio de formação do condutor que o CTB atribui ao CONTRAN regular nos incisos do art. 12, e de forma mais incisiva no recente item XV segundo o qual cumpre a este órgão administrativo: *“**Normatizar o processo de formação** do candidato à obtenção da Carteira Nacional de Habilitação, estabelecendo o seu **conteúdo didático-pedagógico**”...*

É exatamente o que cumpre o CONTRAN, ao estabelecer o conteúdo didático pedagógico, constituindo a aula em Simulador de Direção Veicular, não um exame, repita-se, mas um estágio da formação do condutor, estágio essencial em vista dos benefícios que proporciona por reproduzir de modo virtual dificuldades da realidade a ser enfrentada, impossíveis de serem treinadas de outra maneira.

¹⁵ É preciso o CTB ao especificar as únicas formas de exame exigidas para habilitação: “Artigo 147. O candidato à habilitação deverá submeter-se a exames realizados pelo órgão executivo de trânsito, na seguinte ordem: I - de aptidão física e mental; II - VETADO III - escrito, sobre legislação de trânsito; IV - de noções de primeiros socorros, conforme regulamentação do CONTRAN; V - de direção veicular, realizado na via pública, em veículos da categoria para a qual estiver habilitando-se”. Como se observa, não consta como exame para habilitação passar pelo Simulador, que não é senão uma aula treino de direção para aprendizado de dificuldades a serem enfrentadas no trânsito.

É certo, portanto, tratar-se de uma forma de Aprendizagem, vindo a constituir a exigência desta aula em Simulador de Veículo uma especificação que se contém no Termo expresso na lei - Aprendizagem - razão pela qual a determinação deste tipo de aula se enquadra, absolutamente, no campo autorizado pela lei para ser estatuída pelo regulamento.

Na expressão de CARVALHO FILHO, há, portanto, uma obrigação subsidiária (uma forma de aprendizagem), compatível com e adequada e proporcional ao fim da norma legal, revelando-se um requisito necessário para viabilizar efetiva execução da lei.

O fim pretendido pela lei é o de organizar aprendizado, segundo regras a serem definidas pelo CONTRAN, capaz de habilitar os novos motoristas a dirigir sem colocar em risco a si mesmos e aos demais, em benefício da segurança coletiva.

Para assegurar a fiel execução da lei, a sua consecução, a Resolução do CONTRAN n. 543 estabeleceu uma obrigação plenamente compreendida no termo genérico - Aprendizagem - utilizado pelo legislador, além de ser proporcional e necessária à realização do seu fim último.

Por essas razões, não há qualquer lesão ao princípio da legalidade, sendo absolutamente legítima a disciplina estabelecida com vistas a dar possibilidade de correta e fiel eficácia à lei, garantindo-se melhor segurança viária em prol de toda a coletividade, como se passa a examinar.

Assim, o CONTRAN tem competência legal para dispor acerca do procedimento de aprendizado, determinando, nesse âmbito, tudo o que a ele concerne: a obrigatoriedade de aulas práticas e teóricas, a natureza das aulas, a forma e os requisitos a serem observados nessas aulas, a carga horária, a implantação de novas técnicas, práticas e instrumentos, dentre outros elementos que melhorem a qualidade do aprendizado e, por consequência, a qualidade dos futuros condutores.

V - A APRENDIZAGEM PELO SIMULADOR

Por via de uma simulação da realidade, o aluno treina a conduzir o veículo e a reagir em situações adversas, bem como exercita o dever de obediência aos sinais de trânsito, o respeito e a percepção dos demais veículos e pedestres, em reprodução viva da realidade no aparelho simulador.

Para se verificar que a inclusão das aulas em Simulador de Direção de Veículo constitui medida adequada e proporcional com o fim almejado pela lei, basta lembrar a manifestação da própria Federação Federação Nacional das Autoescolas e Centro de Formação de Condutores - FENEAUTO sobre a importância dos Simuladores na formação dos novos motoristas.

Diz a Federação:

"A manifestante considera o uso do Simulador de Direção Veicular um recurso adicional com conteúdo pedagógico complementar ao aplicado às demais etapas do processo formação dos condutores de categoria "B", preparando melhor o condutor para uma direção segura e boa conduta.

É absolutamente possível sua utilização compartilhada ou até mesmo o regime de comodato como forma de proporcionar o livre acesso das maiores às menores Autoescolas à implantação da ferramenta no curso de formação e melhoramento do processo de aprendizagem dos condutores do país.

Sublinhe-se o valoroso apontamento feito pelo estado do Rio Grande do Sul (leia-se no Ofício anexado) relatando que, após a utilização do Simulador de Direção Veicular e em conjunto com ações do governo e da sociedade, houve uma redução de 15,7% de mortes em acidentes de trânsito no período de 2014 e 2015. (...)."

Pesquisa sobre os efeitos do Simulador sobre o aprendizado indicam que é altamente positivo no sentido de levar o aluno a verificar o seu erro, poder corrigir a seguir o seu comportamento e ser um método adicional prévio ao treinamento a ser feito na rua.

Registram, então, os pesquisadores sobre os Simuladores:

“Como recurso pedagógico, vai ao encontro do conceito de inserção dos meios tecnológicos no processo de ensino e aprendizagem. Além disso, contribui com a adequação aos vários estilos de aprendizagem. Assim, o simulador de direção veicular tem como objetivo possibilitar, de forma dinâmica, imersão nos conhecimentos de direção veicular proporcionando, num ambiente virtual, preparação às aulas posteriores que ocorrerão em vias públicas. Esta preparação abrangerá diversas situações que podem ocorrer na prática da direção.

O simulador de direção veicular possui os comandos básicos de um veículo de quatro rodas, integrados ao software que gerenciará as situações vivenciadas pelo aluno. Além disso, o sistema gerará, ao final de cada aula, relatório sobre o desempenho do candidato, baseado no disposto no Código de Trânsito Brasileiro. Esta pesquisa indica que o treinamento em simulador de direção parece ter influência sobre as taxas de acidentes de condutores principiantes. O treinamento em simulador considerado aqui envolveu exposições repetidas a riscos críticos, concebidos a instruir sobre o conhecimento da situação, a percepção de riscos e a tomada de decisão

sob pressão de tempo, o que permitiu que os condutores principiantes aprendessem com os seus erros¹⁶.

Por outro lado, o argumento de ser a adoção do Simulador a imposição de um gasto excessivo às autoescolas é rebatido pela própria Federação, **pois a Resolução n. 493/2014 do CONTRAN** permite a utilização dos simuladores de direção veicular de forma compartilhada, não sendo obrigatória a aquisição pela autoescola.

Diz o art. 4º. da Resolução:

“Artigo 4o. Para funcionamento dos simuladores de direção veicular será permitido:

I - o uso compartilhado do simulador de direção veicular entre os Centros de Formação de Condutores das categorias A e B ou A/B, no ambiente físico da entidade de ensino credenciada ou em local diverso, desde que devidamente autorizado pelos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal;

II - a possibilidade de vinculação da instituição de ensino a um Centro de Simulação fixo ou itinerante, com comprovação de recursos instrucionais necessários à formação, administrado por

¹⁶ ALLEN, Wade R., PARK, George D., COOK, Marcia L.O, FIORENTINO, Dary. *O efeito da fidelidade do simulador de direção veicular sobre a eficácia do treinamento.*

MIGUEL REALE JUNIOR

TITULAR DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

outra unidade de ensino credenciada ou por terceiros autorizados pelo DETRAN, em conjunto com empresas homologadas pelo DENATRAN para fornecimento e fabricação de simulador de direção veicular”.

Além do mais, o uso do Simulador será pago pelo aluno, sendo reembolsado pelo mesmo se importar em maior custo. Por outro lado, não se justifica válido o argumento do custo mais elevado para se impedir a utilização de meio de aprendizagem redutor de acidentes em proteção da vida e da integridade física.

Ofícios de Sindicatos de Auto Moto Escolas de diversos Estados, como Alagoas, Rio Grande do Norte, São Paulo, Rio Grande do Sul, Paraíba, atestam a importância das aulas com Simulador de Direção de Veículo, bastando reproduzir parte da manifestação do Sindicato do Centro de Formação de Condutores do Rio Grande do Sul:

“os simuladores permitem ministrar conteúdos imprescindíveis para sua formação que hoje não são possíveis de serem ministrados em veículos do CFC pelo risco que representam ao candidato e aos demais usuários, tais como: aulas em condições adversas, chuva, aquaplanagem, desenvolvimento de velocidade máxima em rodovia, distância em rodovia, frenagem em emergência, força centrífuga entre outros [...]”.

E mais adiante:

MIGUEL REALE JUNIOR

TITULAR DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

“De outra banda, desde o início do uso de simulador o nosso Estado comemora novo recorde [...] redução de 15,7% de mortes em acidentes relacionado 2.014 e 2.015”.

Destarte, verifica-se, sem sombra de dúvida, que a Aprendizagem por meio do Simulador é ESPECIFICAÇÃO adequada e proporcional ao fim objetivado pela lei, compatível com o mesmo e essencial para a sua fiel execução. Não constitui, portanto, a Resolução 543 do CONTRAN qualquer lesão à legalidade, mas, antes, particularização necessária do Código de Trânsito Brasileiro para lhe dar melhor eficácia.

No âmbito internacional há plena adoção do Simulador, bastando lembrar sua adoção na Comunidade Europeia, havendo mesmo Diretiva (2003/39/CE) indicando sua utilização, que é aprovada em diversos países¹⁷.

¹⁷ Nos EUA, existe recomendação do órgão federal NHTSA (NATIONAL HIGHWAY TRAFFIC SAFETY ADMINISTRATION) para que os estados americanos regulem o uso de simuladores em seus programas de treinamento de novos motoristas; A Finlândia adota, de forma obrigatória para todas as classes de motoristas 4 rodas, o uso de simuladores para treinamento de condutores (Peippo-Pasuri, Aila. Driving Simulators in TTS, Work Efficiency Institute); Na França, os simuladores são usados para cumprir as fases 1 e 2 do Plano Nacional de Formação PNF (com 4 horas por condutor) e vêm sendo adotados em praticamente todos os CFCs deste país; O Japão implantou de forma obrigatória o uso de simuladores para treinamento de condução de motos desde 1.996, em motos de 400 cm³ ou mais cilindradas, e para todas demais após 1.998. Desde então, o processo vem sendo estendido para carros; O Estado da Califórnia/USA recomenda até 24 horas de simulador para melhor formação dos condutores (California Vehicle Code. Sections 310.6, 310.8, 311). A Província de Québec, no Canadá, exige até 50% das aulas práticas em simulador. (Pierro Hirsch, Virage Simulation François Bellavance, HEC Montréal, RRSR, CIRRELT e GERAD. Novice learner driver perceptions of the efficiency of driving simulator-based training in Quebec. - 23o Conférence canadienne multidisciplinaire sur la sécurité routière, Montréal, Québec, 26-29, mai 2013). Portugal recomenda simuladores desde 1.998 (Decreto Regulamentar n. 5/98 de 9 de Abril) E o Marrocos também adota equipamentos de simulação veicular (art. 5o. do decreto n°2-10-432, de 20 de setembro de 2.010).

VI - RESPOSTA AOS QUESITOS

1- A Resolução n. 543 de 2.015 do CONTRAN, ao estatuir como um dos requisitos da aprendizagem a realização de aulas em Simulador de Direção Veicular (SDV), extrapola os limites próprios do regulamento, invadindo área própria da lei, com isso ferindo o princípio da legalidade?

O Código de Trânsito Brasileiro (CTB), nos artigos 12 e 141, outorga ao CONTRAN poderes para normatizar o que vem a ser Aprendizagem na obtenção de carteira de habilitação. É um termo genérico. Anterior Resolução de n. 168, determinou a realização de aulas de circulação viária, inclusive noturna, dado não contemplado em lei e jamais se arguiu haver invasão do âmbito legal.

Agora, introduziu-se novo método, Simulador de Direção de Veicular, que constitui obrigação subsidiária, especificadora da expressão genérica - aprendizagem - estando a particularização compreendida no teor da lei, visando a lhe dar fiel execução. Não constitui a introdução de aula em Simulador de Direção Veicular senão um método de aprendizado, **não constituindo um exame**, mas apenas uma forma de ganhar experiência em situações não possíveis de serem reproduzidas na realidade sem riscos.

Assim, em nada excedendo os limites próprios do regulamento, a Resolução n. 543 do CONTRAN tão só

contribuiu à plena execução do diploma regulamentado.

2- A determinação de o candidato submeter-se a aula em Simulador de Direção Veicular constitui medida adequada e proporcional ao fim objetivado pela lei para aprendizagem visando à obtenção da autorização para direção de veículo automotor?

Este método é medida compatível com o fim almejado pela lei, qual seja o de preparar o melhor possível o candidato para garantir a segurança viária, não o expondo a perigo. Submete-o a testes que não poderia realizar na rua, como fazer experenciar dirigir na chuva, enfrentar aquaplanagem, velocidade máxima em estrada, frenagem rápida.

Por outro lado, não constitui exame, mas método de formação com resultados positivos, adequado às dificuldades futuras, pois reproduz virtualmente os perigos reais a serem enfrentados, preparando o novo condutor a enfrenta-los.

Ao se permitir, como visto, **o compartilhamento por diversas autoescolas do aparelhamento**, diminuiu-se o custo, tornando o seu uso acessível por quaisquer centros de formação.

Nem se justificaria que o valor pequeno a se acrescer justificasse sua não adoção quando evita acidentes, salvando vidas e impedindo lesões corporais. É medida proporcional e adequada aos

MIGUEL REALE JUNIOR

TITULAR DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

ganhos e benefícios trazidos, absolutamente compatível com a finalidade da lei.

3- A experiência nacional e internacional recomenda que seja adotada a aula em Simulador de Direção de Veículo para atender o interesse público de segurança coletiva nas vias e estradas? Em caso positivo, torna-se mais patente ser esta medida uma necessidade para se dar maior eficácia à lei?

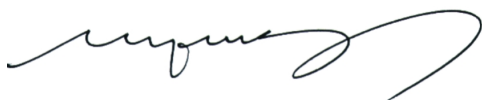
Os dados revelados pela experiência nacional e internacional são significativos. Basta verificar os números trazidos pelo Rio Grande do Sul. A adoção do Simulador de Direção Veicular nos países mais adiantados como medida pedagógica essencial é outro dado importante a ser levado em conta.

Verifica-se, portanto, que a especificação da lei, por via da Resolução, não objetivou senão dota-la de maior eficácia, ou seja, permitir que haja efetivamente Aprendizagem por parte do candidato à obtenção da permissão para dirigir.

A Resolução 543 de 2.015 do CONTRAN não foi editada senão para dar fiel execução ao disposto no Código de Trânsito Brasileiro.

É esse o meu parecer.

São Paulo, 12 de junho de 2.017.



MIGUEL REALE JÚNIOR