CONSELHO NACIONAL DO TRÂNSITO – USO OBRIGATÓRIO DE EQUIPAMENTOS – CINTO DE SEGURANÇA – ATO ADMINISTRATIVO DISCRICIONÁRIO

– Constitui ato discricionário, em sentido técnico-jurídico, a resolução do Conselho Nacional de Trânsito que impôs o uso obrigatório dos cintos de segurança.

– Interpretação do art. 37 do Código Nacional de Trânsito.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Estado de São Paulo *versus* Túlio de Paula Britto
Recurso extraordinário n.º 76.447 – Relator: Sr. Ministro
DJACI FALCÃO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, conhecer do recurso e dar-lhe provimento.

Brasília, 7 de agosto de 1973. *Oswaldo Trigueiro,* Presidente. *Djaci Falcão,* Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Djaci Falcão: O despacho que admitiu o recurso traz o seguinte teor:

"I — Trata-se de mandado de segurança impetrado por Túlio de Paula Britto contra o Diretor do Departamento Estadual de Trânsito, contra a exigência de instalação de cinto de segurança em automóvel como requisito indispensável para a licença do veículo, o que considera vulneração ao princípio da liberdade da pessoa (art. 153 da Constituição Federal) e também ilegal, porque não se apóia em lei, mas em simples "Resolução", a de n.º 391, de 16.5.68, baixada pelo Conselho Nacional de Trânsito.

II — Confirmando a decisão denegatória do *writ*, frisou a eg. Terceira Câmara Civil ser perfeitamente constitucional a competência atribuída ao Conselho Nacional de Trânsito para a especificação de equipamentos obrigatórios de segurança nos veículos automotores. Não obstante, no tocante ao cinto de segurança, inadmissível a exigência, por não se tratar de medida de caráter geral e, também, pela impossibilidade de se obrigar o uso.

III — Irresignada, manifestou a Fazenda do Estado o presente extraordinário, com arrimo no art. 119, n.º III, *a*, da Constituição da República. Argúi que o julgado negou vigência a dispositivo de lei federal — art. 37, § 2.º, da Lei n.º 5.108 — Código Nacional de Trânsito — que confere ao Conselho Nacional de Trânsito o direito de especificar os equipamentos obrigatórios para que os veículos ofereçam completa segurança.

IV — Não houve impugnação e a douta Procuradoria-Geral opina pela não acolhida.

V — Não obstante esse pronunciamento, entendo razoável a alegação de negativa a vigência de dispositivo de lei federal. Evidentemente, desde que se reconheceu que o Conselho Nacional de Trânsito tem competência legal para editar a especificação de equipamentos obrigatórios de segurança nos veículos automotores, negar-se que não possa exigir a obrigatoriedade de cinto de segurança, em última análise, importa subtrair desse órgão colegiado uma de suas atribuições, ou limitá-las, o que vem contrariar o texto do referido § 2.º do art. 37 do Código Nacional de Trânsito. Por derradeiro, cogita-se de questão de alcance nacional, que interessa não só à Administração Pública como à grande massa dos proprietários de automóveis, pelo que entendo ser prudente submeter-se a decisão da controvérsia ao alto pronunciamento do Pretório Excelso.

VI — Ante o exposto, admito o recurso pela letra *a* do permissivo constitucional.

São Paulo, 29 de janeiro de 1973. Sylvio Cardoso Rolim, Vice-Presidente do Tribunal de Justiça em exercício" (fls. 117 a 119).

Apresentadas as razões de fls. 120v. e 121 e o pronunciamento do Ministério Público local, pela manutenção do julgado (fls. 123), subiu o recurso a esta Corte, onde a Procuradoria-Geral da República emitiu o seguinte parecer:

"1. O recurso reclama provimento (fls. 104). Com efeito, firmada a premissa de que é lícito ao Conselho Nacional do Trânsito o exercício do poder regulamentar que a Lei n.º 5.108/66, com as alterações do Decreto-lei n.º 237/67, lhe conferiu para a indicação dos equipamentos de segurança, de uso obrigatório, não tem como se vislumbrar nessa indicação o vício de arbitrariedade aludido pela v. decisão recorrida (fls. 93).

2. As considerações de ordem técnica que informam a decisão em condenação à exigência do cinto de segurança se prendem ao terreno das conveniências, sabidamente reservadas à discrição da Administração, e que, por isso, não pesam para a aferição do ato impugnado. Por sua vez, também a exclusão de alguns veículos da obrigatoriedade desse equipamento se põe sob a inteira discrição

administrativa, sendo perfeitamente lícito o regulamento distinguir, dentre os veículos, aqueles que, pelo tipo e utilização, se dispensem de tal equipamento.

3. Arbitrário seria se a distinção em causa recaísse sobre veículos de idênticos tipos e utilização; nunca, porém, quando a dispensa se prende a veículos de transportes coletivos, mas sem exceção quanto à classe de autopasseio a que pertencem os veículos de propriedade do impetrante ora recorrido.

4. Com remissão aos fundamentos do recurso, o parecer é pelo seu provimento.

Brasília, 12 de junho de 1973. *José Fernandes Dantas,* Procurador da República.

Aprovo: *Oscar Corra Pina,* Procurador-Geral da República, substituto" (fls. 127 e 128).

VOTO

O Sr. Ministro Djaci Falcão (Relator): O aresto recorrido traz o seguinte teor:

— Trânsito. Exigência de cinto de segurança em veículos automotores. Inadmissibilidade, por não se tratar de medida de caráter geral e, também, pela impossibilidade de se obrigar o uso.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Recurso de Ofício n.º 210.222, de São Paulo, interposto pelo Juízo, nos autos do mandado de segurança impetrado por Túlio de Paula Britto contra o Diretor do Departamento Estadual do Trânsito.

1. Trata-se de mandado de segurança impetrado contra a exigência da instalação do cinto de segurança em automóvel; e, também, se fosse legal a exigência, contra a obrigatoriedade de seu uso.

Baseia-se o pedido no direito fundamental relativo à liberdade da pessoa, inscrito no art. 153 da Constituição da República.

E, também, no argumento de que a exigência não se apóia em lei, mas em simples "Resolução" — a de n.º 391, de 16.5.68, baixada pelo Conselho Nacional do Trnsito.

O Diretor do Trânsito justificou a exigência do cinto de segurança, esclarecendo que a mencionada Resolução n.º 391 se escuda nos arts. 5.º, n.º V, e 37, § 2.º, da Lei n.º 5.108, de 21.9.66, e no art. 9.º, n.º V, do Decreto n.º 62.127, de 16.1.68 (Código Nacional do Trânsito e seu Regulamento). E informou, ainda, que não existe obrigatoriedade do uso do cinto de segurança, mas, exclusivamente, obrigatoriedade de sua instalação nos veículos.

O representante do Ministério Público manifestou-se pela concessão da segurança, porque a exigência resultou de ato praticado em virtude de delegação de poderes, inadmissível por força do art. 6.º, parágrafo único, da Carta Magna.

A sentença concedeu o mandado de segurança.

Houve apenas o recurso de ofício. A Procuradoria-Geral é pela confirmação do julgado.

2. A Lei n.º 5.108, de 21.9.66, que instituiu o Código Nacional de Trânsito, no art. 5.º, n.º V, deu competência ao Conselho Nacional de Trânsito para elaborar "normas-padrão" e zelar pela sua execução, "além do que dispõem outros artigos deste Código" — expressões, estas últimas, encontradas na cabeça do mencionado dispositivo.

E, no art. 37, dispôs que "nenhum veículo poderá ser licenciado ou registrado nem poderá transitar em via terrestre sem que ofereça completa segurança e esteja devidamente equipado nos termos deste Código e do seu Regulamento".

Quanto aos equipamento *obrigatórios* de veículos automotores, o mesmo art. 37 os discriminou, em seu § 2.º, entre os quais não se acha o *cinto de segurança* para os motoristas, acompanhantes ou passageiros. Existe uma referência a "cinto de segurança", no art. 37, § 2.º, letra *r,* mas, "para a árvore de transmissão de veículos de transporte co-

letivo ou carga" (exigência que nada tem a ver com o cinto de segurança discutido nestes autos, conforme, aliás, ficou esclarecido nas informações do Diretor do Departamento Estadual de Trânsito).

Mas o Decreto-lei n.º 237, de fevereiro de 1967, reduziu o texto do art. 37 do Código ao seguinte:

...

"§ 2.º Os equipamentos obrigatórios dos veículos serão determinados pelo Conselho Nacional de Trânsito."

O novo texto, bem analisado, foi apenas mais lógico, ou realista, porque de nada adiantaria enumerar alguns equipamentos obrigatórios, com a nota, existente no texto anteroir, de que *outros* poderiam vir "a ser determinados pelo Conselho Nacional de Trânsito"...

O melhor, portanto, seria mesmo deixar-se ao Conselho a enumeração de *todos* os equipamentos obrigatórios.

Mais tarde, o Regulamento do Código Nacional de Trânsito, baixado pelo Decreto n.º 62.127, de 16.1.68, no art. 9.º, n.º XXV, estabeleceu a seguinte competência do Conselho Nacional de Trânsito:

"Fixar os equipamentos que, além dos previstos neste Regulamento, devam ser obrigatoriamente usados ou proibidos nos veículos."

E, no art. 92, discriminou vários equipamentos obrigatórios, mas, tal como fizera o primitivo texto do art. 37, § 2.º, do Código Nacional de Trânsito, acrescentou:

"§ 4.º O Conselho Nacional de Trânsito poderá fixar especificações para os equipamentos de uso obrigatório, bem como exigir o uso de outros."

Com relação a cintos de segurança (fora o caso daqueles concernentes à árvore de transmissão de veículos de transporte coletivo e de carga), o art. 92 do Regulamento previu exclusivamente uma hipótese:

...

"§ 2.º O automóvel de aluguel ("táxi"), de duas portas, não poderá possuir o banco dianteiro direito e deverá ter cintos de segurança para os passageiros."

O Conselho Nacional de Trânsito, porém, através da Resolução n.º 391, de 16.5.68, dispôs assim:

"Art. 1.º Ficam obrigatórios a instalação e uso de cintos de segurança, nos automóveis, camionetas, caminhões, veículos de transporte coletivo interestadual e intermunicipal, e veículos de transporte de escolares, qualquer que seja sua categoria, na forma que estabelece a presente Resolução."

Os cintos de segurança, pois, só não se tornaram obrigatórios para os veículos de transporte coletivo urbano, com exceção dos escolares.

A Resolução n.º 430, de 29.6.70, modificou a exigência, que passou a ser, desde então até hoje, na repetição do mesmo texto sucessivamente pelas Resoluções n.ºs 444, de 1971, e 453, de 28.3.72:

"Art. 1.º Ficam obrigatórios a Instalação e uso de cintos de segurança nos automóveis, camionetas, caminhões e veículos de transporte de escolares, qualquer que seja sua categoria, na forma que estabelece a presente Resolução."

Excluídos foram apenas os veículos de transporte coletivo, urbano, intermunicipal e interestadual, com a única exceção dos auto-ônibus de transporte de escolares.

3. Assinale-se que a "norma-padrão", fixada pelo Conselho Nacional de Trânsito, exige a instalação e o *uso* do cinto de segurança. Nem, aliás, seria admissível que fosse ***obrigatória a instalação*** de equipamento de segurança, com o seu *uso facultativo*, porque, então, se faltasse o requisito da necessidade e conseqüente obrigatoriedade do uso, para efeito de segurança, a simples exigência da instalação constituiria *excesso de poder* (por isso mesmo, o Regulamento do Código Nacional de Trânsito, no art. 37, § 4.º, transcrito acima, deixou perfeitamente

esclarecida a competência do Conselho Nacional de Trânsito para exigir o uso de "outros" equipamentos de segurança, além dos expressamente enumerados pelo mesmo Regulamento).

Sem a exigência de uso obrigatório, não se pode compreender a obrigatoriedade da instalação de qualquer equipamento extraordinário de segurança em automóveis. Seria uma exigência dispendiosa e *inútil*, com todas as características da arbitrariedade e do excesso de poder, numa violência à liberdade do cidadão atender, ou não, ao que no fundo seria mero conselho de usar facultativamente o cinto de segurança em seu automóvel!

4. Quanto à constitucionalidade, não há dúvida que pode ser atribuída competência ao Conselho Nacional de Trânsito para a especificação de equipamentos obrigatórios de segurança nos veículos automotores.

O art. 6.º, parágrafo único, da Constituição Federal, proíbe a *delegação de Poderes*, ou de atribuições, numa regra que veda exclusivamente a possibilidade de que um "Poder" da soberania nacional transfira qualquer de suas atribuições privativas a outro "Poder", como, por exemplo, se o Legislativo delegasse ao Executivo a incumbência de legislar sobre matéria de direito civil, ou se delegasse ao Judiciário a atribuição de editar um Código de Responsabilidade Civil, ou se o Executivo solicitasse ao próprio Legislativo a regulamentação de determinada lei, ou se o Judiciário remetesse a decisão de um processo de sua competência ao exame e julgamento de órgão administrativo integrante do Executivo...

É inconfundível, porém, a delegação de "Poderes" com o exercício do direito de regulamentação, ainda que no regulamento haja necessidade do preenchimento dos espaços em branco da lei, sem evidentemente contrariá-la; nem de outro lado constitui delegação de "Poderes" a simples delegação de "Poderes" a simples delegação "interna" do próprio direito de regulamentar, como a outorga de atribuições para a edição de certas normas específicas, ou técnicas, a determinados órgãos da Administração Pública, numa distribuição interna de competência necessária à descentralização do serviço ou à previsão de circunstâncias e pormenores (Pontes de Miranda, *Comentários à Constituição de 1967*, edição da Revista dos Tribunais, São Paulo, 1967, Tomo I, nota 8 ao art. 6.º, p. 554 e seguintes; Hely Lopes Meirelles, *Direito Municipal Brasileiro*, da mesma editora, São Paulo, 1964, v. II, p. 775; e Rafael Bielsa, *Derecho Constitucional*, 2.ª edição, Buenos Aires, 1954, p. 530 e seguintes).

Assim, o Executivo tem o direito não só de especificar, no Regulamento do Código Nacional do Trânsito, os equipamentos obrigatórios de segurança, como, também, de atribuir ao Conselho Nacional de Trânsito a indicação de outros, que as circunstâncias ou a técnica, variáveis de momento a momento, passem a exigir.

Conseqüentemente, em princípio, não há inconstitucionalidade nas Resoluções do Conselho Nacional do Trânsito, que editem *normas-padrão* ou que indiquem os equipamentos de segurança obrigatórios nos veículos automotores, nos termos dos mencionados dispositivos do Código Nacional de Trânsito ou de seu Regulamento.

5. Mas, como já foi assinalado (*supra*, n.º 3), o equipamento de segurança, que o Conselho Nacional de Trânsito pode exigir, *em complemento à lei e ao regulamento*, não deve ser medida *arbitrária*, isto é, que não seja efetivamente necessária à segurança dos veículos ou de seus passageiros.

A exigência de equipamento para uso facultativo ou cuja obrigatoriedade seja de fiscalização praticamente impossível caracteriza o *excesso de poder*, no exercício do direito de completar o regulamento do Poder Executivo, através da relação dos equipamentos obrigatórios de segurança, mediante o acréscimo de outro — o cinto de segurança — que o próprio Conselho Nacional

de Trânsito dispensa em muitos casos (e, portanto, não sendo medida geral, a idéia de indispensabilidade à "segurança" fica muito enfraquecida); e as autoridades policiais admitem não ser de uso obrigatório e, sim, facultativo.

6. Em verdade, conforme já se mostrou (*supra*, n.º 2), o Conselho Nacional de Trânsito dispensa o cinto de segurança nos transportes coletivos, urbano, intermunicipal e interestadual, com a única exceção dos auto-ônibus de escolares.

Milhões de passageiros que anualmente são transportados nas cidades e nas estradas, em auto-ônibus, não se utilizam de cintos de segurança, que não existem em tais veículos, por dispensa do Conselho Nacional de Trânsito, que assim reconheceu evidentemente serem aqueles cintos instrumento de segurança "relativa" e não *essencial*.

Ora, não se vê a razão por que, no acréscimo de equipamento "de segurança", que o Código e o Regulamento do Trânsito não exigem, o Conselho Nacional de Trânsito estabeleça distinções inadmissíveis, para considerar que o chamado cinto "de segurança" deva ser de instalação e uso obrigatórios em automóveis particulares ou de aluguel (fora o caso expressamente previsto no art. 92, § 2.º, do Regulamento do Código Nacional de Trânsito), nos caminhões e utilitários, com a dispensa da medida em outros veículos que transportam muito mais da metade da população — os veículos de transporte coletivo urbano, intermunicipal e interestadual...

O arbítrio de tal distinção mostra que o equipamento não se faz indispensável à "segurança" ou, pelo menos, que é de uso inexeqüível para a maior parte dos cidadãos transportados em veículos automotores; e o arbítrio de se exigir de alguns o que não pode ser exigido de todos caracteriza o *excesso* de poder, que o Judiciário tem competência para corrigir (Hely Lopes Meirelles, *Direito Administrativo Brasileiro*, edição da Revista dos Tribunais, São Paulo, 1964, p. 82 e 83).

7. Por outro lado, é fato notório que na realidade quase ninguém se utiliza dos cintos de segurança, com a exceção de raríssimas pessoas que os "experimentam" pela novidade ou que com eles saem no propósito de desenvolver alta velocidade, especialmente numa auto-estrada moderna.

É o que se vê, todos os dias, nas cidades ou nas estradas. E as causas não podem ser decididas por juízes que permaneçam alheios à realidade, quando esta se apresente com *notoriedade* (Código de Processo Civil, art. 211).

Desde as mais altas autoridades da República e dos estados, civis ou militares, até os delegados e policiais encarregados do trânsito, e seus familiares, sem excepcionar os magistrados, assim como industriais, comerciantes, jornalistas, empresários em geral, chefes de família, velhos e jovens, senhores, motoristas profissionais, trabalhadores dos mais variados empregos que andam em carros próprios ou em *táxis* — são as testemunhas, em multidão, de que os cintos de segurança constituem equipamento cujo significado se limita à exigência de sua instalação no veículo, para serem depois enrolados ou enfiados nos vãos dos estofamentos de maneira a incomodarem menos e não estragarem as roupas dos passageiros...

Aliás, e por isso mesmo, o Departamento Estadual de Trânsito informou que não lacra veículos automotores sem a instalação dos cintos de segurança, mas não exige nem fiscaliza o seu uso (fls. 47).

8. Não se discute, nestes autos, a respeito da questão pertinente às vantagens ou desvantagens do cinto para a segurança dos usuários na eventualidade de desastres, sobretudo quando se verificarem a grande velocidade; ou sobre a conveniência da medida, como proteção a ramo da indústria nacional, que, sem a obrigatoriedade da instalação dos cintos, provavelmente não sobreviveria.

Esta não é a oportunidade para debate de tal natureza.

Mas convém anotar que uma campanha de esclarecimento dos interessados e propaganda bem orientada pelas autoridades de trânsito e pelos fabricantes do acessório poderiam difundir ao máximo a idéia de vantagem da instalação e do uso *facultativo* do cinto de segurança, por iniciativa dos próprios automobilistas e passageiros, sem o excesso da obrigatoriedade da instalação para simples cumprimento de uma resolução desprovida de qualquer eficácia quanto ao *uso geral*, não só pela resistência dos motoristas e passageiros, como também pela impossibilidade da fiscalização e da punição dos infratores que na prática seriam todas as pessoas encontradas em automóveis e caminhões no país inteiro!

9. Pelo exposto, sem divergência, o Tribunal de Justiça, em Terceira Câmara Civil, nega provimento ao recurso.

Custas na forma da lei.

São Paulo, 20 de julho de 1972. Cantidiano Garcia de Almeida, Presidente. Young da Costa Manso, Relator" ,fls. 93 a 102).

Após ressaltar que, em princípio, não há inconstitucionalidade nas resoluções do Conselho Nacional de Trânsito, que estabeleçam "normas-padrão", ou indiquem os equipamentos de segurança obrigatórios nos veículos automotores, passou a considerar textualmente:

"A exigência de equipamento para uso facultativo ou cuja obrigatoriedade seja de fiscalização praticamente impossível caracteriza o "excesso de poder", no exercício do direito de completar o regulamento do Poder Executivo, através da relação dos equipamentos obrigatórios de segurança, mediante o acréscimo de outro — o cinto de segurança — que o próprio Conselho Nacional de Trânsito dispensa em muitos casos (e, portanto, não sendo medida geral, a idéi de indispensabilidade à "segurança" fica muito enfraquecida); e as autoridades policiais admitem não ser de uso obrigatório e, sim, facultativo" (fls. 99).

O acórdão reconhece que o Conselho Nacional de Trânsito tem competência para elaborar "normas-padrão" e zelar pela sua execução (art. 5.º, inc. V, da Lei n.º 5.108, de 21.9.66). Ao lado disso, estabelece o invocado diploma:

"Art. 37. Nenhum veículo poderá ser licenciado ou registrado, nem poderá transitar em via terrestre, sem que ofereça completa segurança e esteja devidamente equipado, nos termos deste Código e do seu Regulamento."

...

"§ 2.º Os equipamentos obrigatórios dos veículos serão determinados pelo Conselho Nacional de Trânsito."

Por sua vez, o Decreto n.º 62.127, de 16.1.68 (aprova o Regulamento do Código Nacional de Trânsito) estatuiu:

"Art. 9.º Compete ao Conselho Nacional de Trânsito:

...

XXV — fixar os equipamentos que, além dos previstos neste Regulamento, devam ser obrigatoriamente usados ou proibidos nos veículos."

De modo semelhante dispõe no art. 92, § 4.º.

Vige a Resolução do Conselho Nacional de Trânsito, sob n.º 453, de 28.3.72, que assim dispõe:

"Art. 1.º Ficam obrigatórios a instalação e uso de cintos de segurança nos automóveis, camionetas, caminhões e veículos de transporte de escolares, qualquer que seja sua categoria, na forma que estabelece a presente Resolução" (fls. 96).

Ao que se verifica, o Código Nacional de Trânsito criou o Conselho Nacional de Trânsito, órgão normativo e coordenador (art. 3.º, letra *a*), conferindo-lhe competência para indicar os equipamentos necessários. Portanto, *in casu*, há um órgão técnico agindo dentro de determinados limites

legais. A conveniência ou não das medidas tomadas pela Administração constitui ato que não excede da lei. Cuida-se aí de ato discricionário, em sentido técnico-jurídico. Não se patenteia excesso de poder, como por exemplo, se houvesse estabelecido tratamento diverso em torno de veículos de idênticos tipos e com a mesma utilização. Ora, na hipótese ventilada nos autos isso não ocorre.

Por todo o exposto, quer me parecer que o aresto impugnado negou vigncia ao disposto no § 2.º, do art. 37, do Código Nacional de Trânsito. Jamais houve violação de direito subjetivo do impetrante do mandado de segurança.

Dou provimento ao recurso, para cassar a segurança.

EXTRATO DA ATA

RE n.º 76.447 — SP — Rel., Ministro Djaci Falcão. Recte., Estado de São Paulo (Adv., Michel Temer Lulia). Recdo., Túlio de Paula Britto (Adv., David do Nascimento).

Decisão: Conhecido e provido, unanimemente.

Presidência do Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro. Presentes à sessão os Senhores Ministros Djaci Falcão, Rodrigues, e o Dr. Oscar Corrêa Pina, Procurador-Geral da República, substituto. Ausente, licenciado, o Sr. Ministro Luiz Gallotti, Presidente. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Aliomar Baleeiro.