XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI GOIÂNIA – GO

TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO

FELIPE CHIARELLO DE SOUZA PINTO

CARLOS EDUARDO DO NASCIMENTO

JOSE DO CARMO ALVES SIQUEIRA

Copyright © 2019 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI
Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro Prof. Dr.
Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo
Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)
Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará
Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM– Distrito Federal
Relações Internacionais para o Continente Americano
Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goías
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul) Prof. Dr.
José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul Prof. Dr. Caio
Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

T772

Transformações na ordem social e econômica e regulação [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UFG / PPGDP

Coordenadores: Felipe Chiarello de Souza Pinto

Carlos Eduardo do Nascimento

Jose Do Carmo Alves Siqueira – Florianópolis: CONPEDI, 2019.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-797-7
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constitucionalismo Crítico, Políticas Públicas e Desenvolvimento Inclusivo

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVIII Encontro Nacional do CONPEDI (28 : 2019 : Goiânia, Brasil).

CDU: 34

Conselho Nacional de Pesquisa
Univeridade Ferderal de Goiás e Programa
ePós-Graduação em Direito Florianópolis

Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

de Pós Graduação em Direito e Políticas Públicas
Goiânia - Goiás
https://www.ufg.br/

XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI GOIÂNIA – GO

TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO

Apresentação

A presente coletânea apresenta os trabalhos apresentados e discutidos no Grupo de Trabalho "TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO", no âmbito do XXVIII Encontro Nacional do CONPEDI realizado em Goiânia – GO entre os dias 19 a 21 de junho de 2019, promovido em parceria entre o Conselho Nacional de pesquisa e Pós-Graduação em Direito – CONPEDI e a Universidade Federal de Goiás – UFG, com a temática "CONSTITUCIONALISMO CRÍTICO, POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO INCLUSIVO"

As TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO, tema do Grupo de Trabalho que ensejou esta coletânea, são, no mundo globalizado, cada vez mais expressivas. Afetando diferentes aspectos da vida social, as relações e instituições econômicas incrementam o papel do Direito como instrumento de política econômica fundamental. Mais ainda, clamam por novas abordagens interdisciplinares, com enfoque na sua análise jurídica, a fim de compreender as transformações contemporâneas, além do enquadramento do arcabouço legal à novas e relevantes questões da atualidade, em áreas como saúde, meio ambiente, transportes, educação, sistema financeiro, e muitas outras.

Nesta coletânea são encontrados textos que tratam destas questões em suas mais diferentes frentes, conceitos, novas regulações, e a atuação das instituições.

O artigo O RENASCIMENTO DA PROPRIEDADE, de Hernani Martins Junior e Alderico Kleber De Borba, discutiu o processo normativo em torno do acesso amplo e irrestrito à propriedade, apresentando a nova política e regularização fundiária da lei 13645/2017 como um avanço que possibilitou o acesso à propriedade por um rito simplificado, permitindo a universalização deste direito.

TERCEIRO SETOR: DO PROCESSO DE SELEÇÃO AO INSTRUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DE PARCERIA COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, artigo de Horácio Monteschio e Mauro De Paula Branco, tratou da efetividade dos instrumentos de formalização entre as parcerias entre o Poder Público e entidades privadas, além dos Contratos de Gestão e Termos de Parcerias, referentes às Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.

O PARADIGMA DA SUSTENTABILIDADE E A GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS: REGULAÇÃO, LEGISLAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA UM NOVO MODELO DE GESTÃO SUSTENTÁVEL, das autoras Maria Lenir Rodrigues Pinheiro e Mariana Faria Filard, abordou a cultura de desperdício e uso insustentável da água concluindo que sofrerá mudanças apenas com a regulação dos recursos hídricos, conscientizando governo e sociedade da necessidade de uma gestão sustentável.

A pesquisadora Herena Neves Maués Corrêa De Melo, no artigo DESVIOS DA ÉTICA CORPORATIVA EM DECORRÊNCIA DA FRAGMENTAÇÃO DA REGULAÇÃO SOCIOAMBIENTAL BRASILEIRA: ANÁLISE DOS IMPACTOS SINERGICOS NA VOLTA GRANDE DO XINGU – PARÁ -AMAZÔNIA – BRASIL, focando no caso da Mineradora Belo Sun, tratou do impacto desse negócio na Amazônia brasileira que, na ausência da consolidação de uma normativa socioambiental, tem como consequência graves violações aos direitos humanos impostas aos grupos impactados pelos grandes empreendimentos.

O artigo GLOBALIZAÇÃO, DEMOCRACIA E COMBATE À CORRUPÇÃO, de Mayra Freire De Figueiredo e Elve Miguel Cenci, apresentou a teoria da democracia organizacional como forma de combate à corrupção, incutindo uma consciência ética dentre os próprios atores para salvaguarda do sistema, prática fundamental em um mundo globalizado.

As autoras Amanda De Campos Araújo e Karina Mourão Coutinho, no artigo BLOCKCHAIN, REGISTROS PÚBLICOS E PRINCÍPIO DA LEGALIDADE, trataram das novas possibilidades da tecnologia blockchain e da discussão referente à substituição dos cartórios por um sistema descentralizado de dados, concluindo que esta substituição não seria compatível com o sistema adotado no Brasil, pautado no princípio da legalidade.

A NORMATIZAÇÃO DO TRÂNSITO BRASILEIRO: MEIO AMBIENTE ARTIFICIAL, artigo de Lorena Machado Rogedo Bastianetto e Magno Federici Gomes, abordou as competências constitucionais e legais municipais, focando na necessidade de normatização através de decretos, cuja especificidade necessita análise técnica, concluindo pela democratização hibrida de órgãos regulamentares autônomos.

APLICABILIDADE DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR AO SERVIÇO PÚBLICO de Edimur Ferreira De Faria e Juliano Toledo Santos, discutiu a Lei nº 13.460 /2017 que regulamentou os direitos mínimos dos usuários de serviços públicos e enumerou as

obrigações do Poder Público ao prestá-los, concluindo que a lei afastou dúvidas quanto à aplicabilidade do Código de Defesa do Consumidor a esta relação, tratando dos requisitos e limites para sua aplicação.

O pesquisador Guilherme Henrique Hamada, no artigo A CAPES COMO ÓRGÃO REGULADOR DA PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU E DA PESQUISA CIENTÍFICA BRASILEIRA E A NECESSIDADE DE REESTRUTURAÇÃO NORMATIVA, tratou da necessidade de reestruturação normativa da CAPES, com a justificativa que não deve ser entendida apenas como avaliador, mas encarada como um órgão regulador cuja estrutura normativa se adeque a esta característica, com instâncias claras, previamente divulgadas aos programas.

As pesquisadoras Renata Albuquerque Lima e Maria Eliane Carneiro Leão Mattos, no texto UBER E A LIVRE INICIATIVA, discutiram a necessidade de regulação econômica no setor de transporte privado, tendo por plano de fundo o caso específico da empresa UBER, trazendo as justificativas apresentadas pelos que entendem como necessária a existência de regulação no setor.

No artigo A LEGALIDADE DA REGULAMENTAÇÃO DA COSMIATRIA PELOS CONSELHOS PROFISSIONAIS DE SAÚDE, Mayrinkellison Peres Wanderley discutiu a legalidade da legitimidade dos conselhos profissionais da saúde de autorizarem os seus associados a atuarem em procedimentos estéticos, concluindo pela ilegalidade de autorizações que não decorrem diretamente da lei.

UMA ANÁLISE DO DESENVOLVIMENTO EM FACE DO ABUSO DO PODER ECONÔMICO, artigo de Geilson Nunes e Jefferson Aparecido Dias, tratou da busca do desenvolvimento, em seus aspectos positivos, negativos e a problemática em torno de sua intrínseca relação com a atividade econômica, analisando o abuso do poder econômico e seus impactos para o desenvolvimento.

EDUCAÇÃO FINANCEIRA: CIDADANIA E O PAPEL DO ESTADO BRASILEIRO do pesquisador Alexandre Ogêda Ribeiro tratou das dificuldades da população brasileira diante da alta inflação, entendendo ser essencial a educação financeira, pois a população brasileira não sabe discutir os assuntos financeiros, querem apenas saber se “cabe no bolso”, concluindo ser um desafio que reflete na saúde econômica do país, sendo fundamental a intervenção do estado.

O artigo VEDAÇÃO AS CORRETORAS DE CRIPTOMOEDAS E IMPEDIMENTOS DE CONTAS EM INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS de Regis Canale Dos Santos tratou da análise da decisão das instituições financeiras de não mais desejarem a continuação do contrato de conta corrente com seus clientes corretoras de criptomoedas, o que levou ao ingresso das corretoras em juízo alegando que são consumidoras do produto financeiro. O autor se posicionou contra as recentes decisões que apoiaram as instituições bancárias, entendendo que haveria abuso por parte das instituições financeiras.

O pesquisador Fabricio Vasconcelos De Oliveira, no artigo TUTELA LEGAL PARA OS CONSUMIDORES BYSTANDERS, ART. 17 DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. CARLA CRISTINA SOUZA DO AMARAL, discutiu a tutela dos consumidores bystanders (consumidores observadores, atingidos através de eventos danosos relacionados às causas negociais das empresas), trazendo a tutela da vulnerabilidade dos consumidores, apresentando casos que demonstram a não utilização do artigo 17 do Código de Defesa do Consumidor.

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO: UMA REFLEXÃO ACERCA DE SUA FUNCIONALIDADE E DE SUA ADOÇÃO NO BRASIL, artigo de Juliana Diógenes Pinheiro e Gerardo Clésio Maia Arruda, apresentou a análise de impacto regulatório como um mecanismo essencial para a eficiência das políticas públicas, e, com isso, para o desenvolvimento social e econômico do país.

É com muita satisfação que os coordenadores apresentam esta obra, agradecendo aos brilhantes pesquisadores envolvidos em sua produção pelas reflexões e engrandecedoras discussões por ela proporcionadas.

Boa leitura!

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Universidade Presbiteriana Mackenzie

Prof. Dr. Carlos Eduardo do Nascimento – Universidade Presbiteriana Mackenzie

Prof. Dr. Jose do Carmo Alves Siqueira – Universidade Federal de Goiás

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

A NORMATIZAÇÃO DO TRÂNSITO BRASILEIRO: MEIO AMBIENTE ARTIFICIAL

THE BRAZILIAN TRAFFIC NORMATIZATION: ENVIRONMENTAL CONTEXT

Lorena Machado Rogedo Bastianetto [1]
Magno Federici Gomes [2]

Resumo

O tráfego de pessoas, bens e objetos de direito reivindicam um aparato jurídico eficiente e sensível aos impasses da vida cotidiana. Entretanto, a atividade legiferante própria demonstra uma inclinação à produção de leis abertas à discricionariedade técnica do Poder Público. A atividade regulamentar dá maior acessibilidade e democratização no procedimento de elaboração dos atos administrativos. Este trabalho, a partir do raciocínio lógico-dedutivo e da vertente metodológica jurídico-dogmática, propõe-se ao estudo legal, doutrinário e jurisprudencial atinente à normatização do tráfego no Brasil. No desfecho, intenta proporcionar reflexões acerca dos requisitos de apreciação do excesso de complementação técnica das leis de trânsito.

Palavras-chave: Trânsito, Competência, Discricionariedade técnica

Abstract/Resumen/Résumé

Mobility results in several agreements, bonds and liabilities that claim for an efficient and perceptive legal system in order to respond to everyday dynamic issues. However, the exercise of legislative power itself depicts a tendency to enact secondary norms and guidelines opened to public technical discretion. On the other hand, Executive decrees have been issued under a revised and more democratic procedure lately. Through the juridical dogmatic alignment and deductive reasoning, it is expected to analyse Brazilian traffic legal system. As an outcome, the article pursues reflected considerations about the excesses of technical regulation concerning Traffic Law.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Traffic, Competence, Technical discretion

[1] Doutoranda em Direito Processual pela PUC Minas. Mestre em Direito Ambiental pela Escola Superior Dom Helder Câmara(ESDHC). Professora da ESDHC e da UNIVERSO-BH-MG. Currículo: <http://lattes.cnpq.br /1675328001436600>. Trabalho financiado pela FAPEMIG: 5236-15.

[2] Pós-doutor em Direito Público pela Universidade Nova de Lisboa(BolsaCAPES/BEX:3642/07-0). Professor do Doutorado e Mestrado Acadêmico em Direito Ambiental e Sustentabilidade na Escola Superior Dom Helder Câmara e na PUCMinas.Currículo: <http://lattes.cnpq.br/1638327245727283>.

1 INTRODUÇÃO

O transporte determina-se um fenômeno de vulto universal, abarcando toda e qualquer técnica ou habilidade humana em promover deslocamentos. No contexto constitucional brasileiro, o manifesto reconhecimento da mobilidade ambiental deu-se recentemente por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 90/2015[1], a qual ascendeu o transporte a direito social de *status* constitucional, dado sustentador da importância que o Código de Trânsito Brasileiro (CTB) encerra ao meio ambiente artificial.

A qualidade da mobilidade das pessoas e de seus bens é determinante para o impulsionamento da cidadania em um contexto no qual a fruição dos direitos fundamentais – dependentes um do outro – interconectam-se entre si. Já o engajamento das pessoas no trabalho, nas questões ambientais e na vida pessoal e civil relaciona-se com as peculiaridades da agenda urbana, as quais envolvem o aproveitamento dos equipamentos públicos, a democratização das oportunidades por meio da criação de policentrismos – múltiplos centros urbanos insertos em uma só cidade – e de microacessibilidade – a ampliação das conveniências dentro de um bairro da cidade.

O conceito de *cidade* compacta nunca esteve tão em voga, haja vista os grandes impasses e obstáculos que a locomobilidade enfrenta atualmente. Portanto, é urgente a transformação e resiliência das cidades, as quais implicam reduzir distâncias não somente pela implementação de uma malha viária eficiente, mas, literalmente, frear os deslocamentos do cidadão no espaço, sem, no entanto, privá-lo do desfrute de toda uma cadeia de direitos conformadores da cidadania plena.

A criação de comunidades vibrantes e sustentáveis, adaptadas às mudanças climáticas, descentralizadas e dotadas de uma multiplicidade de espaços públicos para a integração e interação das pessoas, é fruto de uma concepção contemporânea das cidades mundiais, as quais almejam ser mais amigáveis, mais limpas e mais saudáveis. Assim, incontroverso é o encargo do Estado e da sociedade civil em operacionalizar esse programa urbano, o qual focaliza esforços na independência móbil e na saúde.

A mobilidade urbana, o transporte e o trânsito são nomenclaturas utilizadas pela sistemática jurídica nacional que estão intensamente vinculadas e interdependentes,

[1] Art. 6º da CR/1988: São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a Previdência Social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 15 de setembro de 2015) (BRASIL, 1988).

informação que revela a criação de um microssistema jurídico do trânsito[2], abarcando o CTB, a Lei de Mobilidade Urbana, o Estatuto da Cidade, o Estatuto da Metrópole[3], bem como os Planos Diretores municipais e todas as disposições dos órgãos da função executiva que regulam e implementam as normas de locomobilidade.

A Constituição da República de 1988 (CR/1988) delineou uma arquitetura legiferante e executiva colaborativa entre os entes da Federação, tendo a União papel dominante na outorga funcional pelo poder constituinte. No art. 21, inciso XX[4], da CR/1988, cabe à União a atuação político-administrativa na estipulação de diretivas de desenvolvimento urbano, estando o transporte neste tópico incluído. Considera-se que esse dispositivo engloba, em igual modo, a atividade legislativa[5] de orientação quanto ao desenvolvimento do transporte urbano, o que desborda que as linhas regulamentares gerais e de políticas públicas de transporte emanadas da União devem ser observadas pelos demais entes federados da República.

Nesse diapasão, o art. 22, incisos IX e XI[6] da CR/1988 corrobora a competência legislativa instrutiva de políticas públicas de transporte pela União e, ao mesmo tempo, fixa ao ente a incumbência normatizadora privativa sobre trânsito, com mitigação dificultosa, por meio de lei complementar autorizativa de função legislativa aos demais.

O Estados e os Municípios, por sua vez, veem-se fortemente envolvidos com a implementação e normatização atinente ao trânsito pelas disposições dos arts. 23, 24 e 30[7] da CR/1988.

Entretanto, o CTB, lei derivativa da competência legislativa privativa da União sobre trânsito, ressalta uma arquitetura legal que merece detida consideração. As disposições gerais do CTB são passíveis de regulamentação pelo Sistema Nacional de Trânsito (SNT)[8], conjunto de órgãos e entidades representativos da Federação brasileira, ou seja, a complementação das normas de conteúdo aberto ou normas imperfeitas emanadas pela União dá-se por todos os entes federativos.

---

[2] Utiliza-se aqui a palavra "trânsito" não pelo entendimento de que ela seja mais ampla que mobilidade ou transporte, mas pelo fato de o trabalho focar-se no CTB (Lei nº 9.503/1997).
[3] Os estatutos legais referem-se às Leis nº 9.503/1997; Lei nº 12.587/2012; Lei nº 10.257/2001; e Lei 13.089/2015.
[4] Art. 21 da CR/1988: Compete à União: [...] XX: instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos [...] (BRASIL, 1988).
[5] A respeito, consultar: BACKES; AZEVEDO; ARAÚJO (2009, p. 177-194).
[6] Art. 22 da CR/1988: Compete privativamente à União legislar sobre: [...] IX - diretrizes da política nacional de transportes; XI - trânsito e transporte; [...] (BRASIL, 1988).
[7] A respeito, consultar: art. 23, incisos II, V, VI, VIII, IX, X, XII; art. 24, incisos VIII, IX, XIV, XV; e art. 30, incisos I, II e V; todos da CR/1988.
[8] A respeito, consultar: arts. 5º e 6º da Lei nº 9.503/1997 (CTB).

As prescrições do CTB são, em sua grande maioria, indeterminadas, ou seja, carregam uma essência bastante instável e mutável, importando a necessidade perene de regulamentação técnica, isto é, a legalidade do tráfego conforma-se por regras em branco de dependência heteróloga[9]. Essa complementação híbrida por atos administrativos, denominada pela doutrina de "discricionariedade técnica" [10], faz-se cumprida pelos representantes ministeriais e autárquicos do Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN) [11] com o aconselhamento das Câmaras Temáticas [12] do órgão, as quais são compostas por representantes de todos os entes da Federação, bem como da sociedade civil[13]. No escólio de Souza (2016):

> O sistema jurídico tradicional foi construído para solucionar conflitos individuais. Contudo, o surgimento da sociedade de massa exigiu do jurista a criação de um direito de massa. Com efeito, o surgimento de novas e complexas relações sociais, econômicas e políticas resultaram no surgimento de novas relações jurídicas, resultado da globalização, da grande concentração humana nos centros urbanos, da geração de resíduos e das transformações nos meios de comunicação (SOUZA, 2016, p. 291).

Isso posto, infere-se que, apesar de a CR/1988 estabelecer a competência legiferante privativa da União em matéria de trânsito, a lei nacional que o disciplina, considerando a complexidade conteudista da locomobilidade, chancelou a atividade legislativa em colaboração com fincas no tecnicismo instrutivo. Esse fenômeno propicia aos Estados, Distrito Federal (DF), Municípios e cidadãos a oportunidade de amplo ingresso no mérito normativo nacional atinente ao trânsito.

O poder regulamentar brasileiro da alçada executiva teve seu papel muito bem delineado pela CR/1988 ao estatuir, em seu art. 84, inciso IV[14], a competência normativa privativa do Presidente da República limitada à pormenorização e complementação legal. Essa ideação faz-se corroborada pelo art. 25, inciso I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)[15], o qual explicita a não receptividade de normas anteriores à CR/1988,

[9] Também conhecidas por regras abertas.
[10] A respeito da discricionariedade técnica, consultar: REsp nº 1171688/DF (BRASIL, 2010).
[11] A respeito consultar: art. 10 da Lei nº 9.503/1997 (CTB).
[12] A respeito, consultar: art. 7º, inciso I; art. 12, incisos I e IV; e art. 13, todos da Lei nº 9.503/1997 (CTB).
[13] A respeito, consultar: art. 4º da Resolução nº 218/2006 do CONTRAN.
[14] Art. 84, CR/1988: "Compete privativamente ao Presidente da República: IV: sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução [...]" (BRASIL, 1988).
[15] Art. 25 do ADCT: "Ficam revogados, a partir de cento e oitenta dias da promulgação da Constituição, sujeito este prazo a prorrogação por lei, todos os dispositivos legais que atribuam ou deleguem a órgão do Poder Executivo competência assinalada pela Constituição ao Congresso Nacional, especialmente no que tange a: I - ação normativa [...]" (BRASIL, 1988).

cujo desiderato seja a outorga de competência normativa própria do Congresso Nacional, estabelecida pela nova ordem constitucional.

Isto posto, vê-se que o poder constituinte originário consagra a figura do regulamento executivo, ou seja, a ação normativa da função de gabinete do Estado serve apenas à execução e concretização das leis, requisito primacial para a realização de seu encargo orgânico típico. Ademais, a EC nº 32/2001 inseriu, no texto da CR/1988, uma prerrogativa ampliativa ao Executivo quanto à sua competência normativa. O emergente, à época, inciso VI[16] do art. 84, preconizou uma divergente tipologia de expedição regulamentadora, o doutrinariamente intitulado "regulamento autônomo". Dita autonomia regulamentar estaria atrelada ao poder legiferante "inovador"[17] do Poder Executivo proveniente diretamente da CR/1988, no íntimo das matérias por esta claramente definidas.

Entretanto, a delegação normativa em colaboração estabelecida pelo CTB não se adequa às competências regulamentares estabelecidas nos incisos do art. 84 da CR/1988, prescrevendo a doutrina que a produção normativa complementar nesses moldes, delegada em sede legal a sistemas orgânicos do Poder Executivo, determinaria-se uma delegação inominada.

Portanto, este trabalho, a partir do pensamento lógico-dedutivo e da pesquisa doutrinária, legislativa e jurisprudencial nacional, propõe-se a debater os novos rumos da atividade legiferante a partir da priorização do Princípio da Deferência Técnico-Administrativa, bem como a destacar as disfunções do compartilhamento da função legislativa privativa da União por entes plurais no intento de aperfeiçoamento da técnica jurídica positivada.

O trabalho inicia-se com a análise da estruturação da produção regulamentar secundária por meio dos sistemas. Em seguida, passa-se ao estudo da dinâmica e volubilidade da produção regulamentar em matéria de trânsito, trazendo à baila exemplos recentes que têm ocasionando debates contínuos e calorosos na sociedade brasileira acerca da regulação emanada do CONTRAN. Após, propõe-se uma averiguação acerca da necessidade de edição de normas primárias abertas no CTB. No desfecho, propugna-se por um leque maior de

[16] Art. 84, CR/1988: Compete privativamente ao Presidente da República: [...] VI – dispor, mediante decreto, sobre:
a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001).
b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001) (BRASIL, 1988).

[17] A expressão encontra-se entre aspas, pois já se viu, neste trabalho, que o atributo da inovação está presente também nos atos administrativos regulamentadores das leis.

parâmetros de legalidade do ato administrativo e da norma primária na matéria, estruturando uma reflexão acerca da estandardização da discricionariedade técnica para as leis de trânsito.

2 A ESTRATÉGIA DOS SISTEMAS NA DISCRICIONARIEDADE

A produção normativa brasileira possui um atributo de especificidade disciplinar ostensiva, realidade que promove a constituição e consolidação de microssistemas normativos em coexistência com as codificações de feitio unificador e de função conciliatória.

A tendência de particularizar matérias em estatutos independentes sinaliza uma mitigação da segmentação Direito Público e Privado, com o realce de que a atividade regulatória como expressão do poder de polícia estatal faz-se amplamente presente em todos os aspectos de acesso e fruição de direitos subjetivos, mormente os coletivos e difusos.

No caso do CTB, bem como das demais leis supracitadas de relevo para o propósito deste trabalho, é nítida a caracterização das normas como de ordem pública, conformadoras de regras cogentes e diretivas da atuação político-administrativa do Estado. Todavia, as relações entre pessoas e bens no trânsito envolvem, inegavelmente, negócios jurídicos entre particulares, contratos e bens privados, responsabilidade civis contratual e aquiliana, o que impõe a aplicabilidade subsidiária da legislação de Direito Privado – predominantemente o Código Civil (CC/2002) – como regulação complementar, nas lacunas legais como lei integrativa e também como contribuição interpretativa da norma de trânsito.

A opção da União em reunir a ordenação nacional de trânsito em um estatuto legal com a designação de "código" promove a compreensão de que a sistemática jurídica brasileira concebe a sofisticação e a diferenciação[18] que o "meio ambiente artificial em movimento"[19] demanda na conjuntura cotidiana, o que vai de encontro à propagação, pela comunidade técnica, de que se instaura, atualmente, uma era de descodificação e de glorificação maciça de microssistemas.

Faz-se importante a menção de que as estruturações ordenatórias em bloco são um reflexo da convicção da sociedade não somente de que a temática agregada é relevante, mas de que um aparato preventivo e restaurador próprio e específico deve ser constituído para propiciar respostas ágeis e efetivas aos impasses resultantes do deslocamento espacial das pessoas, bens e demais objetos de direito. A especificidade em leis esparsas – leia-se

[18] A eminência das codificações em países adotantes do sistema de *civil law* encontra-se em: RODRIGUES JUNIOR; RODAS (2015).

[19] Expressão utilizada para designar a mobilidade de sujeitos e objetos de direito e todas as decorrências e interferências ao meio ambiente natural, cultural, artificial e do trabalho derivativas dessa locomoção.

"microssistemas" –, também uma realidade contemporânea, não oferta a integração, conformidade e coerência que os códigos incrementam; e são por estas razões que a coexistência e convivência das codificações com estatutos legais *sui generis* se perpetuam no ordenamento jurídico.

A partir dessas considerações, a sistematização normativa em branco propulsionada pelo CTB envolve a formação de uma estratégia de preenchimento técnico, plano que tem sido empreendido pelo estabelecimento de sistemas abertos e plurais. O CONTRAN é órgão de existência antiga, o qual encabeça o empreendimento normativo científico do tráfego.

O órgão foi criado pelo remoto Decreto-Lei nº 2.994/1941[20], a primeira codificação dedicada ao trânsito no País, e foi ampliando suas competências com o desenvolvimento da mobilidade urbana e com a progressão dos riscos e inseguranças daqueles em deslocamento.

O Código Nacional de Trânsito de 1966, elaborado pelo CONTRAN[21] durante a década de 1950, ostentava uma nova característica trazida para o novo ramo do Direito de trânsito, a concepção de sistema. Por *sistema*, compreenda-se um conjunto orgânico de cunho federalista cooperativo que alimenta a legislação nacional por meio da normatização secundária que produz, bem como pela aplicação das normas primária e secundária.

O CTB vigente, Lei nº 9.503/1997, manteve a estruturação sistêmica dos órgãos do Executivo de função normativa, consultiva e executora da matéria de trânsito, ampliando sua abertura a outros órgãos não contemplados anteriormente no Código Nacional de Trânsito de 1966[22] e concentrando no CONTRAN, como nos códigos anteriores, a função normatizadora e consultiva principal do SNT.

Por essa razão, o CONTRAN, desde o primeiro Código Nacional de Trânsito até os dias atuais, continua a ser o cerne da regulamentação das políticas públicas no ramo jurídico de trânsito. Atualmente, o órgão é composto por 9 (nove) representantes ministeriais e 1 (um) representante autárquico – da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) –, membros de grande rotatividade na composição do órgão, já que a indicação representativa é feita pelos agentes políticos titulares dos cargos estruturais do Estado Brasileiro.

Nos dias de hoje, ocupa posição hierárquica máxima na organização do SNT[23], construção jurídica despersonificada composta por órgãos do Executivo. Essa elaboração determina a formação de uma instituição de cúpula da Administração Pública, de

[20] A respeito, consultar: art. 137 do Decreto-Lei nº 2.994/1941.
[21] Informação expressamente contida na Exposição de Motivos do PL nº 2.259/1960, o qual originou a Lei nº 5.108/1966.
[22] A respeito, comparar art. 3º, Lei nº 5.108/1966, e art. 7º, Lei nº 9.503/1997.
[23] A respeito, consultar: art. 7º, inciso I, da Lei nº 9.503/1997.

competências diretiva, consultiva e normativa, sendo o dado mais significativo desse sistema orgânico a impregnância representativa dos entes da Federação e da sociedade civil nas atividades de fundamentação e motivação regulamentar.

Esse modelo de produção de "normas secundárias"[24] é o parâmetro deste trabalho para a análise da atividade regulamentar do trânsito: suas nuanças, legitimação e distúrbios pertinentes à diversificação participativa na discricionariedade administrativa.

3 A ECLOSÃO DA VOLUBILIDADE LEGISLATIVA

A produção regulamentar é tópico merecedor de atualização conceitual. O Direito administrativo é ramo da Ciência Jurídica que tem sofrido hoje uma transmutação evidente. Os novos arranjos entre a sociedade civil e a Administração Pública fazem eclodir uma sistemática de parcerias, convênios e contratos de gestão que denotam mitigações visíveis da prevalência de exercício de atividades de interesse público pelo Estado, bem como amenização do regime jurídico administrativo[25].

A atividade regulamentar, concebida também como uma modalidade de serviço público, já que é incumbência essencial do Poder Público para o exercício de direitos, a fruição de utilidades e comodidades e a legitimação do poder de polícia, faz jus a renovações consonantes ante a conjuntura inconstante da dinâmica social. As defluências do deslocamento urbano são de uma multiplicidade rizomática[26] de correlações humanas lícitas, ilícitas, e de resultados danosos ao ambiente e aos cidadãos, ceifando vidas ou implicando debilidades temporárias e permanentes de toda ordem.

O caráter de testagem e experimentação de novos métodos, ferramentas e mecanismos através do empreendimento regulatório é uma realidade dos Sistemas[27] compostos para normatizar. Esses empreendimentos favorecem, obviamente, a flutuação discricionária no preenchimento dos parâmetros legais do CTB. Entrementes, essa inconstância regulamentar advém da oscilação das ciências do saber direta e indiretamente conectadas com as prescrições positivadas relativas ao trânsito, as quais se avolumam, a cada dia, de novas orientações, práticas, diretrizes e pesquisas.

[24] Expressão atinente à competência da chefia do Poder Executivo expressa no art. 84, inciso IV, da CR/1988.
[25] A respeito, consultar: MOREIRA NETO (2007).
[26] A idealização da filosofia como uma estrutura em forma de rizoma deve-se a Gilles Deleuze e Félix Guattari. A respeito, consultar: DELEUZE; GUATTARI (2011).
[27] *In casu*, refere-se ao Sistema Nacional de Trânsito (SNT).

Ao se partir das constatações de que a saúde e a qualidade de vida são temas centrais na produção normativa atinente à mobilidade das pessoas, o diagnóstico de patologias, a promoção do bem-estar físico e psíquico e a detecção dos fatores sociais de maior externalidade negativa para o trânsito originaram no mundo e no Brasil o reconhecimento de uma nova especialidade médica: a Medicina de Tráfego.

Essa mobilização foi propulsionada por médicos-legistas, os quais assistiam, com perplexidade, no dia a dia profissional, às sequelas e tragédias decorrentes do tráfego[28]. No Brasil, o reconhecimento da Medicina do Tráfego como especialidade médica empreendeu-se apenas em 1994[29], e, desde então, essa especialidade vem se dedicando à investigação do comportamento biológico e social do cidadão em movimento e aos melhores protocolos de restabelecimento físico e psíquico daqueles vitimizados no tráfego, recompondo, dentro do possível, a locomoção íntegra ou adaptativa dos pacientes.

A Medicina do Tráfego atua intensamente no controle, orientação, aconselhamento e censura dos atos administrativos regulamentares em matéria de trânsito, assim como o fazem a medicina legal, a engenharia de tráfego, os educadores, ambientalistas, economistas, enfim, a interdisciplinaridade é própria do amálgama conteudista que se vislumbra no CTB.

Todas essas segmentações da ciência apresentam formalmente ao SNT seus estudos e pareceres mais recentes sempre que convocados para as assembleias ordinárias ou extraordinárias das Câmaras Temáticas[30] do CONTRAN. Informalmente e nos intervalos entre essas reuniões oficiais, os movimentos argumentativos e de contracúpulas ocorrem ininterruptamente, fluxo informacional que influi intensamente na atividade regulamentar das normas imperfeitas do tráfego.

Sob um prisma democrático e participativo[31], a regulamentação nutridora da lei *stricto sensu* fortaleceria os laços comunitários, importando uma legitimação mais ampla dos regulamentos técnicos de discricionariedade ampliada, resultante das diretivas generalistas do CTB.

Em perspectiva alternativa, a amplitude de acesso ao Sistema, seja pelas vias protocolares ou não, em tese, poderia intensificar o grau de imprecisão ou disformidade das resoluções, uma vez que o cruzamento de diretrizes de numerosos ramos científicos detém limitada sorte de ajustamento combinatório.

---

[28] Sobre o histórico da Medicina do Tráfego, consultar: ABRAMET - Associação Brasileira de Medicina de Tráfego (BRASIL, 2016).
[29] A respeito, consultar: Conselho Federal de Medicina. Resolução/CFM nº 1.402/1994 (BRASIL, 1994).
[30] A respeito, consultar: Resolução nº 218/2006/CONTRAN (BRASIL, 2006).
[31] Ideação *habermasiana* do "agir comunicativo". A respeito, consultar: HABERMAS (1997).

A título de exemplo, recentemente em matéria de trânsito, muito se tem debatido acerca do exame toxicológico de larga janela de detecção[32], introduzido inicialmente no ordenamento jurídico brasileiro por meio da Resolução nº 460/2013[33] do CONTRAN, a qual regulamenta a disposição do art. 147, inciso I, §§ 1º a 4º do CTB. O artigo da lei primária em comento estabelece que o candidato à habilitação deverá submeter-se a exames de aptidão física e mental realizados pelo órgão executivo de trânsito.

Percebe-se que a expressão lançada mão pela norma primária, qual seja, "exames de aptidão física e mental", desborda a imprecisão peculiar das normas em branco, as quais se complementam em fluxo contínuo pelo Executivo, gerando novos deveres e sujeições ao candidato à licença para dirigir veículos automotores. Imediatamente após a edição da Resolução nº 460/2013 do CONTRAN, houve reação do Poder Legislativo[34] e da sociedade em relação à inovação regulamentar[35], controvérsia que foi parcamente apaziguada com a edição da Lei nº 13.103/2015, que dispôs sobre o exercício da profissão de motorista. Travou-se, a partir da lei do motorista profissional, uma verdadeira "batalha de liminares"[36] para a abstenção da exigência do exame toxicológico como pré-requisito para a obtenção da licença. As alegações de fundamentação abarcam desde a inconstitucionalidade da exigência até os aspectos fáticos de carência de laboratórios credenciados, alto custo dos exames e ineficácia comprobatória do teste no incremento da segurança no trânsito.

A mesma reação foi oposta às Resoluções nº 533/2015 e 541/2015 do CONTRAN, as quais tornaram obrigatória a utilização de dispositivo de retenção para crianças em todos os veículos de transporte escolar. Referidas resoluções regulamentam o art. 65 do CTB, que prescreve a obrigatoriedade do uso de cinto de segurança para condutor e passageiros em todas as vias do território nacional. A imposição da exigência das "cadeirinhas" na visão do Legislativo[37] e da sociedade civil usurpou a competência regulamentar explicitativa e de ordem técnica da disposição do CTB, acarretando ônus diverso e gravosamente impactante sobre as matérias de trânsito e transporte. Após acirrados debates, o CONTRAN editou, em

[32] A respeito do exame em comento, entenda-se aquele que analisa amostras de cabelo, pelo e unhas para a detecção de substâncias psicoativas que não o álcool. É o teste que utiliza a queratina como parâmetro de análise laboratorial.
[33] A respeito, consultar: Resolução nº 460/2013 do CONTRAN (BRASIL, 2013).
[34] A respeito, consultar: Projeto de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo (PDC) nº 1.451/2014 (ALMEIDA, 2014).
[35] A respeito, consultar: Parecer da Sociedade Brasileira de Toxicologia sobre a Resolução nº 460/2013 (2014).
[36] A título ilustrativo, conferir: BRASIL, 2016, autos nº 0020155-76.2016.403.6100.
[37] A respeito, consultar: PDC nº 142/2015 e PDC nº 151/2015 (FILHO, 2015).

30 de novembro de 2016, a Resolução nº 639[38], a qual suspendeu a exigência do uso desses dispositivos nos veículos de transporte escolar.

A também recente Resolução nº 624/2016[39], regulamentadora do art. 228 do CTB, que proíbe a utilização, no veículo automotor, de equipamento com som em volume ou frequência que não sejam autorizados pelo CONTRAN, trouxe uma regulamentação da norma primária bastante problemática, esquivando-se da delimitação técnica dos níveis máximos de ruídos permitidos no veículo e prescrevendo a proibição genérica de uso de equipamentos de som que produzam ruídos audíveis pelo lado externo do carro. Dessarte, a função pormenorizadora e empreendedora do tecnicismo exigido pela discricionariedade técnica complementativa da lei de trânsito em branco desnaturou-se por uma suplementação muito mais intuitiva do que pericial, acarretando, igualmente, criticismos e repulsa da população à resolução em questão.

Esse último aspecto versado deve, em igual modo, submeter-se à reflexão. A produção de leis no cenário nacional em todas as esferas é muito abundante, e as deficiências dos textos legislativos, sejam eles de normas primárias ou secundárias, são bastante perceptíveis não só pela comunidade jurídica, mas pela população em geral. O *sentire* quanto à insuficiência ou inabilidade das leis ou regulamentos já conta com um descrédito consolidado pela sociedade em virtude de uma memória regulamentar e legal de tecnicismo questionável, simulacro de escolhas públicas circunstanciais.

Esse fenômeno gera uma descrença *a priori* quanto à regulamentação – temática aqui em voga –, isto é, a sociedade civil e mesmo a comunidade de expertos recepcionam os regulamentos de forma temerária, mesmo que a representatividade da pluralidade social tenha sido protagonista na criação normativa.

A incredulidade quanto aos regulamentos administrativos e, reflexamente, quanto ao CTB, que apresenta regras "em branco", depõe contrariamente à cultura de que a codificação ou mesmo a especialização estatutária é sofisticada e diferenciada[40] o bastante para solucionar os dilemas do meio ambiente em movimento.

À vista disso, a competência privativa da União outorgada pela CR/1988 para legislar acerca do trânsito consubstancia-se, prontamente, em uma lei ordinária – diga-se CTB – aberta ao poder discricionário da Administração Pública. Essa liberdade em adimplir o conteúdo da lei de trânsito nacional alicerça-se na multidisciplinaridade técnica que os

[38] A respeito, consultar: Resolução nº 639/2016 (BRASIL, 2016).
[39] A respeito, consultar: Resolução nº624/2016 (BRASIL, 2016).
[40] Caracterizações das codificações expressas em: RODRIGUES JUNIOR; RODAS (2015, p. 400).

assuntos pertinentes ao tráfego requisitam. Por conseguinte, a opção do CTB, ao legislar por normas impróprias e ao adotar o SNT, patenteia a inteligência elaborativa quanto à configuração da norma como objeto de pesquisa pela sociedade e pela *expertise*, na busca por um projeto normativo pertinente e congruente aos interesses e pretensões comuns.

Esse panorama frutifica conjunturas contrastantes, oscilantes entre a legitimação e o cepticismo na norma regulamentar e legal *stricto sensu*. Segundo essa exposição, a excessiva dependência e subordinação à tecnocracia e à esfera pública[41] reivindicam reflexões tocantes à usurpação legal e regulamentar, assim como à efetividade e confiabilidade no sistema normativo.

4 AS NOVAS ORIENTAÇÕES DE AFERIÇÃO DA ABUSIVIDADE LEGAL

Os novos rumos de detecção e avaliação da usurpação regulamentar ultrapassam, hoje, a aferição de compatibilidade das normas secundárias com as normas primárias e da discricionariedade administrativa dentro das balizas das leis, fruto do devido processo legislativo.

A proeminência do Princípio da Deferência Técnico-Administrativa, diretriz captadora de que o processo legislativo atual não se encerra nas casas do Congresso Nacional, mas é continuativo e pertence, igualmente, à sociedade civil organizada, é resultado de uma conscientização mais elaborada do que a democracia semidireta[42] para a legitimação do sistema jurídico-normativo. Esse engrandecimento *pari passu* de ambos os atributos da atividade regulamentar – democracia e tecnicismo – tem-se albergado sob a estrutura dos conselhos, quer dizer, a idealização dos conselhos e das Câmaras Temáticas, órgãos técnicos vinculados aos primeiros, engloba tanto a qualidade tecnocientífica quanto democrática ao buscar o conhecimento especializado não somente nos servidores do quadro da Administração Pública, mas também pela participação ativa dos representantes da sociedade civil organizada, agentes políticos e especialistas na matéria em discussão. Indiretamente, a abertura dos conselhos à sociedade promove uma abertura difusa à comunidade internacional, já que a difusão e intercâmbio de conhecimento irradiam as experiências, tecnicismo e atividade regulatória das demais sociedades para dentro do contexto brasileiro, repercutindo nos esforços dessa realidade para a melhoria da atividade de regulação.

[41] Lança-se mão das reflexões *habermasianas* a respeito da temática. Consultar: HABERMAS (2014).
[42] A respeito, consultar: BOBBIO (2007).

A letra constitucional [43] tem demonstrado sua efetividade no empreendimento regulamentar dos sistemas, presentes já em diversos microssistemas legais no País[44], não pela concepção de que a representatividade e a participação direta existem por instrumentos fragmentados, mas de que a confluência de ambos seria uma resposta mais exitosa à realidade conjuntural fluida e etérea que se manifesta[45].

Entretanto, a variabilidade técnica e a oportunização opinativa dos múltiplos segmentos sociais amplificam as possibilidades de malformações regulamentares e, do mesmo modo, reforçam a perplexidade dos cidadãos quanto ao produto dessa democratização. E assim, o sistema normativo aberto caminha em circularidade, ofertando alargada legitimação *ex ante* com a estruturação dos sistemas participativos na produção normativa e guarnecendo o cidadão, *ex post*, com os instrumentos de controle do serviço público regulamentar, bem como alimentando o senso comum de que a admissão ao Judiciário é direito crucial nos casos de quaisquer usurpações detectadas em normas secundárias.

A usurpação regulamentar, nessa moldura, necessita ser aferida sob um viés formal, assim como o é o controle de constitucionalidade[46]. Não se pretende, por esta comparação, recorrer à CR/1988 ou ao Supremo Tribunal Federal (STF) para a verificação dos vícios regulamentares. Propõe-se que o reconhecimento da usurpação regulamentar perpasse também pela investigação dos vícios a pressupostos objetivos do ato normativo regulamentar e da lei em sentido estrito.

Destarte, as prescrições do CTB, materializadoras da competência privativa da União, devem sim ser elaboradas de maneira a permitir a penetrância do tecnicismo, mas não de maneira tal que se subverta a outorga funcional legislativa de trânsito pela ultradiscricionariedade técnica ou por uma excessiva vênia ao Princípio da Deferência Técnico-Administrativa. A codificação do tráfego necessita de regras vinculativas na própria esfera primária, não permitindo o domínio de uma organização de diretrizes ou mandados de otimização[47] a ser preenchidos pelos Sistemas de produção regulamentar, mesmo que estes sejam, de fato, democráticos e abertos à deliberação pública.

---

[43] A respeito, consultar: art. 1º, parágrafo único, da CR/1988.
[44] A título ilustrativo, citam-se: Sistema Nacional do Meio Ambiente, Sistema Nacional de Cultura, Sistema Nacional de Educação e o Sistema Nacional de Trânsito, esse último objeto do estudo deste trabalho.
[45] Para aprofundamento na dimensão jurídico política do desenvolvimento sustentável e no direito à democracia, como forma de se assegurar os direitos fundamentais intergeracionais, ver: GOMES; FERREIRA, 2017, p. 94-97 e 100-101.
[46] A respeito da inconstitucionalidade formal por violação a pressupostos objetivos do ato, consultar: ADI nº 2.240/BA.
[47] Mais uma vez, alicerça-se na doutrina *alexiana* em: ALEXY (2011).

A diferenciação e a sofisticação, *ratio essendi* das codificações ou dos microssistemas legislativos, não se encontram na regulamentação técnica da Administração Pública, mas na aptidão de alcance de uma concretude que, efetivamente, solucione as questões fáticas decorrentes da temática especial.

Em um estudo de segundo grau, a percepção de vícios quanto aos pressupostos objetivos dos regulamentos – quando estes sejam, visivelmente, necessários à normatização acolhedora da evolução científica – deve focar-se na apuração minuciosa das considerações técnicas produzidas nas Câmaras Temáticas e nas contracúpulas da sociedade civil organizada para que diretrizes multidisciplinares possam ser constituídas. A tarefa das assembleias oficiais e extraoficiais com cerne no tráfego, mobilidade, transporte e trânsito é formatar diretrizes científicas integradoras, com base em pesquisas e estudos sólidos, de comprovabilidade reconhecida pela literatura técnica.

Essas reuniões ou mobilizações que objetivam exteriorizar regulamentações de lei não podem ser palco de arranjos políticos, de suposições científicas infundadas ou de levantamento de hipóteses incomprovadas, muito menos de influências de índole de foro íntimo, as quais estão impregnadas pelo temor geral aos riscos externos e internos aos deslocamentos espaciais.

A discricionariedade técnica tem de ter um pressuposto de existência de natureza técnico-científica, não podendo justificar-se unicamente em abstrações desprovidas de nexo de causalidade ou no simples fato de que a atividade é inerentemente perigosa, como o é o trânsito.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atividade legiferante em ampla acepção, seja por meio do devido processo legislativo ou do serviço público de função normativa, é temática que requisita renovações conceituais para o enfrentamento das oscilações e limitações que a ciência encara no contexto atual.

O reverenciamento contemporâneo ao tecnicismo e o empreendimento legislativo produto dessa estima propiciam a produção de leis ordinárias impróprias ou imperfeitas, de natureza instrutiva e principiológica, tendo as regras ganhado contornos menos definidos, abertos mais frequentemente à discricionariedade administrativa.

Como não poderia deixar de ser, a própria norma primária respondeu a esse crédito concedido à função regulamentar do Poder Público e criou composições orgânicas de deliberação plural no intuito de alargamento da legitimidade regulamentar.

Esses sistemas, muito comuns nos microssistemas legais atuais, democratizam e formalizam a participação da sociedade civil e dos diversos segmentos de expertise na criação e elaboração das normas secundárias, fator que, *a priori*, favorece um ambiente de segurança e validamento da discricionariedade técnica realizada pela Administração Pública.

Uma vez que a iniciativa privada, o terceiro setor e o cidadão em associação adentram a estrutura orgânica da Administração Pública direta e promovem, juntamente com os representantes políticos da sociedade brasileira e com os agentes públicos, a confecção regulamentar, a competência privativa da União para legislar sobre o trânsito transmuda-se. De forma mediata, a competência passa a ser compartilhada, comum e voltada para uma concretização mais vigorosa da democracia semidireta por meio da convergência dos regimes direto e indireto em uma única empreitada, em palco único: a produção regulamentar.

O Princípio da Deferência Técnico-Administrativa, o Princípio da Precaução e a intensificação do elo e do compartilhamento de responsabilidades na prestação de serviços públicos entre o Estado e a sociedade civil são os principais motores nesse esfacelamento funcional, tanto em âmbito político[48] quanto na própria Administração Pública – direta e indireta – e, em igual modo, extramuros. A pulverização conceitual entre regras e princípios também é outra decorrência dessa inclinação legiferante de normas imperfeitas do CTB, o que infirma a sofisticação e diferenciação que a sistemática jurídica codificada e especial oferta à resolução de problemas na vida real.

Enfim, a ciclicidade entre soluções e problemas reverbera fortemente na ordenação jurídica, espelho das conjunturas voláteis do cotidiano vigente.

A partir dessa arquitetura, o labor da comunidade jurídica deve centrar-se na atuação dos sistemas para a formação de diretrizes confiáveis, comprobatórias da verdadeira influência do melhor cientificismo protocolar moderno em compasso com as análises consequencialistas e econômicas para a conquista de regulamentos consistentes. Em outra frente, a produção legiferante do Legislativo deve passar por um escrutínio rigoroso quanto à premência de produção de regramentos abertos, pressupostos essenciais para uma construção regulamentar válida, caso se opte por esse modelo legal de codificação.

[48] Entenda-se por âmbito político, nessa construção, a competência privativa do Congresso Nacional para a atividade legislativa sobre o trânsito.

O exame da usurpação regulamentar, nos dias atuais, necessita percorrer um caminho muito mais longo do que a verificação material limitadora usual. A *mens legis* demanda submissão a uma averiguação de seus pressupostos objetivos formais, conformadores de uma análise da necessidade de uma construção primária imperfeita para a efetividade da regulação da norma de trânsito, mais um instrumento para a reflexão quanto à abusividade da discricionariedade técnico-regulamentar.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. ed. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2011.

ALMEIDA, Marcelo. **Projeto de Decreto Legislativo (PDC) nº 1.451**, de 12 mar. 2014. Susta a aplicação da Resolução nº 460, de 12 de novembro de 2013, do Conselho Nacional de Trânsito - CONTRAN, que altera a Resolução nº 425, de 27 de novembro de 2012, a qual dispõe sobre o exame de aptidão física e mental, a avaliação psicológica e o credenciamento das entidades públicas e privadas de que tratam o art. 147, I e §§ 1º a 4º, e o art. 148 do Código de Trânsito Brasileiro. Disponível em: <http://www.camara.gov.br>. Acesso em: 12 dez. 2016.

BACKES, Ana Luiza; AZEVEDO, Débora Bithiah de; ARAÚJO, José Cordeiro de (Org.). **Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte**: a sociedade na Tribuna. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009. p. 177-194. Disponível em: <http://www.camara.leg.br>. Acesso em: 01 ago. 2016.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política. 13. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

BRASIL. Associação Brasileira de Medicina de Tráfego (ABRAMET). O que é Medicina de Tráfego? **ABRAMET**. Disponível em: <http://www.abramet.com.br/conteudos/medicina_de_trafego/o_que_e_medicina_de_trafego/>. Acesso em: 12 dez. 2016.

BRASIL. Conselho Federal de Medicina. Resolução CFM nº 1.402, de 11 mar. 1994. Reconhece a Medicina do Tráfego como Especialidade Médica. (*DOU*, Seção I, de 18-03-94, p. 3.918). **Diário Oficial**, Brasília, 11 mar. 1994. Disponível em: <http://www.portalmedico.org.br/resolucoes/CFM/1994/1402_1994.htm>. Acesso em: 12 dez. 2016.

BRASIL. Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN). Resolução nº 218, de 20 dez. 2006. Aprova o Regimento Interno das Câmaras Temáticas do CONTRAN. **Diário Oficial**, Brasília, 27 dez. 2006. Disponível em: <http://www.denatran.gov.br>. Acesso em: 12 dez. 2016.

BRASIL. Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN). Resolução nº 460, de 12 nov. 2013. Altera a Resolução nº 425, de 27 de novembro de 2012, que dispõe sobre o exame de aptidão física e mental, a avaliação psicológica e o credenciamento das entidades públicas e privadas

de que tratam o art. 147, I e §§ 1º a 4º, e o art. 148 do Código de Trânsito Brasileiro. **Diário Oficial,** Brasília, 11 nov. 2013. Disponível em: <http://www.denatran.gov.br>. Acesso em: 12 dez. 2016.

BRASIL. Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN). Resolução nº 533, de 17 jun. 2015. Acrescenta o §4º ao art. 1º da Resolução CONTRAN nº 277, de 28 de maio de 2008, de forma a tornar obrigatória a utilização do dispositivo de retenção para o transporte de crianças nos veículos escolares. **Diário Oficial**, Brasília, 19 jul. 2015. Disponível em: <http://www.denatran.gov.br>. Acesso em: 12 dez. 2016.

BRASIL. Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN). Resolução nº 541, de 15 jul. 2015. Altera o § 3º do art. 1º da Resolução CONTRAN nº 277, de 28 de maio de 2008, de forma a tornar obrigatória a utilização do dispositivo de retenção para o transporte de crianças nos veículos escolares. **Diário Oficial**, Brasília, 17 jul. 2015. Disponível em: <http://www.denatran.gov.br>. Acesso em: 12 dez. 2016.

BRASIL. Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN). Resolução nº 624, de 19 out. 2016. Regulamenta a fiscalização de sons produzidos por equipamentos utilizados em veículos, a que se refere o art. 228, do Código de Trânsito Brasileiro - CTB. **Diário Oficial**, Brasília, 21 out. 2016. Disponível em: <http://www.denatran.gov.br>. Acesso em: 12 dez. 2016.

BRASIL. Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN). Resolução nº 639, de 30 nov. 2016. Suspende a exigência prevista no § 4º do art. 1º da Resolução CONTRAN nº 277, de 28 de maio de 2008, com redação dada pela Resolução CONTRAN nº 541, de 15 de julho de 2015, de utilização de dispositivo de retenção para o transporte de crianças com até sete anos e meio de idade em veículos utilizados no transporte escolar. **Diário Oficial**, Brasília, 30 nov. 2016. Disponível em: <http://www.denatran.gov.br>. Acesso em: 12 dez. 2016.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial**, Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 12 dez. 2016.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.994, de 28 jan. 1941. Código Nacional de Trânsito. **Diário Oficial**, Rio de Janeiro, 30 jan. 1941. Disponível em: <http://www.camara.leg.br>. Acesso em: 12 dez. 2016.

BRASIL. Lei nº 9.503, de 23 set. 1997. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. **Diário Oficial**, Brasília, 24 set. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 12 dez. 2016.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 jul. 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 11 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 12 dez. 2016.

BRASIL. Lei nº 12.587, de 03 jan. 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 3.326, de 03 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 04 jan. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 12 dez. 2016.

BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 jan. 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 13 jan. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 12 dez. 2016.

BRASIL. Lei nº 13.103, de 02 mar. 2015. Dispõe sobre o exercício da profissão de motorista; altera a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, e as Leis nos 9.503, de 23 de setembro de 1997 - Código de Trânsito Brasileiro, e 11.442, de 5 de janeiro de 2007 (empresas e transportadores autônomos de carga), para disciplinar a jornada de trabalho e o tempo de direção do motorista profissional; altera a Lei no 7.408, de 25 de novembro de 1985; revoga dispositivos da Lei no 12.619, de 30 de abril de 2012; e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 03 mar. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 01 jul. 2016.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Segunda Turma. Recurso Especial nº 1171688/DF. Min. Rel. Mauro Campbell Marques, Brasília, 01 jun. 2010. **Diário de Justiça**, Brasília, 23 jun. 2010. Disponível em: <http://www.stj.jus.br>. Acesso em: 12 dez. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.240/BA. Min. Rel. Eros Grau, Brasília, 09 maio 2007. **Diário de Justiça**, Brasília, 03 ago. 2007. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 12 dez. 2016.

BRASIL. Tribunal Regional Federal. 8ª Vara de São Paulo. Autos nº 0020155-76.2016.403.6100. Juiz Federal José Lunardelli. **Justiça Federal de São Paulo**, São Paulo, 12 dez. 2016. Disponível em: <http://www.jfsp.jus.br>. Acesso em: 12 dez. 2016.

DELEUZE, Gilles; GUATTARI, Félix. **Mil platôs**. 2. ed. Tradução de Ana Lúcia de Oliveira, Aurélio Guerra Neto e Célia Pinto Costa. São Paulo: Editora 34, 2011. v. 1.

FILHO, Max. **Projeto de Decreto Legislativo (PDC) nº 142**, de 09 de julho de 2015. Susta a vigência da Resolução nº 533 do Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN), de 17 de junho de 2015, que altera a Resolução nº 277, de 28 de maio de 2008, "de forma a tornar obrigatória a utilização do dispositivo de retenção para o transporte de crianças nos veículos escolares". Disponível em: <http://www.camara.gov.br>. Acesso em: 12 dez. 2016.

FILHO, Max. **Projeto de Decreto Legislativo (PDC) nº 151**, de 04 de agosto de 2015. Susta a Resolução nº 541, de 15 de julho de 2015, do Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN. Disponível em: <http://www.camara.gov.br>. Acesso em: 12 dez. 2016.

GOMES, Magno Federici; FERREIRA, Leandro José. A dimensão jurídico-política da sustentabilidade e o direito fundamental à razoável duração do procedimento. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, nº 52, v. 2, p. 93-111, maio/ago. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.17058/rdunisc.v2i52.8864>. Acesso em: 21 mar. 2019.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. São Paulo: Tempo Brasileiro, 1997. v. 1.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**. São Paulo: Editora UNESP, 2014.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do direito administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

RODRIGUES JUNIOR, Otavio Luiz; RODAS, Sergio. Interview with Reinhard Zimmermann and Jan Peter Schmidt. **Revista de Direito Civil Contemporâneo**, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 379-413, jul./set. 2015. Disponível em: <http://www.direitocontemporaneo.com/wp-content/uploads/2014/01/RDCC_4-Entrevista-com-Reinhard-Zimmermann-e-Jan-Peter-Schmidt.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2016.

SOCIEDADE BRASILEIRA DE TOXICOLOGIA. Ref. Resolução do CONTRAN 460/2013 que entrará em vigor no dia 1° de Julho de 2014. **SBTOx**, São Paulo, 27 maio 2014. Disponível em: <http://www.abramet.com.br/files/manifesto_sbtox_res_460.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2016.

SOUZA, Paulo Roberto Pereira de. Os princípios do Direito Ambiental como instrumentos de efetivação da sustentabilidade do desenvolvimento econômico. **Veredas do Direito**: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável, Belo Horizonte, v. 13, n. 26, p. 289-317, maio/ago. 2016. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/705/508>. Acesso em: 12 dez. 2016.