

O Código da Estrada de 1928
Luís Miguel Pereira Farinha

Resumo

Há oitenta anos foram publicados, em Portugal, dois Códigos da Estrada, ambos de vigência muito curta, cerca de um mês e meio no primeiro caso, e de um ano e meio, no segundo.

As questões que se debatiam eram, em grande parte, matérias que se tornaram incontornáveis e que continuam hoje presentes na legislação de trânsito. E, relativamente a soluções, também se podem estabelecer muitos paralelismos com o que hoje se verifica.

Mais importante é verificar que desde o princípio, desde 1901, o legislador afirmou conhecer a existência do risco inerente à circulação automóvel e justificou várias soluções com base na necessidade de garantir patamares adequados relativos ao que hoje designamos por prevenção e segurança rodoviária. E que, as matérias de trânsito, no nosso país, desde muito cedo, foram repartidas por veículos, infra-estrutura e comportamento humano.

A existência de serviços e organismos do Estado com atribuições específicas nas matérias relativas ao trânsito reflectiu sempre o reconhecimento da importância, especialidade e complexidade que, tanto a concepção como a aplicação destas matérias, desde sempre tiveram.

Além do que vai dito, o artigo permite verificar que a legislação de trânsito tem reflectido, desde o início, uma busca incessante de actualização em face das

alterações que o tempo e o génio humano aportam, busca essa que a Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária continua nos dias de hoje.

O Código da Estrada de 1928

Introdução

O aparecimento e a difusão do automóvel foram acompanhados, desde o início, por entusiastas portugueses que adquiriram e utilizaram, para diversos fins, os veículos disponíveis.

Com efeito, os primeiros automóveis foram importados ainda no século XIX e, logo no início do século XX, em 1903, foi fundado o Real Automóvel Clube de Portugal¹.

Ao mesmo tempo, as autoridades perceberam a importância que o automobilismo tinha no desenvolvimento dos países e, em consequência, concluíram pela necessidade de desenvolver esforços no sentido de adaptar o ordenamento jurídico a esta nova realidade, de criar a estrutura burocrática adequada à gestão das novas realidades e suas exigências, bem como de dotar o país com uma rede de estradas em que o novo meio de transporte pudesse ser utilizado com maior proveito em face das suas potencialidades.

Com efeito, em 3 de Outubro de 1901 é publicado o Regulamento sobre Circulação de Automóveis, em que se reconhece que “...os maravilhosos progressos da mecânica revelados pelos mais engenhosos inventos estão sendo evidenciados de forma especial na aplicação de motores mecânicos de

variadíssimos typos aos vehiculos que circulam nas estradas ordinárias e nas ruas das cidades.”

Mais, prevê-se, desde então, que a indústria de transportes irá sofrer grandes transformações com o emprego de veículos automóveis, nomeadamente a concorrência que estes farão ao caminho-de-ferro.

Afirmou-se expressamente, logo em 1901, que a utilização de automóveis trazia novos problemas de segurança pela gravidade dos acidentes que podiam originar.

E, com uma clareza cristalina, logo em 1901, o legislador identifica áreas em que é, ainda hoje, exigida a sua intervenção, designadamente, a verificação das características técnicas e do estado de conservação dos veículos, a formação dos condutores, as regras de trânsito ou, na terminologia da época, “...podem os automóveis originar graves accidentes e constituir um perigo real se não satisfazerem as devidas condições técnicas de boa construção e perfeito funcionamento; se forem guiados por mãos inhabeis; se no seu emprego não houver a necessária atenção e cautela.”

Em 27 de Maio de 1911, por iniciativa do Ministro do Fomento, foi publicado um novo Regulamento sobre a circulação de automóveis, que revogou toda a legislação em contrário, designadamente o de 1901, a que se aludiu atrás. Mas, como se disse, não é destes diplomas que se cuida neste artigo.

As dificuldades de 1928

Em 1928 foi publicado o primeiro Código da Estrada. Aliás, em boa verdade foram publicados o primeiro e o segundo. Em 6 de Fevereiro é publicado, em

anexo ao Decreto n.º 14.988, o Código da Estrada, que entrou em vigor no dia 1 de Março desse mesmo ano.

No dia 14 de Abril de 1928 foi aprovado outro Código da Estrada, publicado em anexo ao Decreto n.º 15.536, que entrou imediatamente em vigor.

O primeiro Código da Estrada vigorou, por isso, cerca de mês e meio, o que é anómalo para qualquer diploma legal, em especial tratando-se de um Código, por definição, uma compilação das normas em vigor.

O legislador justificou a publicação do segundo diploma com o reconhecimento da conveniência de se modificar e completar algumas das disposições do Decreto n.º 14.988.

Esta justificação é certamente o reconhecimento de a iniciativa de regulamentação não ter sido precedida do estudo e da reflexão adequados, isto é, que tenham permitido a correcta avaliação do âmbito material em que se manifestavam os problemas, seguida da própria definição dos contornos desses mesmos problemas. E, em abono desta posição, podem-se ainda retirar argumentos da curta vigência do segundo Código da Estrada de 1928, que foi revogado pelo Decreto n.º 31.406, de 31 de Maio de 1930, que entrou imediatamente em vigor e revogou toda a legislação em contrário.

Importa reconhecer que a época não era propícia ao estudo e à reflexão. É que, a par da difícil e ainda instável situação que o país vivia em termos político-militares e das dificuldades verificadas a nível económico e financeiro, as realidades ligadas ao automóvel e à rodovia já tinham atingido um elevado grau de complexificaçãoⁱⁱ.

Acresce que a rápida evolução técnica do automóvel, assim como a adopção de métodos de produção em série não eram de molde a facilitar a apreensão da realidade automóvel e das suas consequências pelo legislador.

Nos anos de 1927 e 1928, Portugal tinha, respectivamente, mais de 26.000 e mais de 31.000 encartados, o que é expressivo se comparado, por exemplo, com os 1.136 de 1911, ou os 5.550 no ano em que terminou a Grande Guerraⁱⁱⁱ.

O mesmo se diga relativamente a veículos automóveis registados. Em 1911 foram registados pouco mais de 1000, número que desceu para 195 em 1918, o que se compreende devido à situação internacional. Estes números da década de dez do século XX atingem cifras de outra ordem logo na segunda metade dos anos vinte, designadamente, 4000 veículos registados em 1927 e mais de 4600 em 1928. Neste último ano Portugal tinha já cerca de 28.000 veículos registados.

Se o número de automóveis e de condutores vinha aumentando, a situação da rede rodoviária apresentava-se como uma importante condicionante do desenvolvimento do automobilismo. Com efeito, o plano rodoviário então vigente previa uma rede rodoviária de dezasseis mil quilómetros, dos quais se encontravam construídos menos de doze mil. Porém, dez mil quilómetros encontravam-se em estado de completa ruína.

Esta situação, que resultava da manifesta insuficiência das verbas orçamentadas para a conservação e construção de estradas, impossibilitava a circulação de matérias-primas, de produtos industriais, agrícolas e pecuários, com importantes reflexos negativos na economia nacional.

Este problema foi combatido a partir de 1927 pela Junta Autónoma das Estradas^{iv}, criada nesse ano, cuja tarefa inicial consistiu precisamente em devolver às estradas principais condições para que nelas se pudesse circular.

As razões do novo Código da Estrada

O legislador, como ainda hoje é de boa técnica, apresenta no preâmbulo do Decreto n.º 14.988, de 6 de Fevereiro de 1928, um conjunto de razões que determinaram e justificam a publicação de um novo Código da Estrada.

Da sua enunciação veremos que existem razões que se mantêm ainda nos dias de hoje, como a necessidade de codificação, de existência de uma estrutura burocrática adequada às necessidades dos cidadãos e a importância de estabelecer penalidades efectivas sobre os condutores dos automóveis e outras que, pelo simples decurso do tempo, perderam a relevância que tinham, como o estabelecimento do sentido de marcha. A este propósito, o legislador afirma o seguinte:

“Considerando que, sendo adoptado em geral nos países da Europa continental o sentido de marcha pelo lado direito da via pública, ao contrário do estabelecido entre nós, é de toda a conveniência a uniformidade de tal disposição, como recentemente foi ponderado na conferência sobre circulação nas estradas, e mais ainda que é imperativo evitar o absurdo de se seguir um sentido de marcha preceituado para os civis em contrário do que é estabelecido nos regulamentos militares.”

Tentando sintetizar, pode afirmar-se que os aumentos verificados no número de veículos automóveis e de condutores, a interacção destes com os veículos hipomóveis e máquinas agrícolas, com peões e animais bem como a

conjugação dos interesses relativos à rodovia com os do caminho-de-ferro, assim como as dificuldades verificadas com a legislação avulsa, então em vigor, determinaram a necessidade de publicar um novo Código em 1928.

A organização do Código

O legislador justifica a publicação de um novo Código da Estrada, em primeiro lugar, com a necessidade de codificar num só diploma a legislação sobre trânsito na via pública, com a conseqüente revogação de toda a legislação em contrário, em especial, o regulamento sobre a circulação de automóveis de 1911.

A codificação das normas que regem determinada parcela da vida social pressupõe naturalmente o reconhecimento da importância das matérias sobre que versam, seja do ponto de vista social, político ou económico. É também o reconhecimento do ponto de vista técnico-jurídico de se tratar de um conjunto de normas que pela sua “autonomia^v”, dimensão e complexidade já exigem a sua sintetização e sistematização com base em critérios próprios da ciência jurídica.

Veja-se que os dois diplomas anteriores, datados de 1901 e de 1911, se denominavam regulamento, tendo o legislador, neste ano de 1928, optado pela primeira vez pela utilização do termo código.

O Código publicado em anexo ao Decreto n.º 15.536, de 14 de Abril de 1928, tem quarenta e nove artigos, divididos por oito capítulos, com os títulos seguintes^{vi}:

1. Disposições gerais aplicáveis aos peões, aos animais de tiro^{vii}, de carga ou montados e a todos os veículos que transitem pelas vias publicas;
2. Disposições especiais para veículos de tracção animal;
3. Disposições especiais para veículos de tracção mecânica;
4. Preceitos especiais para a circulação de viaturas automóveis destinadas a serviço público;
5. Fiscalização do serviço de trânsito;
6. Reparação civil;
7. Responsabilidade criminal;
8. Disposições gerais e transitórias.

A estrutura burocrática

O legislador refere claramente a necessidade de criar junto do Ministério do Comércio e Comunicações uma estrutura burocrática com atribuições sobre todo o serviço de trânsito.

No preâmbulo do primeiro Código da Estrada refere-se expressamente um organismo com as seguintes atribuições:

1. Estudar e resolver, em exclusivo, os problemas, os assuntos relativos à viação nas estradas e caminhos públicos;
2. Fiscalizar o exacto cumprimento da legislação aplicável;
3. Estudar as deficiências que forem notadas, propondo superiormente as necessárias providências.

Este organismo, denominado Conselho Superior de Viação, foi criado junto da Direcção Geral das Estradas, no Ministério do Comércio e Comunicações.

Foram-lhe conferidas atribuições sobre todo o serviço de trânsito de peões e de tracção animal e mecânica nas vias públicas.

Tinha também o encargo de organizar o corpo de fiscalização especial de trânsito nas estradas, elaborando o respectivo regulamento.

Este Conselho, directamente dependente do Ministro do Comércio e Comunicações, era composto por dez membros, reunia ordinariamente uma vez em cada mês e extraordinariamente sempre que necessário.

A inspecção directa e constante dos serviços de trânsito, das comissões técnicas de automobilismo, assim como de todos os agentes de fiscalização era efectivamente exercida de forma regular e contínua por três delegados de Conselho Superior de Viação, por delegação do próprio Conselho.

Estes três membros tinham ainda as competências de zelar pelo exacto e rigoroso cumprimento do Código da Estrada, de apresentar relatórios ao Conselho e de lhe propor as medidas que considerasse adequadas à melhoria dos serviços.

A estes três membros competia, ainda, no âmbito dos poderes neles delegados, servir de ligação entre os diversos ministérios, câmaras municipais, polícia de segurança e de trânsito e demais autoridades, tendo em vista a uniformização da aplicação das normas jurídicas relativas ao trânsito.

O registo e inspecção de veículos, assim como os exames de condutores, ficaram a cargo das comissões técnicas de automobilismo.

Estas comissões, dependentes do Ministério do Comércio e Comunicações, existiam nas cinco circunscrições em que o país ficou territorialmente dividido, a saber: Norte, Centro^{viii}, Sul, Açores e Madeira.

As comissões técnicas de automobilismo funcionavam junto das divisões de estradas, na sede de cada distrito^{ix}.

Em 1928 era necessário garantir o bom funcionamento destas comissões técnicas para que se procedesse ao descongestionamento do serviço de registo e exames, que então se verificava, em consequência do grande desenvolvimento que o trânsito automóvel vinha apresentando ano após ano.

Com efeito, era perante estas comissões que os cidadãos tratavam dos assuntos relacionados com a sua habilitação legal de condução e com os seus veículos.

Em relação a estes últimos competia às comissões técnicas de automobilismo proceder aos actos de registo inicial e dos registos subsequentes, à realização de inspecções, à emissão de livretes, ao cadastro dos veículos e respectivas características e à fixação da lotação e da carga autorizada.

O Exame de Condução

A condução de veículos automóveis na via pública era proibida a quem não fosse portador da respectiva carta de condutor, passada pela comissão técnica de automobilismo.

O exame de condução era composto por três provas, designadamente, a técnica, a teórica e a prática.

A prova técnica servia para se avaliavam os conhecimentos elementares teóricos e práticos de mecânica. A prova teórica era relativa às normas jurídicas de trânsito e aos deveres dos condutores no caso de ocorrência de acidentes pessoais. A prova prática de condução de viaturas automóveis consistia na realização de manobras "...com a necessária presteza e sem hesitações".

Aos candidatos a exame exigia-se a idade mínima de dezoito anos a que acrescia a emancipação, para os menores de vinte e um anos. Para a condução de motocicletas simples exigia-se a idade mínima de dezasseis anos. Exigia-se, ainda, idoneidade moral.

As carreiras de serviço público

Os melhoramentos verificados na rede rodoviária com a acção da Junta Autónoma das Estradas, assim como a legislação e a iniciativa empresarial existente conduziram ao desenvolvimento dos transportes públicos rodoviários de pessoas e de passageiros, com manifestos benefícios para a economia nacional. Permitiram também, em muitos casos, que as redes rodoviárias e ferroviária pudessem completar-se, funcionar conjuntamente.

Esta actividade achava-se sujeita a licenciamento do Governador Civil no caso de circulação temporária ou accidental, por prazo não superior a trinta dias consecutivos, e do Conselho Superior de Viação no caso do estabelecimento de serviços permanentes e regulares.

Ainda que sujeita a licenciamento, verificou-se que o progresso efectuado no emprego de veículos automóveis em transportes colectivos de pessoas e

mercadorias tinha conduzido, em alguns casos, a uma desigual repartição das carreiras estabelecidas pelo território nacional. Havia uma grande concentração de carreiras em determinadas zonas e falta noutras, o que trazia problemas acrescidos nos casos em que a concorrência com o transporte ferroviário era causa de diminuição do imposto ferroviário percebido pelo Estado, bem como nas situações em que o desgaste das estradas era superior ao que seria razoável.

A responsabilidade civil

O Código da Estrada estabelece um conjunto de regras relativas à responsabilidade civil dos proprietários dos veículos emergente dos acidentes de viação, que foi fonte de injustiças e, em consequência, foi necessário modificar logo em 1930^x.

Estabeleceu-se o princípio da indemnização de todos aqueles que fossem atingidos na sua pessoa ou património em resultado de acidente ou desastre causado por veículo ou meio de transporte, salvo se o acidente tivesse sido dolosamente provocado por terceiro ou pelo próprio lesado.

Estabeleceu-se, ainda, que o proprietário do veículo era solidariamente responsável com o autor do acidente pelo pagamento da indemnização.

Previa-se também que o autor do acidente ou os seus responsáveis se podiam eximir ao pagamento da indemnização desde que provassem que o acidente tinha sido causado pelo ofendido.

Estas normas causaram injustiças na sua aplicação pois, como o legislador reconheceu em 1930, não era razoável obrigar os proprietários a indemnizar aqueles que utilizavam os seus veículos gratuitamente ou de mótu-próprio.

Por outro lado, o montante da indemnização era fixado pelo prudente arbítrio do julgador tendo em atenção a gravidade do acidente, as circunstâncias em que ocorreu, as suas consequências, bem como a situação particular do lesado e do causador do desastre.

Este aspecto veio a revelar-se extremamente gravoso para os proprietários dos veículos que, devido aos critérios legalmente estabelecidos não sofreram limitações taxativas, se viam impedidos de cobrir totalmente o seu risco por meio de apólices de seguro.

O processo de transgressão

O desrespeito pelas normas do Código da Estrada relativas à prática da condução, às características dos veículos e seu estado de funcionamento, assim como à apresentação de documentos às autoridades era sancionado, como transgressão, através da aplicação de multas.

A fiscalização estava a cargo da Polícia de Segurança Pública, ou de qualquer outra secção, da Guarda Nacional Republicana, do pessoal privativo da polícia das estradas e dos agentes especiais de fiscalização de trânsito, que tinham competência para levantar os autos de transgressão.

Nos casos em que o transgressor não se conformava com o teor do auto ou com a multa aplicada, por se tratar de processo de transgressão, tinha direito a

defender-se judicialmente e, portanto, a que o assunto fosse decidido por um Juiz.

O Conselho Superior de Viação e as comissões técnicas de automobilismo prestavam aos Tribunais os pareceres técnicos por estes solicitados, fazendo os mesmos fé em juízo. Ao transgressor era facultado o direito de, em defesa da sua posição, apresentar informação proveniente dos mesmos Conselho ou comissões.

Os crimes

O Código da Estrada de 1928 prevê três tipos distintos de crimes resultantes da prática da condução, a saber:

- A autoria culposa de desastres de que resulte a morte, ferimentos graves ou lesões internas manifestas;
- A autoria voluntária de atropelamento com a intenção ou o propósito de ferir ou de matar;
- A prática de segundo atropelamento quando se prove que o seu autor transgrediu qualquer das disposições relativas ao trânsito.

As sanções previstas vão desde a imediata apreensão da carta de condutor à inabilidade para obter nova carta, sem prejuízo da aplicação das sanções constantes do Código Penal, designadamente as relativas ao homicídio, ferimentos e outras ofensas corporais voluntárias.

Acresce que, o Código da Estrada punia com a privação definitiva de condução de viaturas automóveis todos os que fossem condenados por embriaguez, furto, roubo, abuso de confiança ou burla, assim como o condutor que

atropelasse alguém na via pública e não parasse imediatamente para prestar socorros. Estes preceitos decorrem naturalmente da exigência de idoneidade moral dos condutores.

Conclusões

A vigência do segundo Código da Estrada de 1928, de cerca de ano e meio, por dificuldades na aplicação de algumas das suas normas foi certamente motivada pelas circunstâncias da época que não terão permitido o conhecimento suficientemente aprofundado das situações que se pretendiam regular, bem como a ponderação e a adopção das soluções mais adequadas.

No entanto, a curta vigência deste Código, ainda assim, permitiu que fosse adquirido o conhecimento necessário à preparação de um novo Código da Estrada, cuja vigência se estendeu de 1930 até 1954.

O segundo Código da Estrada de 1928 contém um conjunto de disposições, divididas por oito capítulos que estabelecem as exigências relativas a veículos, a condutores, bem como à documentação relativa a ambos.

O diploma em anexo ao qual foi publicado o primeiro Código da Estrada criou a estrutura burocrática que suportou a aplicação do Código, constituída pelo Conselho Superior de Viação e pelas comissões técnicas de automobilismo.

Ao Conselho Superior de Viação foram conferidas competências nos domínios do acompanhamento e fiscalização da aplicação do Código da Estrada e do estudo e apresentação de relatórios e de propostas ao Ministro.

As Comissões Técnicas de Automobilismo, existentes nas cinco circunscrições, tinham competências relativas aos condutores e veículos.

O Código da Estrada de 1928 contém, ainda, normas especiais relativas a responsabilidade civil e ao estabelecimento de carreiras de serviço público.

Estas normas tiveram que ser rapidamente alteradas, no primeiro caso devido às soluções injustas a que conduziam e, no segundo, por não terem permitido a disseminação das carreiras de serviço público por todo o país, designadamente pelas zonas mais carenciadas de transporte tendo em vista o seu desenvolvimento.

Os oitenta anos da publicação dos dois Códigos da Estrada de 1928 merecem certamente ser recordados pelas razões apontadas, tanto mais que o conhecimento das realidades, das experiências e das dificuldades do passado podem contribuir, na justa medida, para a compreensão e a superação do presente.

Lisboa, 10 de Agosto de 2008

ⁱ Sobre o Automóvel Clube de Portugal e a organização de provas desportivas vide Silva, João Lopes da, 100 Anos do Automóvel Clube de Portugal, Lisboa, Chaves Ferreira Publicações.

ⁱⁱ Vide Peres, Damião, História de Portugal, Suplemento, Porto, Portucalense Editora, 1954, e Serrão, Joaquim Veríssimo, História de Portugal, vol. XIII, 1926-1935, Lisboa, Verbo, 1997.

ⁱⁱⁱ Dados estatísticos constantes do Relatório de 1931 do Conselho Superior de Viação.

^{iv} A Administração Geral de Estradas e Turismo, criada em 1920, que também era um organismo autónomo, precedeu a Junta Autónoma das Estradas. Foi extinta pelo Decreto n.º 13.969, de 20 de Julho de 1927, que determinou passarem os serviços que lhe competem a constituir a Direcção Geral de Estradas. Este diploma promulgou também o Regulamento Geral das Estradas,

^v Não se trata de um ramo de direito autónomo.

^{vi} O Código publicado em anexo ao Decreto n.º 14.988, de 6 de Fevereiro de 1928 tem 48 artigos repartidos por 9 capítulos

^{vii} Animais que puxam carros.

^{viii} Em 1911 não existia esta circunscrição, sendo portanto em número de quatro.

^{ix} As áreas das comissões técnicas de automobilismo, fixadas em 1928, foram alteradas em 1930.

^x Vide o preâmbulo do Decreto n.º 18.406, de 31 de Maio de 1930.