

**ASSOCIAÇÃO CARUARUENSE DE ENSINO SUPERIOR E TÉCNICO
- ASCES
BACHARELADO EM DIREITO**

GLEYDSON MENDES DA SILVA

**O PROCESSO ADMINISTRATIVO DE TRÂNSITO E OS PRINCÍPIOS
QUE O NORTEIAM**

**CARUARU
2016**

GLEYDSON MENDES DA SILVA

**O PROCESSO ADMINISTRATIVO DE TRÂNSITO E OS PRINCÍPIOS
QUE O NORTEIAM**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado à FACULDADE ASCES, como requisito parcial, para a obtenção do grau de bacharel em Direito, sob orientação do Professor Especialista Adrielmo de Moura Silva.

**CARUARU
2016**

BANCA EXAMINADORA

Aprovada em: __/__/__

Presidente: Prof. Esp. Adrielmo de Moura Silva

Primeiro Avaliador: Prof. Felipe Vila Nova

Segundo Avaliador: Prof. Marcos Jordão

*À minha esposa Thaisy Mendes que
sempre esteve ao meu lado nessa
jornada.*

AGRADECIMENTOS

Ao professor Adrielmo de Moura, que me orientou neste trabalho, por toda ajuda e confiança depositada.

Ao meu tio, Doutor Zeildo Mendes, grande incentivador nos meus estudos e com quem muito tenho aprendido em nossas conversas.

Aos vários colegas de profissão com quem pude discutir sobre o assunto, dentre os quais, o professor e amigo Leandro Macedo e outros autores na área de trânsito, que colaboraram com bons debates acerca dos temas que me propus a abordar neste trabalho.

RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo abordar o processo administrativo de trânsito, apresentando todas as etapas que o compõe e os princípios que devem fazer parte de todos os seus procedimentos. O pouco conhecimento ou a falta de interesse por parte dos condutores, associados a uma formação deficiente no processo de habilitação fazem com que, em diversas situações o infrator cometa a irregularidade e não saiba como se manifestar para exercer o seu direito de defesa garantido pela Constituição Federal. Por vezes os órgãos de trânsito ligados à administração pública praticam atos em desacordo com o estabelecido pela legislação de trânsito, causando prejuízos ao particular, que justamente pelo desconhecimento desse processo acaba sendo punido injustamente. Além disso, alguns princípios de Direito não são observados em sua plenitude no curso de todo o procedimento administrativo, trazendo conseqüentemente a aplicação de penalidades de forma indevida, interferindo diretamente nos direitos do cidadão. Para tanto, o presente trabalho tem por escopo a análise de todo o procedimento, apontando suas falhas e lacunas existentes, bem como sugerir medidas alternativas para superar essas dificuldades e promover efetiva concretização do direito das partes envolvidas. Para alcançar tais objetivos, serão utilizados como referência nesse estudo, o próprio Código de Trânsito Brasileiro, a Constituição Federal, as Resoluções do Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN, além de outras normas que se relacionem com a legislação de trânsito e a opinião de diversos doutrinadores e da jurisprudência.

PALAVRAS CHAVE: Direito, processo administrativo, trânsito.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	08
2	O PROCESSO ADMINISTRATIVO DE TRÂNSITO.....	11
2.1	O trânsito brasileiro.....	11
2.2	Lei do processo administrativo no Brasil.....	12
2.3	Fases do processo administrativo de trânsito.....	13
2.3.1	Autuação de infração.....	13
2.3.2	Notificação de autuação.....	15
2.3.3	Defesa de autuação.....	16
2.3.4	Imposição de penalidade.....	17
2.3.4.1	Advertência por escrito.....	18
2.3.4.2	Multa.....	19
2.3.4.3	Suspensão do direito de dirigir.....	20
2.3.4.4	Apreensão do veículo.....	22
2.3.4.5	Cassação da carteira nacional de habilitação.....	23
2.3.4.6	Cassação da permissão para dirigir.....	24
2.3.4.7	Frequência obrigatória em curso de reciclagem.....	25
2.3.5	Recurso à Junta Administrativa de Recursos de Infrações.....	26
2.3.6	Recurso em segunda instância.....	27
3	ASPECTOS E PRINCÍPIOS DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DE TRÂNSITO.....	29
3.1	Devido processo legal.....	29
3.2	Contraditório e ampla defesa.....	30
3.3	Princípios da Administração Pública.....	32
3.3.1	Legalidade.....	32
3.3.2	Impessoalidade.....	32
3.3.3	Moralidade.....	33
3.3.4	Publicidade.....	33
3.3.5	Eficiência.....	34
3.4	Outros princípios da Administração.....	34
3.4.1	Finalidade.....	34
3.4.2	Razoabilidade.....	35
3.4.3	Proporcionalidade.....	35
3.4.4	Verdade material.....	36
3.4.5	Oficialidade.....	37
3.4.6	Motivação.....	37
3.5	Duplo grau de jurisdição.....	39
3.5.1	Pressupostos recursais.....	39

3.5.2	Efeitos dos recursos.....	40
3.5.3	Coisa julgada administrativa.....	41

4 QUESTÕES CONTROVERSAS NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DE TRÂNSITO..... 43

4.1	Processo administrativo para cassação da Permissão para Dirigir – PPD.....	43
4.2	Cobrança do valor da multa.....	45
4.3	Prazos prescricionais no processo administrativo de trânsito.....	47
4.4	Falta de celeridade processual.....	48
4.5	Cassação da Permissão para Dirigir em infrações de responsabilidade do proprietário do veículo.....	49
4.6	A eficácia da penalidade de apreensão do veículo.....	51
4.7	Suspensão imediata do direito de dirigir.....	53
4.8	Fundamentação e motivação das decisões.....	54

CONSIDERAÇÕES FINAIS..... 56

REFERÊNCIAS..... 59

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho aborda a temática trânsito, especificamente seu processo administrativo, tendo por objetivo analisar como este deve se desenvolver, com observância dos princípios constitucionais que o norteiam, descrevendo os procedimentos adotados no curso do processo, com base na legislação em vigor. Busca também identificar e analisar os princípios constitucionais que lhe são aplicáveis, para que não haja nenhum tipo de prejuízo ao direito das partes envolvidas, sobretudo os do cidadão. Além de sugerir a adoção de novos procedimentos que propiciem maior celeridade ao processo, bem como que permitam o aprimoramento daqueles já existentes, observando-se os princípios constitucionais em sua plenitude.

Com o passar dos anos, devido a grande expansão das cidades e de suas populações, juntamente com a necessidade de locomoção, houve um aumento na diversidade dos meios de transporte, especialmente no que diz respeito a utilização dos veículos automotores que passaram a ser produzidos em larga escala, tornando-se um bem de fácil aquisição pelas mais diversas classes sociais. As discussões sobre trânsito ganharam relevância em virtude do caos e transtorno vividos por milhares de pessoas que compartilham desse espaço diariamente, seja para ir ao trabalho, deixarem os filhos na escola ou mesmo para os deslocamentos comuns do dia a dia. Em virtude deste cenário, não foi somente o trânsito que evoluiu, diversas normas que regulamentam o tema também foram criadas ao longo dos anos para garantia da segurança no trânsito e melhor adequação à realidade atual.

Apesar de toda essa evolução normativa, diariamente condutores simplesmente ignoram a lei e praticam irregularidades no trânsito, pondo em risco a própria segurança e a de terceiros, quando tais atitudes temerárias não provocam graves acidentes ceifando milhares de vidas todos os anos no país. Diante disso, cabe aos órgãos da Administração Pública tomar as devidas providências a fim de punir adequadamente os infratores. Porém, o caminho para alcançar objetivamente a punição a estes condutores é um tanto complexo, lento em boa parte das vezes e desconhecido pela maioria dos usuários do trânsito. Certos princípios constitucionais não são observados em sua plenitude, além do fato de algumas normas de trânsito

ser instáveis, como por exemplo, as resoluções do Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN, que podem ser modificadas sem que haja um processo normativo rígido, submetendo todos a certa insegurança jurídica. A partir dessas dificuldades, foi desenvolvido o presente trabalho, que adentra nos meandros do processo administrativo de trânsito e suas vinculações necessárias aos princípios constitucionais.

Na descrição dos procedimentos adotados, são analisados aspectos formais do processo, pormenorizando, por exemplo, quem está legalmente apto a fiscalizar e fazer autuações em nome da administração pública, as fases do processo em que o cidadão interessado se manifesta, oferecendo a defesa de autuação, com a possibilidade do oferecimento de recurso em duas instâncias, considerando ainda, as hipóteses de deferimento ou indeferimento do pedido, a responsabilidade pelas irregularidades praticadas, as penalidades e suas respectivas formas de aplicação. Essas análises serão cotejadas com os princípios constitucionais respectivos, buscando identificar se estes estão sendo observados em sua plenitude visando a uma ampla e completa realização do direito.

A partir da sugestão de novos procedimentos, foi avaliada a necessidade da criação de um Código de Processo Administrativo de Trânsito, já que o próprio Código de Trânsito Brasileiro – CTB, não traz em seu texto normativo todos os passos do processo, sendo necessária a utilização de outras fontes normativas para sua efetiva aplicabilidade, como por exemplo, a Lei nº 9.873/1999, que trata da prescrição punitiva pela Administração Pública Federal direta ou indireta, utilizada como referência pelos órgãos de trânsito em virtude da omissão do CTB e da inexistência de outra norma específica que regulamentasse a matéria para aplicação das penalidades de trânsito.

Assim, a análise de tal problema torna-se importante no atual cenário do trânsito no país, possibilitando maior compreensão acerca do processo e uma discussão sobre as hipóteses que visam a melhoria do procedimento já existente, são questões que justificam a relevância do tema.

A pesquisa tem abordagem dogmático-jurídica, na medida em que se apoia no direito constitucional e no direito de trânsito para analisar as questões relacionadas ao processo de trânsito, matéria esta presente na vida de expressivo número de cidadãos deste país, exurgindo daí sua relevância.

Será adotado o método exploratório-descritivo, buscando fundamentação teórica na ciência do Direito, em especial o Direito Constitucional, Direito Administrativo e Direito de Trânsito, analisando a legislação vigente sobre o assunto, evidenciando o Código de Trânsito Brasileiro – CTB e a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Além de resoluções do Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN e jurisprudências relacionadas ao tema, bem como a opinião de doutrinadores sobre o assunto expostos em livros e em artigos publicados em revistas especializadas.

2 O PROCESSO ADMINISTRATIVO DE TRÂNSITO

O trânsito é um fenômeno social, pois todos estão inseridos e lidamos com ele diariamente, seja como condutor, passageiro ou mesmo como pedestre, e para as diversas ações do cotidiano nas cidades e estradas pelo Brasil afora.

Porém, este fenômeno que se iniciou há mais de um século com o aumento significativo da população das cidades, a necessidade de deslocamentos e de encurtar distâncias, surgiram os veículos automotores e como consequência a necessidade de organização.

2.1 O trânsito brasileiro

No Brasil, a primeira fonte normativa a regulamentar o trânsito e as relações oriundas dele foi o Decreto nº 8.324/1910. Mas somente na década seguinte surgiu a primeira norma com restrições e proibições de determinadas condutas, o Decreto nº 4.460/1922. Entre outros decretos que surgiram ao longo dos anos com o intuito de regulamentar o trânsito, passaram-se vinte anos para que o Decreto-Lei nº 2.994/1941 trouxesse a primeira norma de trânsito de âmbito nacional.

Anos mais tarde foi criada a primeira norma mais complexa sobre o tema e durante 31 anos vigeu o Código Nacional de Trânsito, Lei nº 5.108/1966 até ser revogado pela nossa legislação atual, o Código de Trânsito Brasileiro, Lei nº 9.503/1997, que está vigorando desde então e já foi modificado por outras 28 leis, além das Resoluções do Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN, que o complementa.

O Código de Trânsito Brasileiro – CTB, dentre outros, aborda temas como as normas gerais de circulação e conduta no trânsito, o sistema nacional de trânsito, o registro e licenciamento de veículos, o processo de habilitação, as infrações administrativas e os crimes de trânsito. Acerca do tema, aduz Rizzardo¹:

Tão importante tornou-se o trânsito para a vida nacional que passou a ser instituído um novo direito, ou seja, a garantia a um trânsito seguro. Dentre os direitos fundamentais, que dizem como a própria vida, como a cidadania, a soberania, a saúde, a liberdade, a moradia e tantos outros, proclamados no art. 5º da Constituição Federal, está o direito ao trânsito

¹ RIZZARDO, Arnaldo. **Comentários ao código de trânsito brasileiro**. 9. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 33.

seguro, regular, organizado ou planejado, não apenas pertinente à defesa da vida e da incolumidade física, mas também relativamente à regularidade do próprio trafegar, de modo a facilitar a condução dos veículos e a locomoção das pessoas.

Todo esse conjunto de normas constitui o Direito de Trânsito, que vem ganhando notoriedade nos últimos anos em virtude do cenário atual, ou seja, um número elevado de acidentes que normalmente resultam em mortes e produzem estatísticas assombrosas, além das constantes modificações legislativas e normativas com o intuito de reduzir esses números. Entretanto, algumas dessas alterações recentes são polêmicas e têm sido alvo de debates jurídicos, somado a isso, temos o desconhecimento de algumas particularidades da lei de trânsito por grande parte da população e dos profissionais da área. Um desses temas é o processo administrativo de trânsito que será tema do presente trabalho.

2.2 Lei do processo administrativo no Brasil

Antes de adentrarmos os meandros do processo administrativo de trânsito, faz-se necessária a compreensão de alguns conceitos e diferenças, como por exemplo, a distinção entre processo administrativo e judicial, Carvalho Filho² traz a seguinte definição:

É bastante usual ouvir-se a afirmação – de todo equivocada – de que o processo é o instrumento da jurisdição, como se fora essa a única forma de sua exteriorização. O que é instrumento da função jurisdicional é – isto sim – o *processo judicial*, que não exclui, como é óbvio, a existência de outras categorias de processo.

A própria Constituição Federal faz menção por mais de uma vez à expressão “processo administrativo”, como podemos observar no artigo 5º:

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;
 [...]
 LXXII - conceder-se-á *habeas data*:
 b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo;

² CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27. ed. rev., ampl. e atual. até 31-12-2013. – São Paulo: Atlas, 2014, p. 981.

No Brasil não há lei que trate de maneira uniforme o processo administrativo como existe no processo judicial. Dentre as poucas normas relacionadas ao tema podemos citar a Lei nº 9.784/1999 que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal e a Lei nº 9.873/1999 que estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, e é utilizada por analogia para definir a prescrição nos processos de trânsito.

2.3 Fases do processo administrativo de trânsito

Abordaremos a seguir as fases que estão inseridas no processo, com a previsão normativa e o posicionamento da doutrina acerca dos diversos institutos que o compõem, para compreensão dos demais capítulos que farão parte deste trabalho.

2.3.1 Autuação de infração

Nos termos do artigo 280 do CTB, “ocorrendo infração prevista na legislação de trânsito, lavrar-se-á auto de infração” (AIT). O agente de trânsito, ao presenciar o cometimento da infração, lavrará o respectivo auto e aplicará as medidas administrativas cabíveis, sendo vedada a lavratura do auto de infração por solicitação de terceiros. A lavratura do auto é um ato vinculado na forma da Lei, não havendo discricionariedade com relação a isso. Nesse sentido, explica Rizzardo³:

Verificada a infração, como procederá o agente ou autoridade que a constatar? Lavrará o auto de infração, considerando o documento de constatação e anotação da irregularidade praticada. E autuar é anotar, registrar, reproduzir no papel o que acontece na via quando envolvida a circulação. Quem está fiscalizando ou controlando o trânsito, verificada alguma conduta que contrarie a lei, tem a incumbência de lavrar o registro, isto é, de fazer o auto com a anotação dos dados do veículo, do condutor e do fato.

O conceito de infração de trânsito está previsto no artigo 161 do Código de Trânsito Brasileiro, que assim dispõe:

³ RIZZARDO, Arnaldo. **Comentários ao código de trânsito brasileiro**. 9. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 568.

Constitui infração de trânsito a inobservância de qualquer preceito deste Código, da legislação complementar ou das resoluções do CONTRAN, sendo o infrator sujeito às penalidades e medidas administrativas indicadas em cada artigo, além das punições previstas no Capítulo XIX.

O AIT é peça informativa que subsidia a Autoridade de Trânsito na aplicação das penalidades e sua consistência está na perfeita caracterização da infração, devendo ser preenchido de acordo com as disposições contidas no artigo 280 do CTB e demais normas regulamentares, com registro dos fatos que fundamentaram sua lavratura, estando o infrator sujeito às penalidades e medidas administrativas previstas no Código de Trânsito.

Impende aqui destacar, a definição de quem é a pessoa da autoridade de trânsito. O Anexo I do CTB, assim estabelece: “dirigente máximo de órgão ou entidade executivo integrante do Sistema Nacional de Trânsito ou pessoa por ele expressamente credenciada”. E o Sistema Nacional de Trânsito (SNT), de acordo com o artigo 5º do Código de Trânsito:

É o conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que tem por finalidade o exercício das atividades de planejamento, administração, normatização, pesquisa, registro e licenciamento de veículos, formação, habilitação e reciclagem de condutores, educação, engenharia, operação do sistema viário, policiamento, fiscalização, julgamento de infrações e de recursos e aplicação de penalidades.

O agente da autoridade de trânsito competente para lavrar o auto de infração, conforme artigo 280, § 4º, do CTB, poderá ser servidor civil, estatutário ou celetista ou, ainda, policial militar designado pela autoridade de trânsito com jurisdição sobre a via no âmbito de sua competência e deve priorizar suas ações no sentido de coibir a prática das infrações de trânsito, porém, uma vez constatada a infração, só existe o dever legal da autuação, devendo tratar a todos com urbanidade e respeito, sem, contudo, omitir-se das providências que a lei lhe determina.

De acordo com o artigo 280 do Código de Trânsito Brasileiro, o AIT produzido pelo agente, deverá conter:

- I - tipificação da infração;
- II - local, data e hora do cometimento da infração;
- III - caracteres da placa de identificação do veículo, sua marca e espécie, e outros elementos julgados necessários à sua identificação;
- IV - o prontuário do condutor, sempre que possível;

V - identificação do órgão ou entidade e da autoridade ou agente atuador ou equipamento que comprovar a infração;
VI - assinatura do infrator, sempre que possível, valendo esta como notificação do cometimento da infração.

O auto de infração de trânsito deve preencher os requisitos anotados no referido artigo, sob pena de nulidade por vício formal. Demonstrado o enquadramento equivocado da infração de trânsito imputada ao condutor, deve ser declarada a nulidade do auto de infração, sendo inexigível a multa a ele correspondente.

2.3.2 Notificação de autuação

A Resolução 404/2012 do Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN determina que após a verificação da regularidade e da consistência do auto de infração, a autoridade de trânsito expedirá, no prazo máximo de trinta dias contados da data do cometimento da infração, a Notificação da Autuação dirigida ao proprietário do veículo, na qual deverão constar os dados mínimos definidos no artigo 280 do CTB.

Quando utilizada a remessa postal, a expedição se caracterizará pela entrega da notificação da autuação pelo órgão ou entidade de trânsito à empresa responsável por seu envio. A não expedição da notificação da autuação no prazo previsto ensejará o arquivamento do AIT, conforme previsão do artigo 281, parágrafo único, inciso II, do CTB, que determina: “O auto de infração será arquivado e seu registro julgado insubsistente se, no prazo máximo de trinta dias, não for expedida a notificação da autuação”. Após o esgotamento do prazo previsto em lei, não mais existe o interesse por parte do Estado em punir. O Superior Tribunal de Justiça⁴ tem firmado o seguinte entendimento acerca do caso em questão:

O entendimento jurisprudencial firmado no Superior Tribunal de Justiça é no sentido de que os autos de infração devem ser arquivados quando já expirado o prazo de trinta dias para a expedição da notificação de autuação, por força do que dispõe o art. 281, parágrafo único, inc. II, do CTB. Precedente: REsp 1.092.154/RS, rel. Min. Castro Meira, 1ª Seção, j. 12.08.2009, submetido à sistemática dos recursos repetitivos.

⁴ STJ, 2ª T., AgRg no AgRG no REsp 937.521/RS, j. 08.06.2010, DJe 28.06.2010.

Da notificação da autuação constará a data do término do prazo para a apresentação da Defesa da Autuação pelo proprietário do veículo ou pelo condutor infrator devidamente identificado, que não será inferior a quinze dias, contados da data da notificação da autuação ou publicação por edital, quando for o caso.

Conforme artigo 257, § 7º, do CTB: “Não sendo imediata a identificação do infrator, o proprietário do veículo terá quinze dias de prazo, após a notificação da autuação, para apresentá-lo, na forma em que dispuser o CONTRAN, ao fim do qual, não o fazendo, será considerado responsável pela infração”. Dessa forma, se a infração for de responsabilidade do condutor e este não for identificado no ato do cometimento da infração, a notificação da autuação deverá ser acompanhada do formulário de identificação do condutor infrator e caberá ao proprietário do veículo, apresentá-lo no prazo de quinze dias, ao fim do qual, não o fazendo, será considerado o responsável.

2.3.3 Defesa de autuação

O direito de defesa é uma garantia constitucional, a Carta Magna assegura a todos o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder, o que fatalmente ocorre. Nas palavras de Maggio⁵:

Ao fazermos acima uma breve e objetiva exposição dos dispositivos legais que amparam o direito de ampla defesa contra atos do poder público, vimos que sempre é possível se defender, porque os atos praticados pela Administração Pública nem sempre são conforme as normas legais, principalmente, em se tratando de autuações por infrações de trânsito, as quais, comumente, são feitas pelos agentes da autoridade de trânsito ou através dos instrumentos ou equipamentos eletrônicos denominados radares ou outros sistemas que, muitas vezes podem registrar a infração mediante vícios, erros ou irregularidades que chocam-se contra as normas legais e os princípios de direito.

Interposta a defesa da autuação, conhecida também como defesa prévia, caberá à autoridade competente apreciá-la, inclusive quanto ao mérito. O artigo 281, *caput*, do CTB, estabelece que “autoridade de trânsito, na esfera da competência estabelecida neste Código e dentro de sua circunscrição, julgará a consistência do auto de infração e aplicará a penalidade cabível”. O termo “julgará” é objeto de

⁵ MAGGIO, Eduardo Antonio. **Manual de infrações, multas de trânsito e seus recursos**. Leme/SP: Mundo Jurídico, 2013, p. 272-273.

debates por parte da doutrina acerca de seu real significado. Rizzardo⁶ tem o seguinte posicionamento:

O termo *judgará* tem o sentido de juízo de admissibilidade, consoante doutrina da Magistrada Maria José Schimitt Sant'Anna: "A nosso sentir, os dispositivos legais em questão devem ser interpretados de acordo com a sistemática legal vigente. A lei é imprópria ao utilizar a expressão *judgará*, quando, na verdade, há mero exame de admissibilidade do auto de infração".

Em relação ao julgamento feito pela autoridade de trânsito, esclarece Mitidiero⁷:

Logo após lavrado o auto de infração (art. 280, "caput", CTB) pelo agente da autoridade de trânsito e notificado o possível infrator desta autuação para contrastar, via defesa, o conteúdo e/ou a forma do auto infracional, obviamente transcorrido o prazo de defesa, deve a autoridade de trânsito julgar a consistência (materialidade) e a regularidade (formalidade) da peça inicial do processo administrativo. Nota-se, o legislador viário utilizou o termo "julgar", que traz ínsita a ideia de sopesar argumentos e dar as razões de convencimento. Portanto, não basta a mera homologação do auto de infração (ou seja, mera ratificação do apregoado antanho pelo agente): é de mister que se julgue, efetivamente, os articulados acusatórios e defensivos, enfim, julgue-se o conteúdo do auto infracional.

Acolhida a defesa, o auto de infração será cancelado, seu registro será arquivado e a autoridade de trânsito comunicará o fato ao proprietário do veículo. Não sendo interposta a defesa no prazo previsto ou não acolhida, a autoridade de trânsito aplicará a penalidade correspondente.

2.3.4 Imposição de penalidade

De acordo com o artigo 282 do CTB, "aplicada a penalidade, será expedida notificação ao proprietário do veículo ou ao infrator, por remessa postal ou por qualquer outro meio tecnológico hábil, que assegure a ciência da imposição da penalidade". A autoridade de trânsito, na esfera das competências estabelecidas no Código de Trânsito Brasileiro e dentro de sua circunscrição, deverá aplicar, às infrações nele previstas, as penalidades elencadas no artigo 256 do CTB, após o

⁶ RIZZARDO, Arnaldo. **Comentários ao código de trânsito brasileiro**. 9. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 579.

⁷ MITIDIERO, Nei Pires. **Comentários ao código de trânsito brasileiro** (direito de trânsito e direito administrativo de trânsito) – Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 1334-1335.

esgotamento de todos os meios de defesa e recurso previstos na legislação de trânsito.

As penalidades a que se refere o dispositivo legal são: advertência por escrito, multa, suspensão do direito de dirigir, apreensão do veículo, cassação da Carteira Nacional de Habilitação, cassação da Permissão para Dirigir e frequência obrigatória em curso de reciclagem.

Conforme artigo 257 do Código de Trânsito, as penalidades poderão ser impostas ao condutor, ao proprietário do veículo, ao embarcador, ao transportador e a outras pessoas físicas ou jurídicas expressamente previstas no CTB.

2.3.4.1 Advertência por escrito

O artigo 267 do Código de Trânsito Brasileiro estabelece que:

Poderá ser imposta a penalidade de advertência por escrito à infração de natureza leve ou média, passível de ser punida com multa, não sendo reincidente o infrator, na mesma infração, nos últimos doze meses, quando a autoridade, considerando o prontuário do infrator, entender esta providência como mais educativa.

O dispositivo foi regulamentado pelo Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN somente em 2012, com a publicação da Resolução 404.

O prazo para apresentar a defesa de autuação será o mesmo para o infrator requerer à autoridade de trânsito a aplicação da penalidade de advertência por escrito, que são quinze dias a partir da notificação.

A reincidência de que trata o artigo 267 deve ser específica na mesma irregularidade, observando-se os últimos dozes meses, considerando apenas a infração referente à qual foi encerrada a última instância administrativa de julgamento de infrações e penalidades.

Um ponto controverso é a conversão da penalidade de multa em advertência por escrito. A Resolução 404/2012 do CONTRAN determina que: “a aplicação da Penalidade de Advertência por Escrito não implicará em registro de pontuação no prontuário do infrator”. Entretanto, Macedo⁸ tem posicionamento diverso: “deve ser ressaltado que a imposição de pontuação não tem relação alguma com a imposição

⁸ MACEDO, Leandro. **Legislação de trânsito para concursos**. 2ª ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013, p. 234.

da multa, e sim com o cometimento da infração, desta forma, ainda que houvesse a conversão a pontuação deveria ser mantida”.

Por fim, é importante frisar que não cabe recurso à Junta Administrativa de Recursos de Infrações – JARI da decisão da autoridade que aplicar a penalidade de Advertência por Escrito, sendo possível apenas questionar a decisão que aplicou a multa.

2.3.4.2 Multa

A penalidade de multa é a única prevista a todas as infrações do Capítulo XV do CTB e pode ser aplicada por qualquer órgão componente do Sistema Nacional de Trânsito – SNT com circunscrição sobre a via na qual foi cometida a irregularidade.

Essa penalidade consiste basicamente na cobrança do valor que será vinculado ao veículo e como consequência da infração, o registro de pontos no prontuário do infrator. Maggio⁹ conceitua da seguinte forma: “Multa de trânsito é a punição pecuniária imposta pela Administração Pública através de seus órgãos de execução de trânsito, aos motoristas, motociclistas, ciclistas e pedestres, que infringem as normas de trânsito”.

Para cada infração existe a previsão do número de pontos que poderá ser atribuído ao infrator em virtude da irregularidade praticada. Vejamos:

Art. 259. A cada infração cometida são computados os seguintes números de pontos:
I - gravíssima - sete pontos;
II - grave - cinco pontos;
III - média - quatro pontos;
IV - leve - três pontos.

Em relação aos valores, a indicação consta no artigo 258 do CTB, e classificam-se em quatro categorias de acordo com sua gravidade e estão definidas em UFIR (Unidade Fiscal de Referência). Entretanto, a UFIR foi revogada em decorrência da Medida Provisória 1.973-67, de 26 de outubro de 2000. A Resolução 136/2002 do CONTRAN fixou os valores das multas previstas no Código de Trânsito Brasileiro:

⁹ MAGGIO, Eduardo Antonio. **Manual de infrações, multas de trânsito e seus recursos**. Leme/SP: Mundo Jurídico, 2013, p. 337.

- I - Infração de natureza gravíssima, punida com multa de valor correspondente a R\$ 191,54 (cento e noventa e um reais e cinquenta e quatro centavos);
- II - Infração de natureza grave, punida com multa de valor correspondente a R\$ 127,69 (cento e vinte e sete reais e sessenta e nove centavos);
- III - Infração de natureza média, punida com multa de valor correspondente a R\$ 85,13 (oitenta e cinco reais e treze centavos); e
- IV - Infração de natureza leve, punida com multa no valor de R\$ 53,20 (cinquenta e três reais e vinte centavos).

Cabe aqui ressaltar que algumas infrações gravíssimas possuem seus valores agravados em casos expressamente previstos na lei em decorrência de atos considerados de maior risco à segurança do trânsito e conseqüentemente da coletividade. A infração de natureza gravíssima pode ter seus valores multiplicados da seguinte forma:

- Três vezes, passando a custar R\$ 574,62, como por exemplo, aquele que conduz o veículo sem possuir habilitação, conforme artigo 162, inciso I, do CTB;
- Cinco vezes, o valor da multa nesse caso é de R\$ 957,70, ocorre, por exemplo, quando se faz ultrapassagem em local proibido, nos termos do artigo 203, inciso V, do CTB;
- Dez vezes, o principal exemplo nesse caso é a infração por conduzir veículo estando sob efeito de álcool, previsão do artigo 165 do CTB, a multa é de R\$ 1.915,40;
- Trinta vezes, ocorre nos casos em que alguém usar o veículo para, deliberadamente, interromper, restringir ou perturbar a circulação na via, a multa nessa situação custa R\$ 5.746,20. Essa infração foi incluída pela Medida Provisória nº 699/2015, incluindo o artigo 253-A no CTB com essa tipificação;
- Cem vezes, é a previsão para aquele organiza a conduta tipificada no artigo 253-A do CTB, ou seja, usar veículo para, deliberadamente, interromper, restringir ou perturbar a circulação na via. O valor da multa passa a ser de R\$ 19.154,00.

Importante frisar que as infrações agravadas por dez, trinta e cem vezes podem ser aplicadas em dobro caso o infrator seja reincidente em seu cometimento no período de doze meses.

2.3.4.3 Suspensão do direito de dirigir

A suspensão do direito de dirigir será aplicada pela autoridade de trânsito do órgão executivo de trânsito dos estados ou do Distrito Federal, trata-se nesse caso do princípio da simetria das formas jurídicas, ou seja, o órgão competente para suspender o documento de habilitação é o mesmo que o emite, conforme previsão do artigo 22 do CTB:

Compete aos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, no âmbito de sua circunscrição:

[...]

II - realizar, fiscalizar e controlar o processo de formação, aperfeiçoamento, reciclagem e suspensão de condutores, expedir e cassar Licença de Aprendizagem, Permissão para Dirigir e Carteira Nacional de Habilitação, mediante delegação do órgão federal competente;

Essa penalidade poderá ser aplicada sempre que o infrator atingir a contagem de vinte pontos, no período de doze meses, ou ainda por transgressão às normas estabelecidas no CTB, cujas infrações prevêm, de forma específica, a aplicação da suspensão do direito de dirigir de forma cumulada com a penalidade de multa. Percebe-se que a previsão legal da suspensão é nos casos de infrações mais graves, como nos explica Rizzardo¹⁰:

As penalidades restritivas de direitos acompanham a multa e decorrem das infrações mais graves, ou daquelas que revelam certa precariedade de condições para dirigir e periculosidade na condução. Efetivamente, na hipótese da suspensão de dirigir, que é interdição de direito, segundo os vários dispositivos que destacam este tipo de infração, nota-se sua previsão em casos de grande irresponsabilidade e de acentuado desrespeito na direção.

Quando aplicada a penalidade, a carteira nacional de habilitação será devolvida a seu titular depois de cumprido prazo de suspensão e o curso de reciclagem.

A Resolução 182/2005 do CONTRAN, alterada pela Resolução 557/2015 estabelece a uniformização do procedimento administrativo para imposição da penalidade de suspensão do direito de dirigir.

Na aplicação da penalidade de suspensão do direito de dirigir a autoridade levará em conta a gravidade da infração, as circunstâncias em que foi cometida e os antecedentes do infrator para estabelecer o período da suspensão e observará os seguintes critérios:

Para infratores não reincidentes na penalidade de suspensão do direito de dirigir no período de doze meses:

- De 01 a 03 meses, para penalidades de suspensão do direito de dirigir aplicadas em razão de infrações para as quais não sejam previstas multas agravadas;

¹⁰ RIZZARDO, Arnaldo. **Comentários ao código de trânsito brasileiro**. 9. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 539.

- De 02 a 06 meses, para penalidades de suspensão do direito de dirigir aplicadas em razão de infrações para as quais sejam previstas multas agravadas com fator multiplicador de três vezes;
- De 04 a 10 meses, para penalidades de suspensão do direito de dirigir aplicadas em razão de infrações para as quais sejam previstas multas agravadas com fator multiplicador de cinco vezes;
- De 08 a 12 meses, para penalidades de suspensão do direito de dirigir aplicadas em razão de infrações para as quais sejam previstas multas agravadas com fator multiplicador de dez vezes.

Para infratores reincidentes na penalidade de suspensão do direito de dirigir no período de doze meses:

- De 06 a 10 meses, para penalidades de suspensão do direito de dirigir aplicadas em razão de infrações para as quais não sejam previstas multas agravadas;
- De 08 a 16 meses, para penalidades de suspensão do direito de dirigir aplicadas em razão de infrações para as quais sejam previstas multas agravadas com fator multiplicador de três vezes;
- De 10 a 20 meses, para penalidades de suspensão do direito de dirigir aplicadas em razão de infrações para as quais sejam previstas multas agravadas com fator multiplicador de cinco vezes;
- De 16 a 24 meses, para penalidades de suspensão do direito de dirigir aplicadas em razão de infrações para as quais sejam previstas multas agravadas com o fator multiplicador de dez vezes.

Impende aqui observar uma forma alternativa de suspensão inserida no CTB através da Lei nº 13.154/2015. O condutor habilitado nas categorias C, D ou E que exerça atividade remunerada será convocado pelo órgão executivo de trânsito do estado ou do Distrito Federal para um curso preventivo de reciclagem quando acumular quatorze pontos no período de doze meses. Após a conclusão do curso, os pontos serão zerados e o benefício não poderá ser novamente concedido pelo período de um ano.

2.3.4.4 Apreensão do veículo

A apreensão do veículo não é aplicada na prática por falta de regulamentação específica pelo CONTRAN. Essa penalidade não se confunde com a medida administrativa de remoção do veículo. Enquanto esta é aplicada pela autoridade de trânsito ou seus agentes no momento da abordagem e nos casos previstos no Código de Trânsito com o objetivo de sanar um problema relacionado com a segurança no trânsito, aquela será aplicada somente pela autoridade de trânsito,

após a autuação e o devido processo legal assegurado os meios de defesa e recursos.

A apreensão do veículo é criticada por alguns autores que consideram sua aplicabilidade incoerente. Nesse sentido, aduz Araújo¹¹:

Concordamos que seja justificável manter o veículo apreendido enquanto pairam irregularidades em seus equipamentos ou documentação, mas não vemos coerência numa penalidade que prejudica diversas outras pessoas além do infrator e pode, em outros casos, ser indiferente como penalidade de quem tenha diversos carros. Prender o “carro” não significa impedir seu condutor de dirigir veículos, mas sem dúvida invade o direito de propriedade de seu proprietário.

A Resolução 53/1998 do CONTRAN estabelece critérios em caso de apreensão de veículos. Os prazos estão fixados em seu artigo 3º:

I - de 01 (um) a 10 (dez) dias, para penalidade aplicada em razão de infração para a qual não seja prevista multa agravada;
 II - de 11 (onze) a 20 (vinte) dias, para penalidade aplicada em razão de infração para a qual seja prevista multa agravada com fator multiplicador de três vezes;
 III - de 21 (vinte e um) a 30 (trinta) dias, para penalidade aplicada em razão de infração para a qual seja prevista multa agravada com fator multiplicador de cinco vezes.

Entretanto, apesar de haver prazos a serem levados em consideração quando da suposta aplicação dessa penalidade, não existe normatização específica por parte do CONTRAN para uniformizar e instruir o respectivo processo para imposição de apreensão do veículo aos infratores.

2.3.4.5 Cassação da carteira nacional de habilitação

A cassação da carteira nacional de habilitação, nos termos do artigo 263 do Código de Trânsito Brasileiro pode ser aplicada em decorrência das seguintes situações:

I - quando, suspenso o direito de dirigir, o infrator conduzir qualquer veículo;
 II - no caso de reincidência, no prazo de doze meses, das infrações previstas no inciso III do art. 162 e nos arts. 163, 164, 165, 173, 174 e 175;
 III - quando condenado judicialmente por delito de trânsito, observado o disposto no art. 160.

¹¹ ARAÚJO, Marcelo José. **Aspectos do trânsito**: questões controvertidas. 1ª ed. (ano 2001), 7ª reimpr. Curitiba: Juruá, 2011, p. 51.

Assim como a penalidade de suspensão do direito de dirigir, a cassação da CNH é aplicada pela autoridade de trânsito do órgão executivo de trânsito dos estados ou do Distrito Federal. Aplicada a penalidade, o infrator poderá requerer sua reabilitação após dois anos da cassação. O professor Araujo¹² nos esclarece:

O fato de o Código estabelecer o interregno de 2 anos não significa que este é o período de duração da penalidade denominada “cassação da CNH”. Diferentemente do período de suspensão, ao fim do qual o condutor já pode reaver sua CNH (bastando apresentar à autoridade de trânsito a comprovação de realização do ‘curso de reciclagem’), o término do prazo de 2 anos, após a cassação, não garante nenhum direito ao condutor cassado. A penalidade é, realmente definitiva, porque, para voltar a dirigir, o interessado deve refazer todo o processo de habilitação, como se estivesse se habilitando pela primeira vez. O prazo constante do texto legal tem o único propósito, em minha opinião, de evitar que seja imposta uma pena de caráter perpétuo ao indivíduo, o que contrariaria o inciso XLVII do artigo 5º da Constituição Federal.

Existe ainda uma condição excepcional prevista no artigo 263, § 1º, do CTB: “Constatada, em processo administrativo, a irregularidade na expedição do documento de habilitação, a autoridade expedidora promoverá o seu cancelamento”.

A Resolução 182/2005 do CONTRAN dispõe sobre uniformização do procedimento administrativo para imposição das penalidades de suspensão do direito de dirigir e de cassação da carteira nacional de habilitação, fixando ainda os prazos prescricionais para ambas as punições.

A pretensão punitiva das penalidades de suspensão do direito de dirigir e cassação da CNH prescreverão em cinco anos, contados a partir da data do cometimento da infração que ensejar a instauração do processo administrativo. O prazo prescricional será interrompido com a notificação de abertura do processo. Enquanto a pretensão executória também prescreve em cinco anos, contados a partir da data da notificação para a entrega da CNH, que é de 48 horas a partir da notificação de imposição de penalidade.

2.3.4.6 Cassação da permissão para dirigir

Essa penalidade guarda especial condição em relação as demais, tendo em vista não haver processo administrativo específico para sua aplicação, sendo na

¹² ARAUJO, Julyver Modesto de. **Trânsito, reflexões jurídicas**, v.2. 1. ed. – São Paulo : Letras Jurídicas, 2015, p. 244.

verdade uma consequência do processo que aplica a multa. A cassação da Permissão Para Dirigir – PPD pode ocorrer quando da hipótese prevista no artigo 148, §§ 2º e 3º, do CTB:

Ao candidato aprovado será conferida Permissão para Dirigir, com validade de um ano. A Carteira Nacional de Habilitação será conferida ao condutor no término de um ano, desde que o mesmo não tenha cometido nenhuma infração de natureza grave ou gravíssima ou seja reincidente em infração média.

Entretanto, o Código de Trânsito Brasileiro estabelece em seu artigo 265 que as penalidades de suspensão do direito de dirigir e de cassação do documento de habilitação serão aplicadas por decisão fundamentada da autoridade de trânsito competente, em processo administrativo, assegurado ao infrator amplo direito de defesa. O que na prática não ocorre, de acordo com Araujo¹³:

Infelizmente, o que tenho observado é que, além de frequentemente os órgãos de trânsito competentes não instaurarem o processo administrativo para se deixar de conceder a CNH ao permissionário incurso nas condições dos §§ 3º e 4º do artigo 148, outro erro comum é a vinculação da decisão administrativa à quantidade de pontos no prontuário do condutor, deixando de avaliar a gravidade das infrações cometidas, como estabelece o dispositivo legal citado.

Há de se questionar nesse caso uma possível violação a princípios constitucionais, tendo em vista a inexistência de processo específico para cassar a permissão para dirigir. Nos capítulos seguintes deste trabalho, analisaremos a questão com mais profundidade.

2.3.4.7 Frequência obrigatória em curso de reciclagem

A reciclagem está prevista no artigo 268 do Código de Trânsito Brasileiro, determinando que o infrator seja submetido a curso de reciclagem:

- I - quando, sendo contumaz, for necessário à sua reeducação;
- II - quando suspenso do direito de dirigir;
- III - quando se envolver em acidente grave para o qual haja contribuído, independentemente de processo judicial;
- IV - quando condenado judicialmente por delito de trânsito;
- V - a qualquer tempo, se for constatado que o condutor está colocando em risco a segurança do trânsito;
- VI - em outras situações a serem definidas pelo CONTRAN.

¹³ ARAUJO, Jolyver Modesto de. **Trânsito, reflexões jurídicas**, v.2. 1. ed. – São Paulo : Letras Jurídicas, 2015, p. 249.

A Resolução 168/2004 do Conselho Nacional de Trânsito estabelece a carga horária do curso de reciclagem a ser realizado pelo infrator que será de 30 horas/aula. Após o cumprimento da carga horária, o infrator pode solicitar a devolução da sua carteira nacional de habilitação.

O principal motivo pelo qual os condutores infratores participam do curso de reciclagem é em decorrência da suspensão do direito de dirigir. Rizzardo¹⁴ apresenta o seguinte entendimento acerca dessa penalidade:

De acordo com o art. 256, VII, do CTB, a frequência em curso de reciclagem constitui uma penalidade. No entanto, não aparece a mesma prevista no capítulo relativo às infrações. Constitui, assim, mais uma penalidade que será aplicada concomitantemente às demais infrações, em certos casos especiais, de acordo com o tipo de penalidades aplicadas, ou a gravidade das infrações cometidas.

O curso de reciclagem, na verdade, corresponde mais a uma medida administrativa de reeducação, que se torna necessária em situações de verificação de falta de formação, habilidades próprias para a direção, ou em se constatando desvios de conduta.

Os candidatos ao final do curso serão submetidos a uma avaliação pelo órgão ou entidade executivo de trânsito do estado ou do Distrito Federal ou instituição/entidade por ele credenciada, através de uma prova com um mínimo de trinta questões sobre os conteúdos ministrados.

2.3.5 Recurso à Junta Administrativa de Recursos de Infrações

Após a aplicação da penalidade, o interessado poderá apresentar recurso à Junta Administrativa de Recursos de Infrações – JARI no prazo de trinta dias a partir da notificação de imposição de penalidade, essa é a primeira instância recursal.

O recurso será interposto perante a autoridade que impôs a penalidade que remeterá o recurso ao órgão julgador dentro dos dez dias úteis subsequentes à sua apresentação, e se o entender intempestivo assinalará o fato no despacho de encaminhamento. Após o recebimento, a JARI deverá julgá-lo em até trinta dias. Se por motivo de força maior o recurso não for julgado dentro do prazo, a autoridade que impôs a penalidade, de ofício, ou por solicitação do recorrente, poderá conceder-lhe efeito suspensivo.

O recurso contra a imposição de multa poderá ser interposto no prazo legal sem o recolhimento do seu valor, porém o pagamento poderá ser efetuado até a data do vencimento expressa na notificação que impõe a penalidade por oitenta por cento do seu valor. Convém destacar que o pagamento da multa não implica necessariamente na desistência do processo por parte do interessado, é perfeitamente possível pagar a multa a fim de auferir o desconto de vinte por cento previsto no artigo 284 do CTB e apresentar o recurso em seguida. Moura¹⁵ tem o seguinte entendimento:

Nada impede ao cidadão efetuar o pagamento da multa com o desconto e, mesmo assim, dar continuidade ao devido processo legal com o protocolo de seu recurso, claro, se houver argumentos plausíveis verídicos para o caso ou falhas formais por parte da administração pública.

É nessa fase do processo que o valor decorrente da infração cometida passará a constar no registro do veículo e implicará na restrição para efeitos de licenciamento e transferência, de acordo com o artigo 11 da Resolução 404/2012 do CONTRAN:

Até a data de vencimento expressa na notificação da penalidade de multa ou enquanto permanecer o efeito suspensivo sobre o auto de infração, não incidirá qualquer restrição, inclusive para fins de licenciamento e transferência, nos arquivos do órgão ou entidade executivo de trânsito responsável pelo registro do veículo.

Conforme artigo 288 do Código de Trânsito, o qual indica que das decisões da JARI cabe recurso a ser interposto no prazo de trinta dias contado da publicação ou da notificação da decisão. O recurso será interposto, da decisão do não provimento, pelo responsável pela infração, e da decisão de provimento, pela autoridade que impôs a penalidade. Temos nesse caso a possibilidade do recurso em segunda e última instância administrativa.

2.3.6 Recurso em segunda instância

A segunda instância é a última esfera administrativa do processo, o órgão competente para apreciar o recurso será determinado de acordo com a competência

¹⁴ RIZZARDO, Arnaldo. **Comentários ao código de trânsito brasileiro**. 9. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 548-549.

e territorialidade do órgão que lavrou o auto de infração de trânsito. O recurso em questão será julgado em trinta dias, em se tratando de penalidade imposta pelo órgão ou entidade de trânsito da União em caso de suspensão do direito de dirigir por mais de seis meses, cassação do documento de habilitação ou penalidade por infrações gravíssimas, será apreciado pelo CONTRAN. Nos demais casos, por colegiado especial integrado pelo Coordenador-Geral da JARI, pelo Presidente da Junta que apreciou o recurso e por mais um Presidente de Junta. Tratando-se de penalidade imposta por órgão ou entidade de trânsito estadual, municipal ou do Distrito Federal, pelos CETRAN e CONTRANDIFE, respectivamente.

Por fim, após a apreciação do recurso em segunda instância, encerra-se o processo administrativo e as penalidades aplicadas serão registradas no Registro Nacional de Carteiras de Habilitação – RENACH. Caso o interessado ainda assim sinta-se prejudicado com as decisões desfavoráveis tomadas pela administração pública no curso do processo, pode se socorrer da via judicial, conforme prevê o artigo 5º, XXXV, da Constituição Federal: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Sobre essa possibilidade, aduz Maggio¹⁶:

E, uma vez concluído que o fato requer o socorro judicial que, via de regra, é o mandado de segurança e, estando presentes os requisitos legais que o ampare, deve então, o interessado impetrá-lo através de advogado e no juízo competente. Porém, poderá ocorrer situações em que o mandado de segurança não é cabível e, sim, uma ação judicial, em conformidade com o direito pleiteado.

Finalizado o primeiro capítulo deste trabalho, onde foram abordadas as questões relacionadas ao processo administrativo de trânsito, com breves considerações sobre o trânsito no Brasil, as leis acerca do tema e as fases que compõem o processo e que darão subsídio para o estudo dos princípios constitucionais e administrativos a serem discutidos no próximo capítulo.

¹⁵ MOURA, André Luís Souza de. **Processo administrativo de trânsito**: análise e comentários da legislação brasileira, lei 9.503/97 – CTB e suas regulamentações. Curitiba: Juruá, 2013, p. 64.

¹⁶ MAGGIO, Eduardo Antonio. **Manual de infrações, multas de trânsito e seus recursos**. Leme/SP: Mundo Jurídico, 2013, p. 430.

3 ASPECTOS E PRINCÍPIOS DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DE TRÂNSITO

Neste capítulo abordaremos alguns aspectos e princípios que fazem parte do processo administrativo de trânsito. No curso do processo devem ser observados critérios para sua validade e existência, além disso, os princípios estão relacionados com todas as normas jurídicas, orientando o operador do Direito quanto à sua aplicação e muitas vezes incorporam o texto da lei propriamente dita, evitando assim, que ocorram condutas contrárias à norma.

3.1 Devido processo legal

O princípio do devido processo legal (*due process of law*) está consignado no artigo 5º, LIV, da Constituição Federal, que assim estabelece: “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”. Da mesma forma que este princípio é aplicado em outros ramos do Direito, como o direito civil e o direito penal, assegurando a todos um processo justo antes de uma possível punição, no processo administrativo de trânsito não é diferente. Acerca do tema, Mitidiero¹⁷ aduz da seguinte forma sobre o devido processo legal de trânsito:

O “*due process of law*” formal em terreno viário compreende aquele previsto nos arts. 280/290 deste Código, devidamente balizado pelos ditames constitucionais. Destarte, engloba juízo natural, ampla defesa, contraditório e fundamentação decisória.

Dessa forma, havendo autuação por parte do órgão de trânsito e o infrator sentir-se injustiçado ou ainda o auto de infração tenha sido lavrado mediante condição questionável do ponto de vista legal, pode o interessado ingressar no processo a fim de exercer seu direito. Nesse sentido, explica Araujo¹⁸:

Assim, quando alguém tem contra si aplicada uma multa de trânsito e, desta forma, ofendido o seu direito de propriedade sobre o veículo automotor, há a necessidade de que o processo legal tenha sido devidamente obedecido pelo órgão repressor, garantindo-se o direito daquele que está sendo punido.

¹⁷ MITIDIERO, Nei Pires. **Comentários ao código de trânsito brasileiro** (direito de trânsito e direito administrativo de trânsito) – Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 1324.

¹⁸ ARAUJO, Jolyver Modesto de. **Trânsito, reflexões jurídicas**, v.2. 1. ed. – São Paulo : Letras Jurídicas, 2015, p. 49.

Após a autuação feita em virtude de uma irregularidade praticada, o condutor ou proprietário infrator deve ser notificado da abertura do processo a fim de exercer seu direito de defesa. O órgão de trânsito para aplicar a respectiva penalidade deve observar todos os trâmites processuais estabelecidos no Capítulo XVIII do Código de Trânsito Brasileiro, que trata do processo administrativo e nas resoluções do Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN que versam sobre o tema.

A inobservância do princípio do devido processo legal por parte dos órgãos de trânsito que compõem a administração pública implica na nulidade absoluta do processo. A jurisprudência¹⁹ tem firmado o seguinte entendimento:

APELAÇÃO CÍVEL. INFRAÇÃO DE TRÂNSITO. APLICAÇÃO DE MULTA. DESRESPEITO AO DEVIDO PROCESSO LEGAL ADMINISTRATIVO. CERCEAMENTO DE DEFESA PELA AUSÊNCIA DE OPORTUNIZAÇÃO DE DEFESA ADMINISTRATIVA. DECADÊNCIA DA PRETENSÃO PUNITIVA (ART. 282, II, CTB). ORIENTAÇÃO DA CÂMARA E DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. NEGADO SEGUIMENTO AO APELO. (Apelação Cível Nº 70055107163, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marilene Bonzanini Bernardi, Julgado em 25/06/2013)

Sendo assim, conforme previsão do ordenamento jurídico brasileiro, para que seja possível a aplicação de sanções por irregularidades no trânsito, deve ser observado em todos os seus aspectos o devido processo administrativo, garantindo-se os meios inerentes à defesa do infrator.

3.2 Contraditório e ampla defesa

A Constituição Federal, em seu artigo 5º, inciso LV, determina que “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”. Dessa forma, o princípio do contraditório e ampla defesa deve estar presente no processo administrativo de trânsito, a relação desse processo é bilateral, ou seja, além do órgão de trânsito autuador, representando a Administração Pública, a presença do infrator deve ser garantida e oferecida ao

¹⁹ TJ-RS - AC: 70055107163 RS, Relator: Marilene Bonzanini Bernardi, Data de Julgamento: 25/06/2013, Vigésima Segunda Câmara Cível, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 28/06/2013

interessado a possibilidade de elaborar argumentos e provas, examinar e contradizer tudo aquilo que lhe for desfavorável.

Portanto, no curso do processo, serão respeitados todos os meios e prazos para que o interessado se manifeste e apresente as discordâncias da autuação ou penalidade que eventualmente lhe seja imposta. O desrespeito a esse princípio caracteriza cerceamento de defesa e a consequente nulidade do processo. Vejamos²⁰:

ADMINISTRATIVO. MULTA POR INFRAÇÃO DE TRÂNSITO. DNIT. EQUIPAMENTO ELETRÔNICO DE VELOCIDADE. DEVIDO PROCESSO LEGAL, AMPLA DEFESA E CONTRADITÓRIO: INOBSERVÂNCIA. NULIDADE DA MULTA. SÚMULA 312/STJ. 1. "No processo administrativo para imposição de multa de trânsito, são necessárias as notificações da autuação e da aplicação da pena decorrente da infração." - Súmula 312/STJ. 2. De acordo com a jurisprudência desta Corte e do Superior Tribunal de Justiça, depois de lavrado o auto de infração e efetuada a notificação da multa de trânsito, deve ser observado o devido processo legal e assegurada a apresentação de defesa prévia. Somente após julgada a consistência do auto de infração é que a penalidade deve ser aplicada ao infrator, ocasião que outra notificação será expedida, dando-lhe ciência da sua imposição, bem como do prazo para apresentação de recurso. 3. Apelação e remessa oficial a que se nega provimento.

O Superior Tribunal de Justiça tem firmado entendimento de que os órgãos de trânsito devem comunicar os atos processuais ao interessado, sob pena de violação ao princípio em comento. A Súmula 312 do STJ²¹ estabelece: "No processo administrativo para imposição de multa de trânsito, são necessárias as notificações da autuação e da aplicação da pena decorrente da infração". Dessa forma, após a notificação e manifestação ou não por parte do interessado para se defender é que efetivamente a punição poderá ser imposta. Sobre essa condição, Mello²² esclarece:

Quanto às multas de trânsito, ter-se-á de entender que a lavratura do auto de infração por parte do agente de trânsito — e que, por razões óbvias, não tem como deixar de ser feita imediatamente e sem aturados rigorismos formalísticos — é apenas uma preliminar do lançamento da multa, o qual só se estratifica depois de ofertada a possibilidade de ampla defesa e se esta for desacolhida.

²⁰ TRF-1 - AC: 71662320074013800, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL KASSIO NUNES MARQUES, Data de Julgamento: 20/10/2014, SEXTA TURMA, Data de Publicação: 21/11/2014

²¹ BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. STJ - Súmula 312. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 17 ago. 2007. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=237.2695&seo=1>>. Acesso em: 05 nov. 2015.

²² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 857.

Portanto, é imperiosa a presença do contraditório e ampla defesa no processo administrativo de trânsito, pois se trata de garantia constitucional com o objetivo de salvaguardar os direitos do particular contra atos abusivos eventualmente praticados pela Administração Pública.

3.3 Princípios da Administração Pública

Esses princípios estão relacionados diretamente com a atividade desempenhada pela Administração Pública e estão presentes no artigo 37 da Constituição Federal. São eles: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

3.3.1 Legalidade

Trata-se de um dos princípios mais importantes da Administração Pública, pois vincula o administrador a praticar seus atos exatamente como dispõe a lei. O artigo 5º, inciso II, da Constituição Federal, estabelece que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Assim, nas palavras de Mello²³: “O princípio da legalidade é o da completa submissão da Administração às leis. Esta deve tão-somente obedecê-las, cumpri-las, pô-las em prática”.

Nesse contexto, os órgãos de trânsito, que são parte integrante da Administração exercendo atividades relacionadas ao trânsito, também estão submissos à lei, devendo seguir todos os seus ditames, desde a autuação de infração flagrada pelo agente da autoridade de trânsito em via pública, até o término do processo administrativo punitivo com a possível aplicação ou não de uma sanção estabelecida no CTB.

3.3.2 Impessoalidade

A impessoalidade está relacionada diretamente com a ideia de isonomia, de igualdade, fazendo com que a Administração trate todos sem discriminação, dispensando o mesmo tratamento a todos que estejam na mesma situação jurídica.

²³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 101.

Desse princípio e do conceito que nos traz, é perceptível a relação direta com o processo administrativo, especificamente nas decisões tomadas pela autoridade de trânsito, nos casos em que forem cometidas irregularidades e circunstâncias fáticas idênticas, devem naturalmente produzir resultados iguais, do contrário há que se considerar a possibilidade de violação desse princípio.

3.3.3 Moralidade

Conforme ensina Carvalho Filho²⁴, “o princípio da moralidade exige que o administrador se pautem por conceitos éticos”. Não se admite que a Administração Pública pratique atos que atentem à moralidade, violá-los implicará em violação ao próprio Direito e o processo administrativo nessas circunstâncias estará viciado. Macedo²⁵ argumenta que seria absurda a conduta de um agente de trânsito que autuasse um veículo com pneus carecas se sua viatura também estivesse com os pneus em estado semelhante. Assim, a autuação não deve ocorrer, sendo, por conseguinte, inadmissível a abertura do respectivo processo.

3.3.4 Publicidade

Todos os atos praticados pela Administração devem ser divulgados, sobretudo os atos processuais que interessam diretamente aqueles que ingressaram no processo a fim de se defender ou recorrer contra autuação ou aplicação de penalidade. Portanto, os órgãos de trânsito devem comunicar as decisões tomadas, atendendo comando normativo disposto no próprio CTB e ainda as que constam de outras fontes, como por exemplo, a Súmula 312 do STJ, que determina: “No processo administrativo para imposição de multa de trânsito, são necessárias as notificações da autuação e da aplicação da pena decorrente da infração”.

Assim, deve ser dada a devida publicidade aos atos processuais por parte dos órgãos de trânsito, de forma que assegure ao particular a ciência da decisão e os motivos que levaram a autoridade de trânsito a tomá-la.

²⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27. ed. rev., ampl. e atual. até 31-12-2013. – São Paulo: Atlas, 2014, p. 246.

3.3.5 Eficiência

A atuação da Administração Pública deve ser pautada na celeridade, sem, contudo, ignorar os preceitos estabelecidos na lei. A Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998 incluiu a Eficiência como um dos princípios já constantes do artigo 37 da Constituição Federal. Acerca do referido princípio, Lenza²⁶ afirma: “Se, na iniciativa privada, se busca a excelência e a efetividade, na administração, outro não poderia ser o caminho, enaltecido pela EC n. 19/98, que, em boa hora, fixou a eficiência também para a Administração Pública”.

Assim, tomando-se por base o conceito apresentado e aplicando-o ao contexto do presente trabalho, a celeridade deve ser observada no transcurso do processo administrativo de trânsito, sob pena de causar prejuízo ao particular, como veremos no capítulo seguinte.

3.4 Outros princípios da Administração

Além dos princípios administrativos constantes no artigo 37 da Constituição Federal, a Administração Pública está vinculada a outros princípios que muito embora alguns não estejam expressamente previstos na Carta Magna, podem ser encontrados em normas infraconstitucionais e norteiam os atos e a forma como devem ser praticados.

3.4.1 Finalidade

A Finalidade é o que inspira a criação da própria norma e orienta a Administração Pública a fazer exatamente aquilo que se espera, não pode um servidor furtar-se de realizar algo diferente da finalidade a que se destina sua atividade. É possível encontrar no próprio CTB, em seu artigo 269, § 1º, uma das finalidades a que a lei se destina: “A ordem, o consentimento, a fiscalização, as medidas administrativas e coercitivas adotadas pelas autoridades de trânsito e seus

²⁵ MACEDO, Leandro. **Legislação de trânsito para concursos**. 2ª ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013, p. 52.

²⁶ LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 16. ed. rev., atual. e ampl. - São Paulo : Saraiva, 2012, p. 1279.

agentes terão por objetivo prioritário a proteção à vida e à incolumidade física da pessoa”. Ainda nesse sentido, Mello²⁷ esclarece:

Em rigor, o princípio da finalidade não é uma decorrência do princípio da legalidade. É mais que isto: é uma inerência dele; está nele contido, pois corresponde à aplicação da lei tal qual é; ou seja, na conformidade de sua razão de ser, do objetivo em vista do qual foi editada. Por isso se pode dizer que tomar uma lei como suporte para a prática de ato desconforme com sua finalidade não é aplicar a lei; é desvirtuá-la; é burlar a lei sob pretexto de cumpri-la. Daí por que os atos incursos neste vício — denominado “desvio de poder” ou “desvio de finalidade” — são *nulos*. Quem desatende ao fim legal desatende à *própria lei*.

Portanto, os atos praticados devem estar em consonância com a lei, do contrário poderão trazer consequências indesejadas. Muito embora um agente de trânsito atue com o intuito de coibir determinada conduta que ponha em risco a segurança viária, se a atitude desse agente ignorar princípios ou a própria lei, a ação nesse caso foi desvirtuada de seu real propósito.

3.4.2 Razoabilidade

A razoabilidade é um princípio discutível sob determinado ponto de vista, pois o que pode ser razoável para uma pessoa pode ser não para outra. Porém, deve ser observada no processo administrativo, pois o que se espera do órgão que conduzirá todo o procedimento é que aja dentro de critérios e parâmetros aceitáveis. De outro modo, não atingiu sua finalidade, ferindo este último princípio e tornando o ato absolutamente questionável e passível de invalidação pelo poder judiciário.

3.4.3 Proporcionalidade

No processo administrativo de trânsito é perceptível a incidência desse princípio quando se analisa certa discricionariedade concedida à autoridade de trânsito ou outras pessoas com incumbência de julgar defesas ou recursos interpostos. Algumas punições previstas na lei conferem ao julgador certa margem para tomar a decisão que evidentemente deve ser proporcional ao erro cometido. Como exemplo de situação prevista na legislação de trânsito que concede certa

²⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 106.

discricionariedade à autoridade na tomada de sua decisão, levando em conta a proporcionalidade em razão da falta cometida, temos o prazo para aplicação da penalidade de suspensão do direito de dirigir, previsto no *caput* do artigo 261 do CTB, que assim estabelece:

Art. 261. A penalidade de suspensão do direito de dirigir será aplicada, nos casos previstos neste Código, pelo prazo mínimo de um mês até o máximo de um ano e, no caso de reincidência no período de doze meses, pelo prazo mínimo de seis meses até o máximo de dois anos, segundo critérios estabelecidos pelo CONTRAN.

Outro exemplo é o valor da multa para aquele que deixa de adotar medidas seguras para garantir a segurança de veículos e pedestres quando existem obstáculos na via:

Art. 246. Deixar de sinalizar qualquer obstáculo à livre circulação, à segurança de veículo e pedestres, tanto no leito da via terrestre como na calçada, ou obstaculizar a via indevidamente:
 Infração - gravíssima;
 Penalidade - multa, agravada em até cinco vezes, a critério da autoridade de trânsito, conforme o risco à segurança.
 Parágrafo único. A penalidade será aplicada à pessoa física ou jurídica responsável pela obstrução, devendo a autoridade com circunscrição sobre a via providenciar a sinalização de emergência, às expensas do responsável, ou, se possível, promover a desobstrução.

Portanto, a autoridade de trânsito deve observar a extensão do risco ou mesmo do dano causado e em nome do interesse público punir de forma proporcional. A Lei nº 9.784/1999, em seu artigo 2º, § único, inciso VI, determina ainda que deve haver “adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público”. A proporcionalidade deve ser usada no processo administrativo de trânsito para que não haja punições excessivas aplicadas a casos simples ou mesmo sanções brandas àqueles que impuseram grande risco à segurança viária.

3.4.4 Verdade material

Enquanto no processo civil o convencimento do juiz está pautado na verdade formal, ou seja, aquilo que está de fato demonstrado nos autos, o processo administrativo de trânsito tem por objetivo a busca da verdade material. O julgador

não pode limitar-se a analisar o que está no auto de infração lavrado pelo agente da autoridade de trânsito, que é a peça informativa que dá início ao processo, ou ainda, convencer-se somente pelas alegações feitas pelo interessado na defesa ou no recurso.

O Código de Trânsito Brasileiro, em seu artigo 17, inciso II, ao descrever as competências das Juntas Administrativas de Recursos de Infrações – JARI determina que o julgador pode “solicitar aos órgãos e entidades executivos de trânsito e executivos rodoviários informações complementares relativas aos recursos, objetivando uma melhor análise da situação recorrida”. Assim, é perceptível a incidência da verdade material no processo administrativo de trânsito.

3.4.5 Oficialidade

Uma vez iniciado o procedimento administrativo, cabe à Administração impulsionar todos os atos e fases do processo de ofício. Após a autuação feita pelo agente da autoridade de trânsito, cabe ao órgão autuador notificar o infrator, receber a defesa, julgar, notificar o resultado e aplicar a respectiva penalidade se for o caso.

Para aplicação adequada do princípio da oficialidade, devem ainda ser observados os prazos aplicáveis ao processo e em cada uma de suas fases. Acerca do tema, Moura²⁸ afirma que: “Esse prazo não sendo observado, nada mais cabe à Administração Pública do que, de ofício, fundamentar a sua preclusão e, por consequência, o instituto da prescrição da intenção punitiva do infrator”.

Assim, do mesmo modo que se impulsiona de ofício as fases e os procedimentos, deve ser reconhecidas também eventuais prescrições que ocorram em virtude da inércia do órgão.

3.4.6 Motivação

A motivação consiste em um dos princípios mais importantes do processo administrativo de trânsito, pois é a garantia jurídica de que a decisão tomada,

²⁸ MOURA, André Luís Souza de. **Processo administrativo de trânsito**: análise e comentários da legislação brasileira, lei 9.503/97 – CTB e suas regulamentações. Curitiba: Juruá, 2013, p. 42.

independentemente de qual tenha sido, obedece ao comando normativo e atende ao interesse público. Mello²⁹ ao abordar o tema, aduz:

Princípio da motivação, isto é, o da obrigatoriedade de que sejam explicitados tanto o fundamento normativo quanto o fundamento fático da decisão, enunciando-se, sempre que necessário, as razões técnicas, lógicas e jurídicas que servem de calço ao ato conclusivo, de molde a poder-se avaliar sua procedência jurídica e racional perante o caso concreto. Ainda aqui se protegem os interesses do administrado, seja por convencê-lo do acerto da providência tomada — o que é o mais rudimentar dever de uma Administração democrática —, seja por deixar estampadas as razões do decidido, ensejando sua revisão judicial, se inconvincentes, desarrazoadas ou injurídicas.

Justamente por haver intervenção no patrimônio ou nos direitos do particular, no caso do pagamento de uma multa de trânsito ou mesmo da suspensão ou cassação do seu direito de dirigir, é que se faz necessária a motivação da autoridade de trânsito a fim de que se convença como sendo uma aplicação justa do direito.

Antes mesmo de se iniciar o procedimento administrativo é possível identificar o princípio da motivação dos atos administrativos praticados pelo agente da autoridade de trânsito no momento da fiscalização. Esse primeiro ato praticado pelo agente de trânsito investido na função de servidor deve desde já possuir motivação para sua realização. Em relação ao princípio citado, Moura³⁰:

Primeiramente os atos devem ser motivados, por si só; em segundo lugar, tal motivação acaba influenciando os aspectos da legitimidade dos atos, da publicidade dos mesmos e por fim, da eficácia ou finalidade de sua origem. O motivo de uma autuação de trânsito é a infração cometida.

Há de se considerar ainda a possibilidade de que a decisão proferida pela autoridade esteja eivada de vício ou possa ser injusta, passível de questionamento para que seja revista em nome da segurança jurídica. Acerca da importância da motivação das decisões, Maggio³¹ explica:

A decisão ou despacho motivados, que é a fundamentação propriamente dita, (...) se faz necessária porque muitas vezes pode ocorrer da decisão ser injusta, e é com base na motivação desta sobre o seu não acatamento pela autoridade de trânsito, que o defendente vai se basear para recorrer à JARI (primeira instância) e, da decisão também desfavorável pela JARI, que o

²⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 503.

³⁰ MOURA, André Luís Souza de. **Processo administrativo de trânsito: análise e comentários da legislação brasileira, lei 9.503/97 – CTB e suas regulamentações**. Curitiba: Juruá, 2013, p. 34.

³¹ MAGGIO, Eduardo Antonio. **Manual de infrações, multas de trânsito e seus recursos**. Leme/SP: Mundo Jurídico, 2013, p. 414.

recorrente irá recorrer ao CETRAN. Além de, também, poder recorrer ao Poder Judiciário, quando for o caso.

A falta de motivação nas decisões não afasta a possibilidade de apreciação por parte do poder judiciário, é o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional, conforme preceitua a Constituição Federal em seu artigo 5º, inciso XXXV: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Portanto, é indispensável aos órgãos de trânsito a fundamentação de suas decisões para que não conflitem com o interesse público ou viole a órbita dos direitos do particular.

3.5 Duplo grau de jurisdição

O duplo grau de jurisdição é a possibilidade que o interessado tem de ver uma decisão desfavorável sendo analisada novamente por uma instância ou esfera superior. No processo administrativo de trânsito é possível visualizar o duplo grau de jurisdição, pois o CTB estabelece em seu artigo 288: “Das decisões da JARI cabe recurso a ser interposto, na forma do artigo seguinte, no prazo de trinta dias contado da publicação ou da notificação da decisão”.

Portanto, mesmo após o julgamento realizado pela Junta Administrativa de Recursos de Infrações – JARI, a decisão pode ser revista, em se tratando de penalidade imposta pelo órgão ou entidade de trânsito da União, nos casos de suspensão do direito de dirigir por mais de seis meses, cassação do documento de habilitação ou penalidade por infrações gravíssimas, pelo CONTRAN. Enquanto nos demais casos, por colegiado especial integrado pelo Coordenador-Geral da JARI, pelo Presidente da Junta que apreciou o recurso e por mais um Presidente de Junta. Tratando-se de penalidade imposta por órgão ou entidade de trânsito estadual, municipal ou do Distrito Federal, pelos CETRAN E CONTRANDIFE, respectivamente.

3.5.1 Pressupostos recursais

De acordo com o § 1º do artigo 288 do CTB: “O recurso será interposto, da decisão do não provimento, pelo responsável pela infração, e da decisão de

provimento, pela autoridade que impôs a penalidade”. Nesse sentido, explica Rizzardo³²:

Tanto está apto a recorrer o responsável pela infração, isto é, a pessoa punida e que não teve acolhida sua inconformidade, como a autoridade que aplicou a infração, no caso, obviamente, de provimento do recurso. Seria desprestigiar a função desta última se lhe fosse negado o direito de recorrer, eis que perfeitamente admissível que equivocada a decisão.

Assim, vê-se que o duplo grau de jurisdição é possível tanto para o particular ao ter decisão desfavorável, quanto ao órgão de trânsito, na figura de sua autoridade. A Resolução 299/2008 do Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN dispõe sobre a padronização dos procedimentos para apresentação de defesa de autuação e recurso, em primeira e segunda instância, contra a imposição de penalidade de multa de trânsito. Na referida norma, é possível verificar os pressupostos recursais, como por exemplo, os dados mínimos quando da apresentação do recurso, a documentação necessária e as hipóteses em que o recurso não será conhecido.

3.5.2 Efeito dos recursos

Os recursos administrativos, em regra, possuem efeito devolutivo, o artigo 285, § 1º, do CTB, estabelece que: “O recurso não terá efeito suspensivo”. Entretanto, no mesmo artigo, porém no § 3º, o comando normativo indica que: “Se, por motivo de força maior, o recurso não for julgado dentro do prazo previsto neste artigo, a autoridade que impôs a penalidade, de ofício, ou por solicitação do recorrente, poderá conceder-lhe efeito suspensivo”. O prazo a que se refere o texto da lei é de trinta dias. Acerca do tema, Carvalho Filho³³:

A regra geral é que tenham efeito apenas devolutivo. Só se considera que possam ter efeito também suspensivo quando a lei expressamente o menciona. Quer dizer: *no silêncio da lei, o efeito é apenas devolutivo*. A razão é simples: *os atos administrativos têm a seu favor a presunção de legitimidade*; só a *posteriori* são controlados, como regra. Sendo assim, o inconformismo do indivíduo no que concerne a algum ato administrativo não tem o condão de paralisar a atividade administrativa, pois que prevalece neste caso o princípio da continuidade das ações da Administração.

³² RIZZARDO, Arnaldo. **Comentários ao código de trânsito brasileiro**. 9. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 595.

³³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27. ed. rev., ampl. e atual. até 31-12-2013. – São Paulo: Atlas, 2014, p. 972.

Dessa forma, não sendo possível o julgamento no prazo estabelecido em lei, deve o órgão conceder efeito suspensivo, de ofício ou a requerimento da parte interessada. Se o recurso tem efeito meramente devolutivo, não há interrupção do prazo prescricional, diferentemente do efeito suspensivo.

3.5.3 Coisa julgada administrativa

Após todo trâmite processual e esgotado todas as esferas administrativas, o processo é encerrado e será conhecido seu resultado final. A apreciação do recurso em segunda instância encerra a esfera administrativa de julgamento de infrações e penalidades, conforme artigo 290 do CTB.

Dessa forma, a decisão final proferida pelo órgão de trânsito recursal faz coisa julgada administrativa. A doutrina acerca do tema é farta, Carvalho Filho³⁴ trata da seguinte forma:

Podemos conceituar, portanto, a coisa julgada administrativa como sendo a situação jurídica pela qual determinada decisão firmada pela Administração não mais pode ser modificada na via administrativa. A irretratabilidade, pois, se dá apenas nas instâncias da Administração.

Findada a última instância, não há mais que se falar em recurso a outro órgão de trânsito por ausência de previsão na legislação de trânsito. Em relação ao esgotamento de possibilidade recursal perante os órgãos componentes do Sistema Nacional de Trânsito – SNT, Mitidiero³⁵ aduz:

Com a decisão proferida pelo órgão ou entidade competente para conhecer e julgar os recursos interpostos contra decisões da JARI (CONTRAN, Colegiado Especial, própria JARI, CETRAN e CONTRANDIFE), consuma-se a instância administrativa, não havendo, destarte, nova possibilidade recursal.

³⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27. ed. rev., ampl. e atual. até 31-12-2013. – São Paulo: Atlas, 2014, p. 978-979.

³⁵ MITIDIERO, Nei Pires. **Comentários ao código de trânsito brasileiro** (direito de trânsito e direito administrativo de trânsito) – Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 1347.

Entretanto, havendo elementos que ensejem reexame da decisão tomada nas instâncias administrativas, pode o interessado buscar a via judicial. Sobre essa possibilidade, Rizzardo³⁶:

Uma vez transitada em julgado a decisão, unicamente pelo caminho judicial torna-se viável desconstituir a condenação, mas não propriamente pelo remédio do mandado de segurança, e sim pela ação ordinária, eis que a matéria, em geral, é controvertida, dependente de prova para a perfeita elucidação dos fatos.

Havendo o preenchimento das condições da ação, o interessado pode ajuizá-la, conforme previsão do artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Se após a decisão administrativa for escolhida ainda a via judicial, depois da ação com decisão de mérito por parte do magistrado, finalmente se fará coisa julgada material.

³⁶ RIZZARDO, Arnaldo. **Comentários ao código de trânsito brasileiro**. 9. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 597.

4 QUESTÕES CONTROVERSAS NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DE TRÂNSITO

Nesse capítulo abordaremos questões controversas que cercam o processo administrativo de trânsito, analisando com fundamento na lei, na doutrina e na jurisprudência os possíveis prejuízos que podem acarretar em virtude da inobservância de princípios do Direito. Além de imperfeições no procedimento adotado pelos órgãos e as possíveis soluções para os problemas que serão apresentados no presente trabalho.

4.1 Processo administrativo para cassação da Permissão para Dirigir – PPD

A Permissão para Dirigir é um documento de habilitação concedido ao candidato à primeira habilitação que é aprovado em todas as etapas do processo de formação, ou seja, após aprovação nos exames médicos, teórico e prático, além das aulas que devem ser realizadas no centro de formação de condutores. Após o recebimento do documento que tem validade de um ano, conforme artigo, 148, § 2º, do CTB, o condutor habilitado poderá conduzir seu veículo em qualquer via aberta à circulação do território nacional nos veículos da categoria para o qual tenha se habilitado.

Enquanto tiver a Permissão para Dirigir o condutor não poderá cometer infração de natureza grave, gravíssima ou ainda ser reincidente em infrações médias, sob pena de sofrer a cassação da PPD, sendo obrigado a reiniciar todo o processo de habilitação, conforme previsão do artigo 148, §§ 3º e 4º, do CTB.

Porém, para que seja aplicada a penalidade de cassação da PPD ao condutor que eventualmente tenha cometido alguma das infrações que ensejem a punição, deve ser precedido de processo administrativo, como determina o CTB:

Art. 265. As penalidades de suspensão do direito de dirigir e de cassação do documento de habilitação serão aplicadas por decisão fundamentada da autoridade de trânsito competente, em processo administrativo, assegurado ao infrator amplo direito de defesa.

Entretanto, na prática não é o que ocorre, pois o órgão responsável pelo processo administrativo e consequente aplicação da penalidade de cassação da PPD, no caso o órgão executivo de trânsito do estado, o DETRAN, conforme

determinação do artigo 22, inciso II, do CTB, é o responsável pela realização, fiscalização e controle do processo de formação, aperfeiçoamento, reciclagem e suspensão de condutores, expedir e cassar Licença de Aprendizagem, Permissão para Dirigir e Carteira Nacional de Habilitação. Trata-se nesse caso do princípio administrativo da simetria das formas, como observa Macedo³⁷, segundo o qual “apenas será competente para suspender/cassar um ato aquele que é competente para expedi-lo”.

Porém, não há um procedimento administrativo autônomo para aplicar essa penalidade, pois o mesmo processo que aplica a multa aplicará a cassação da PPD, ou seja, se o condutor que possui Permissão para Dirigir cometer infração de natureza gravíssima, por exemplo, será autuado e notificado da abertura do processo, após apresentar a defesa ou mesmo o recurso, esgotadas as instâncias e prazos e sendo aplicada a penalidade pelo órgão que fez a autuação, o DETRAN será informado da decisão e como consequência da aplicação da penalidade de multa por infração gravíssima, irá cassar a PPD do infrator sem abertura de processo específico para isso. Acerca do caso, Araujo³⁸.

Infelizmente, o que tenho observado é que, além de frequentemente os órgãos de trânsito competentes não instaurarem o processo administrativo para se deixar de conceder a CNH ao permissionário incurso nas condições dos §§ 3º e 4º do artigo 148, outro erro comum é a vinculação da decisão administrativa à quantidade de pontos no prontuário do condutor, deixando-se de avaliar a gravidade das infrações cometidas, como estabelece o dispositivo legal citado.

Dessa forma, em alguns casos o órgão de trânsito contabiliza de maneira equivocada os pontos para a eventual aplicação da sanção e em outros há uma falha no procedimento adotado pelos órgãos de trânsito ao ignorar o princípio do devido processo legal, pois deveria ser oportunizado ao infrator o direito de se defender contra imposição de penalidade de cassação da PPD, como ocorre, por exemplo, na penalidade de cassação da Carteira Nacional de Habilitação – CNH, que possui inclusive seu respectivo processo administrativo previsto na Resolução

³⁷ MACEDO, Leandro. **Legislação de trânsito para concursos**. 2ª ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013, p. 79.

³⁸ ARAUJO, Julyver Modesto de. **Trânsito, reflexões jurídicas**, v.2. 1. ed. – São Paulo : Letras Jurídicas, 2015, p. 249.

182/2005 do Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN. Em relação ao procedimento a ser adotado pelos órgãos de trânsito competente, aduz Araujo³⁹.

Apesar de existirem recursos cabíveis contra as infrações atribuídas ao condutor permissionário (por ocasião da aplicação das multas), é fato que existem situações de pontuação incorretamente geradas, que somente são constatadas quando da negativa do órgão de trânsito em conceder a CNH definitiva, momento em que o indivíduo atingido deve ter alguma segurança jurídica, para que não seja injustamente punido: a única maneira de se garantir a lisura do procedimento, assegurando-se o direito ao contraditório e à ampla defesa, é conceber o ato denegatório da CNH como representação da imposição da penalidade de “cassação da PPD”, com a instauração do correspondente processo administrativo (note-se que o artigo 265 do CTB, ao exigir o processo administrativo, faz menção à cassação do DOCUMENTO DE HABILITAÇÃO e não somente à cassação da CNH).

Portanto, pela observância dos princípios de Direito já abordados no presente trabalho e em nome da segurança jurídica visando resguardar os direitos do particular, deveria ser regulamentado por parte do Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN, procedimento específico para aplicação dessa penalidade, bem como existe previsão para as demais, como por exemplo, a Resolução 404/2012 que define os procedimentos para aplicar as penalidades de advertência por escrito e multa, a Resolução 182/2005 referente às penalidades de suspensão do direito de dirigir e cassação da CNH, a Resolução 53/1998 que estabelece os prazos para a penalidade de apreensão do veículo e a Resolução 168/2004 que regulamenta, dentre outros, a carga horária para aqueles que devem frequentar obrigatoriamente o curso de reciclagem.

4.2 Cobrança do valor da multa

O condutor que for flagrado pela fiscalização de trânsito cometendo alguma infração prevista na legislação de trânsito estará sujeito às respectivas punições previstas, dentre elas, a multa, que consiste no registro de pontos no prontuário do infrator e do pagamento da sanção pecuniária.

Destarte, antes da efetiva cobrança desse valor, o condutor após a autuação será notificado e poderá apresentar a defesa prévia. Porém, após o indeferimento,

³⁹ ARAUJO, Julyver Modesto de. **Trânsito, reflexões jurídicas**, v.2. 1. ed. – São Paulo : Letras Jurídicas, 2015, p. 248-249.

deverá haver nova notificação dando ciência da imposição de penalidade. De acordo com o artigo com o Código de Trânsito Brasileiro:

Art. 282. Aplicada a penalidade, será expedida notificação ao proprietário do veículo ou ao infrator, por remessa postal ou por qualquer outro meio tecnológico hábil, que assegure a ciência da imposição da penalidade.

[...]

§ 4º Da notificação deverá constar a data do término do prazo para apresentação de recurso pelo responsável pela infração, que não será inferior a trinta dias contados da data da notificação da penalidade.

§ 5º No caso de penalidade de multa, a data estabelecida no parágrafo anterior será a data para o recolhimento de seu valor.

Art. 284. O pagamento da multa poderá ser efetuado até a data do vencimento expressa na notificação, por oitenta por cento do seu valor.

Entretanto, é possível que após o indeferimento da defesa de autuação o condutor tenha interesse em interpor recurso à Junta Administrativa de Recursos de Infrações – JARI. Mesmo assim o valor da multa será considerado para efeitos de restrição, conforme Resolução 404/2012 do CONTRAN:

Art. 11. Até a data de vencimento expressa na Notificação da Penalidade de Multa ou enquanto permanecer o efeito suspensivo sobre o Auto de Infração, não incidirá qualquer restrição, inclusive para fins de licenciamento e transferência, nos arquivos do órgão ou entidade executivo de trânsito responsável pelo registro do veículo.

Como se observa dos dispositivos legais é plenamente possível que o interessado siga normalmente no curso do processo e mesmo assim seja obrigado a pagar a multa quando do licenciamento anual ou numa eventual transferência de propriedade. Acerca dessa possibilidade, Araújo⁴⁰ tem o seguinte entendimento:

Não aceita a “Defesa Prévia”, ou não feita, haverá a “Imposição da Penalidade”. Dessa imposição o cidadão poderá recorrer à JARI (Junta Administrativa de Recursos de Infrações). Para tal, poderá, à sua escolha, recorrer pagando a multa por 80% de seu valor, ou sem pagar. Nessa fase o Código estabelece que se o recurso não for julgado em 30 dias, “poderá” ser concedido efeito suspensivo. Não é necessário dizer que nesse caso o verbo “poderá” assume a condição de “deverá”. Na prática significa que se a pessoa optou por recorrer à JARI sem pagar, não poderá ter cobrada a multa enquanto pendente o julgamento. Ora, se o legislador deu as opções ao recorrente, não pode a autoridade exigir o pagamento antes do julgamento. Lembramos isso porque alguns órgãos de trânsito têm cobrado a multa (licenciamento, transferência etc.) mesmo quando o recurso está na JARI e o usuário optou por recorrer sem pagar.

⁴⁰ ARAÚJO, Marcelo José. **Aspectos do trânsito**: questões controvertidas. 1ª ed. (ano 2001), 7ª reimpr. Curitiba: Juruá, 2011, p. 20-21.

Dessa forma, se é direito do interessado recorrer contra a decisão da autoridade de trânsito de impor a penalidade, a sanção pecuniária não deveria ser aplicada enquanto o processo administrativo não tiver sido finalizado, ou seja, esgotadas todas as instâncias e prazos possíveis dos quais o particular tenha direito.

4.3 Prazos prescricionais no processo administrativo de trânsito

Assim como os conflitos de interesses que surgem nos demais ramos do Direito, o interesse público representado pelo órgão de trânsito que fiscaliza as condutas dos usuários das vias públicas e pune aqueles que desobedecem a preceitos estabelecidos na legislação de trânsito, é imperioso que se estabeleça prazo para que a Administração pratique o ato, sob pena da prescrição desse direito ou interesse de punir.

Antes da entrada em vigor do Código de Trânsito Brasileiro – CTB (Lei nº 9.503/97), os prazos prescricionais no processo administrativo de trânsito eram determinados conforme a classificação da infração cometida através da Resolução 812/1996 do Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN. Por exemplo, para as infrações dos grupos 3 (leve) e 4 (média), prescrevia em 1 ano; as infrações do grupo 2 (grave), em 2 anos; e do grupo 1 (gravíssima), em 3 anos. No caso de apreensão da CNH, a prescrição ocorria após 4 anos e para as hipóteses de cassação da CNH, em 5 anos. Percebe-se a coerência da norma quanto à prescrição, estando em conformidade com o princípio da proporcionalidade.

Entretanto, a referida resolução foi revogada em 2003. Nesse sentido, aduz Maggio⁴¹: “Verifica-se, portanto, a proporcionalidade do prazo de prescrição administrativa nessa resolução revogada que é de acordo com a classificação e gravidade da infração de trânsito, de uma forma coerente e justa”.

Atualmente, a norma utilizada como referência para caracterizar a prescrição administrativa é a Lei nº 9.873/1999, que estabelece:

Art. 1º. Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

⁴¹ MAGGIO, Eduardo Antonio. **Manual de infrações, multas de trânsito e seus recursos**. Leme/SP: Mundo Jurídico, 2013, p. 470.

§ 1º. Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

De acordo com Maggio⁴², a lei utilizada como referência nada tem a ver com as penalidades de trânsito, pois se referem à responsabilidade de funcionário público, ou seja, da prescrição do procedimento administrativo interno contra funcionário.

Portanto, em virtude da omissão do legislador do CTB ao não especificar prazo prescricional próprio para as penalidades de trânsito, restou à Administração, por meio de seus órgãos de trânsito, a utilização da norma por analogia para preencher essa lacuna. Ainda acerca do tema, Maggio⁴³:

Mal fizeram os legisladores do novo Código, dentre outras incoerências no mesmo, a não inserção nesse diploma legal, de dispositivos que estabelecessem critérios de prescrição da pretensão punitiva pela Administração Pública sobre as penalidades aplicadas em decorrência de infrações de trânsito, por ser lei federal específica sobre o assunto no país. O que deveria ter sido feito com coerência e proporcionalidade, assim como estabelecia a Res. 812/96 que foi revogada, mas o Código (Lei 9.503/97) foi omissivo nesse sentido.

Assim, o mais coerente para evitar atos desproporcionais, como por exemplo, a prescrição em até cinco anos de uma suposta penalidade de cassação da CNH ter prazo idêntico ao de uma infração de natureza leve, que trará de punição ao infrator 3 pontos em seu prontuário e uma multa no valor de R\$ 53,20, seria a adoção de prazos proporcionais à irregularidade praticada, como ocorria na resolução revogada.

4.4 Falta de celeridade processual

Em algumas situações, os órgãos de trânsito demoram muito para finalizar os processos administrativos que estão em tramitação sob sua responsabilidade. Como já apresentado no presente trabalho, os prazos são longos quando comparados com a extensão da irregularidade praticada. Por vezes, a falta de cuidado por parte da

⁴² MAGGIO, Eduardo Antonio. **Manual de infrações, multas de trânsito e seus recursos**. Leme/SP: Mundo Jurídico, 2013, p. 470.

⁴³ MAGGIO, Eduardo Antonio. Op., cit., p. 468.

Administração em dar um desfecho ao processo faz com que ocorra a prescrição e o infrator que deveria ter sido punido pelo erro cometido, nada sofrerá. Em relação à morosidade por parte dos órgãos de trânsito, Moura⁴⁴:

Imperioso se faz o seguinte comentário: Se desejamos uma atuação firme, forte e eficaz por parte dos entes federativos que atuam no trânsito, Municípios, Estados e União, bem como, se o trânsito mata mais do que qualquer outro delito ou crime em nosso Estado (país), devemos aprender a cobrar de nossas autoridades uma melhor eficácia e comprometimento administrativo e burocrático por parte da administração pública no que diz respeito à celeridade do devido processo legal administrativo, sob pena de vislumbrarmos nesse aspecto, a desídia, o descaso, a negligência, ou então, o atestado público da incompetência da administração pública, que deixa de analisar processos por mais de cinco anos.

Decorrido o lapso temporal estabelecido em lei capaz de caracterizar a prescrição, ainda que o interessado tenha de fato cometido a infração e do ponto de vista moral mereça a punição pela inobservância à legislação de trânsito, não resta alternativa ao órgão de trânsito, senão declarar de ofício o reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva.

Recentemente foi sancionada a Lei nº 13.160/2015, que dentre outros temas, trata sobre regras acerca do leilão de veículos removidos ou apreendidos a qualquer título. Atualmente, o artigo 328 do CTB estabelece que o veículo vá a leilão após o prazo de noventa dias, caso não tenha sido reclamado pelo seu proprietário, que deverá quitar todos os débitos para que o veículo seja liberado e não vá a leilão.

Porém, a partir de janeiro, quando a nova lei estiver em vigor, o prazo será de sessenta dias. O objetivo com a redução do prazo do leilão é diminuir a quantidade de veículos nos depósitos dos órgãos de trânsito pelo país. A celeridade processual tem sua importância nesse caso, pois mesmo com a medida, enquanto houver processos administrativos pendentes de decisão, o veículo não poderá ir a leilão, já que não é possível estabelecer o débito total enquanto existirem multas de trânsito em tramitação.

4.5 Cassação da Permissão para Dirigir em infrações de responsabilidade do proprietário do veículo

⁴⁴ MOURA, André Luís Souza de. **Processo administrativo de trânsito**: análise e comentários da legislação brasileira, lei 9.503/97 – CTB e suas regulamentações. Curitiba: Juruá, 2013, p. 42.

De acordo com o artigo 148, § 3º, do CTB, “a Carteira Nacional de Habilitação será conferida ao condutor no término de um ano, desde que o mesmo não tenha cometido nenhuma infração de natureza grave ou gravíssima ou seja reincidente em infração média”.

Impende destacar que, nos termos do artigo 257, § 2º, do CTB, caberá ao proprietário sempre a responsabilidade pela infração referente à prévia regularização e preenchimento das formalidades e condições exigidas para o trânsito do veículo na via terrestre, conservação e inalterabilidade de suas características, componentes, agregados, habilitação legal e compatível de seus condutores, quando esta for exigida, e outras disposições que deva observar. Enquanto o § 3º do mesmo artigo, determina que ao condutor caberá a responsabilidade pelas infrações decorrentes de atos praticados na direção do veículo.

Há uma corrente doutrinária e jurisprudencial que vem ganhando força ultimamente no sentido de que se o proprietário do veículo for permissionário e a infração cometida não caracterizar ofensa à segurança viária, ou seja, for de competência do proprietário, a PPD não deve ser cassada. Rizzardo⁴⁵ esclarece:

Oportuno lembrar que a expedição da carteira será negada se o motorista cometeu infração de natureza grave na qualidade de condutor. Não incide a restrição se praticada a infração na qualidade de proprietário do veículo durante o prazo anual da sua permissão provisória, como no caso de inscrições e legendas indevidas no veículo, ou defeito no sistema de iluminação.

Assim, aquele que é proprietário do veículo e que por alguma irregularidade em relação a uma mera exigência que não impõe risco à segurança, como por exemplo, alteração da cor do veículo, não deve sofrer a cassação de sua Permissão para Dirigir, pois deve prevalecer o entendimento de que não restou configurado risco à segurança no trânsito. A questão já foi tratada pelo STJ⁴⁶:

ADMINISTRATIVO. EXPEDIÇÃO DE CARTEIRA NACIONAL DE HABILITAÇÃO (CNH) DEFINITIVA. AUSÊNCIA DE REGISTRO DE VEÍCULO NO PRAZO LEGAL (ART. 233 DA LEI N. 9.503/1997 - CÓDIGO DE TRÂNSITO DE BRASILEIRO). INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA DE NATUREZA GRAVE COMETIDA POR DETENTOR DE PERMISSÃO PARA DIRIGIR. FATO INSUFICIENTE PARA OBSTAR A EXPEDIÇÃO DA CNH. INTERPRETAÇÃO TELEOLÓGICA. PRECEDENTES. VIOLAÇÃO DA

⁴⁵ RIZZARDO, Arnaldo. **Comentários ao código de trânsito brasileiro**. 9. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 368.

⁴⁶ STJ, Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Data de Julgamento: 07/02/2013, T2 - SEGUNDA TURMA.

CLÁUSULA DE RESERVA DE PLENÁRIO. INOCORRÊNCIA. 1. De acordo com a orientação jurisprudencial desta Corte, "a interpretação teleológica do art. 148, § 3º, do CTB conduz ao entendimento de que o legislador, ao vedar a concessão da Carteira de Habilitação ao condutor que cometesse infração de trânsito de natureza grave, quis preservar os objetivos básicos do Sistema Nacional de Trânsito, em especial a segurança e educação para o trânsito, estabelecidos no inciso I do art. 6º do CTB". (REsp 980.851/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 09/06/2009, DJe 27/08/2009) 2. Desse modo, e considerando as circunstâncias do caso em exame, não é razoável impedir o autor de obter a habilitação definitiva em razão de falta administrativa que nada tem a ver com a segurança do trânsito (deixar de efetuar o registro da propriedade do veículo no prazo de trinta dias) e nenhum risco impõe à coletividade. Neste sentido: AgRg no REsp 1231072/RS, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 08/05/2012, DJe 14/05/2012; AREsp 262701/RS Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, data da Publicação 13/12/2012; AREsp 233660/RS Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, data da publicação 01/10/2012. 3. Assim, no caso em concreto, considerando que não houve declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos legais suscitados, tampouco o afastamento destes, mas tão somente a interpretação do direito infraconstitucional aplicável à espécie, não há que se falem violação à cláusula de reserva de plenário prevista no art. 97 da Constituição Federal e muito menos à Súmula Vinculante nº 10 editada pelo Supremo Tribunal Federal. 4. Agravo regimental a que se nega provimento.

Portanto, o entendimento que vem sendo firmado é o de que a cassação ocorrerá somente nos casos em que houver violação das regras de segurança, como por exemplo, nas infrações relativas à circulação em via pública. Pode ocorrer ainda, do proprietário do veículo não ser possuidor direto, ou seja, o automóvel ficar na posse de um parente e este alterar algum elemento ou característica do veículo, deixando em desacordo ao estabelecido pela legislação. Dessa forma, o proprietário será autuado pelo disposto em lei, sem, contudo, ter cometido de fato a irregularidade ou atentado contra os preceitos de segurança.

4.6 A eficácia da penalidade de apreensão do veículo

A apreensão do veículo é uma penalidade que não é aplicada por falta de regulamentação por parte do Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN. A Resolução 53/1998 regulamentou apenas os prazos de apreensão, mas não definiu o procedimento administrativo para sua aplicação. Araújo⁴⁷ faz a seguinte análise:

Entendemos que o critério de apreender o veículo para punir seu proprietário é bastante questionável, e justificamos com alguns exemplos:

⁴⁷ ARAÚJO, Marcelo José. **Aspectos do trânsito**: questões controvertidas. 1ª ed. (ano 2001), 7ª reimpr. Curitiba: Juruá, 2011, p. 50-51.

que culpa tem a locadora de veículos se o locatário cometeu uma infração que faça o veículo ficar apreendido estando com a documentação em ordem? Numa família um veículo pode ser utilizado por várias pessoas, e por causa de um todos podem ficar privados de seu uso por um tempo; um infrator abastado que possua diversos carros poderá se dar ao luxo de escolher qual irá usar enquanto o outro aguarda no claustro.

Pelo fato de se tratar de uma penalidade que não atinge diretamente o condutor, como nas sanções relativas à habilitação, no caso da suspensão do direito de dirigir, por exemplo, a apreensão do veículo invade o direito de propriedade, sem ter a eficácia que se espera, pois aquele que possui mais de um veículo não será necessariamente impedido na prática de conduzir veículo em via pública. Ainda acerca do tema, aduz Araújo⁴⁸:

Concordamos que seja justificável manter o veículo apreendido enquanto pairam irregularidades em seus equipamentos ou documentação, mas não vemos coerência numa penalidade que prejudica diversas outras pessoas além do infrator e pode, em outros casos, ser indiferente como penalidade de quem tenha diversos carros. Prender o “carro” não significa impedir seu condutor de dirigir veículos, mas sem dúvida invade o direito de propriedade de seu proprietário.

A penalidade de apreensão do veículo esteve na iminência de ser revogada quando da publicação da Lei nº 13.160/2015, porém, o dispositivo legal que revogava o artigo 262 que trata da apreensão foi vetado. A mensagem de veto⁴⁹ traz a seguinte justificativa:

O artigo 262 fixa elementos da penalidade de apreensão de veículo. Desta forma, a revogação do dispositivo dificultaria a aplicação dessa pena, que continua sendo mencionada em dispositivos esparsos do Código de Trânsito Brasileiro. Inconveniente, portanto, a mera revogação desse artigo sem as correspondentes adequações na sistemática do Código.

Apesar de não ser possível a aplicação da apreensão do veículo, atualmente existe a medida administrativa de remoção do veículo, enquanto esta pode ser aplicada pelo agente da autoridade de trânsito, aquela é de exclusividade da autoridade, que só poderá aplicá-la após o devido processo legal administrativo com todos os meios de defesa e recurso a ele inerente. A medida administrativa de remoção do veículo existe na prática e é coerente com o sistema atual, pois o

⁴⁸ ARAÚJO, Marcelo José. **Aspectos do trânsito**: questões controvertidas. 1ª ed. (ano 2001), 7ª reimpr. Curitiba: Juruá, 2011, p. 51.

⁴⁹ BRASIL. Mensagem nº 323, de 25 de agosto de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Msg/VEP-323.htm>. Acesso em: 17 nov 2015.

veículo removido nos casos previstos pelo CTB será devolvido ao seu proprietário mediante o pagamento das multas, taxas e despesas com remoção e estada, além de outros encargos previstos na legislação específica.

4.7 Suspensão imediata do direito de dirigir

Existe apenas um caso no Código de Trânsito Brasileiro – CTB que traz essa possibilidade de que o condutor tenha seu direito de dirigir suspenso de forma imediata:

Art. 218. Transitar em velocidade superior à máxima permitida para o local, medida por instrumento ou equipamento hábil, em rodovias, vias de trânsito rápido, vias arteriais e demais vias:
[...]
III - quando a velocidade for superior à máxima em mais de 50% (cinquenta por cento):
Infração - gravíssima;
Penalidade - multa [3 (três) vezes], suspensão imediata do direito de dirigir e apreensão do documento de habilitação.

Apesar da previsão expressa no texto da lei, dando a entender que aquele que comete essa infração terá sua CNH suspensa imediatamente, contrariando os princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, na prática não é o que ocorre, pois tamanho é o absurdo normativo que os órgãos de trânsito instauram o respectivo processo administrativo a fim de aplicar as penalidades de multa e suspensão do direito de dirigir previstas para essa irregularidade. Em relação a esse dispositivo, Rizzardo⁵⁰:

Nesta parte (suspensão *imediata*), evidente o vício de inconstitucionalidade, porquanto ofendido o art. 5º, LV, da Carta Magna, além de violar o inciso XXXV do mesmo dispositivo. Impossível aplicar a penalidade sem o devido processo legal. Ademais, não se pode olvidar que a pena de suspensão está regulada em dispositivos específicos do CTB, que devem ser observados, com o amplo direito de defesa. Efetivamente, de acordo com o art. 268, existem limites na aplicação da penalidade, possíveis de serem estabelecidos unicamente após a apreciação pela autoridade competente. Não bastasse isso, ignorou-se completamente o art. 265 do mesmo CTB, o qual exige que a decisão de suspensão seja proferida por autoridade competente, devidamente fundamentada, sempre assegurando-se ao infrator o amplo direito de defesa.

⁵⁰ RIZZARDO, Arnaldo. **Comentários ao código de trânsito brasileiro**. 9. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 459-460.

Assim, após o cometimento da respectiva infração por excesso de velocidade, deve o órgão autuador, antes de qualquer coisa, instaurar o processo administrativo e expedir a notificação de autuação a fim de que o interessado possa exercer seu direito de defesa. Após o trâmite processual que visa aplicar a multa, deve ser iniciado o procedimento de suspensão do direito de dirigir, com nova notificação dando ciência ao infrator para que possa se manifestar no novo processo. Sendo indeferida a defesa e os eventuais recursos, finalmente poderá ser aplicada a penalidade de suspensão, nesse caso pelo período de dois a seis meses.

4.8 Fundamentação e motivação das decisões

Trata-se de critério indispensável no processo administrativo de trânsito, sendo este considerado nulo se a decisão proferida pela autoridade de trânsito competente não for devidamente motivada e fundamentada. A Lei 9.784/1999 que regula o processo administrativo determina que:

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

- I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;
- II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;
- III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;
- IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;
- V - decidam recursos administrativos;
- VI - decorram de reexame de ofício;
- VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;
- VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

Sendo assim, para a efetiva aplicação da sanção por parte dos órgãos de trânsito, a autoridade competente deve fundamentar sua decisão com os motivos de fato e de direito que o levaram aquela conclusão. Deve o interessado ter conhecimento acerca desse conteúdo, atendendo ao princípio da publicidade, pois a Administração Pública deve dar ao particular interessado direto no desfecho do processo administrativo a devida publicidade de seu ato. No que diz respeito à fundamentação e motivação das decisões administrativas, Mello⁵¹ afirma:

A Administração é obrigada a expor os fundamentos em que está embasada para aplicar a sanção. Tem, portanto, que apontar não só o

⁵¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 859.

dispositivo normativo no qual se considera incurso o sujeito indigitado, mas também, obviamente, o comportamento, comissivo ou omissivo, imputado e cuja ocorrência se subsume à figura infracional prevista na regra de Direito. Além disto, sempre que a norma haja previsto uma gradação nas sanções cabíveis, é imperativo que seja justificada a opção feita pela autoridade sancionadora. A omissão de qualquer destes requisitos causa a nulidade do apenamento.

Portanto, é requisito indispensável para a aplicação de sanções administrativas de trânsito, sob pena de deixar impune aquele que de fato cometeu a irregularidade. Ainda que seja hipótese de punições mais severas, como por exemplo, suspensão do direito de dirigir ou a cassação da CNH, a autoridade de trânsito tem por obrigação fundamentar sua decisão, como determina o CTB:

Art. 265. As penalidades de suspensão do direito de dirigir e de cassação do documento de habilitação serão aplicadas por decisão fundamentada da autoridade de trânsito competente, em processo administrativo, assegurado ao infrator amplo direito de defesa.

O cumprimento dessa exigência legal, fundada em princípios constitucionais e na garantia da segurança jurídica ao particular interessado é um dos aspectos primordiais do presente trabalho, pois é dever de todo cidadão cumprir as normas que são impostas para o convívio social, do mesmo modo que é seu direito defender-se contra eventuais arbitrariedades que possam lhe ser atribuídas por parte dos órgãos que compõem o Sistema Nacional de Trânsito.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Feita a análise sobre o desenvolvimento do processo administrativo de trânsito, desde o momento do cometimento da infração, passando por suas fases, observadas todas as possibilidades de defesa e recursos ao interessado, além dos princípios constitucionais e administrativos que devem nortear todo o procedimento, foi possível identificar lacunas e inobservâncias que podem trazer algum tipo de prejuízo a parte interessada, em regra, o cidadão que tenha cometido qualquer infração de trânsito.

Dentre as diversas questões abordadas no presente trabalho, foi possível chegar às seguintes conclusões:

- 1) A falta de procedimento específico para aplicação da penalidade de cassação da permissão para dirigir, pois o “permissionário” que comete infração de natureza grave, gravíssima ou é reincidente em infrações médias no período em que possuir este documento, caso apresente defesa prévia e esta seja indeferida, a consequência após a aplicação da penalidade de multa é a cassação da PPD. Como garantia jurídica ao interessado, deveria ser instaurado o respectivo processo administrativo para que este possa exercer seu direito de defesa contra imposição dessa penalidade;
- 2) Após a aplicação da penalidade de multa, o valor decorrente da infração já incidirá como restrição, inclusive para fins de licenciamento e transferência, nos arquivos do órgão ou entidade executivo de trânsito responsável pelo registro do veículo antes mesmo do término do processo, ou seja, após o indeferimento da defesa apresentada pelo suposto infrator, este poderá apresentar recurso à Junta Administrativa de Recursos de Infrações – JARI contra a decisão da autoridade de trânsito que impôs a penalidade, mesmo com decisão pendente e que pode ser modificada pelo colegiado, fazendo com que o órgão tenha que devolver ao interessado os valores pagos. O mais razoável nesse caso seria aguardar o término do processo, com seus respectivos recursos para a aplicação da punição correspondente e seu efetivo cumprimento;
- 3) Os prazos prescricionais no processo administrativo de trânsito guardam certa desproporcionalidade com as punições que podem ser aplicadas em virtude da desobediência da norma, pois aquele que comete uma infração de natureza gravíssima agravada em dez vezes com possibilidade de cumulação da penalidade

de multa com a suspensão do direito de dirigir tem prazo de prescrição idêntico aquele que comete uma simples infração de natureza leve. A utilização de prazos específicos conforme o grau do risco imposto à segurança viária seria sem dúvida uma medida coerente e proporcional dentro do processo;

4) Apesar de o prazo prescricional ser um tanto dilatado, ou seja, cinco anos para caracterizar a prescrição da pretensão punitiva por parte da administração pública, alguns órgãos de trânsito extrapolam esses limites e por vezes condutores infratores acabam ficando impunes em decorrência da ineficiência por parte da administração. Assim, a adoção de medidas que objetivem a celeridade de todo o procedimento administrativo evitaria que infratores que puseram em risco a segurança do trânsito permaneçam sem punição adequada;

5) Em certos casos, o processo administrativo pune de forma rigorosa aquele que não ofendeu a segurança viária a ponto de merecer tamanho grau de reprovação. Embora haja previsão legal para tanto, o proprietário de veículo automotor que possui permissão para dirigir e este veículo, independentemente de estar ou não sendo conduzido pelo proprietário cometer algum tipo de infração de trânsito por um simples problema no veículo, como por exemplo, a cor alterada, seria motivo para aplicação da cassação do documento de habilitação. Isso ocorre muitas vezes por uma análise sem profundidade por parte da autoridade de trânsito, punindo de modo excessivo o proprietário que efetivamente não impôs risco algum. A justiça tem reconhecido essa ausência de risco em certas condutas e modificando decisões administrativas que deixaram de observá-las, devendo os órgãos de trânsito ajustar seus procedimentos para que as decisões tomadas estejam em conformidade com os princípios de direito, sobretudo o da razoabilidade e da proporcionalidade;

6) O Código de Trânsito Brasileiro prevê em vários de seus dispositivos a possibilidade de aplicação da penalidade de apreensão do veículo, que na prática não ocorre por falta de regulamentação do Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN em definir um procedimento específico para sua imposição. Nesse caso, a lei prevê uma punição específica, apesar de ser ineficaz por talvez não atingir seu objetivo que é privar o particular do uso do veículo em decorrência de irregularidade praticada no trânsito, mas na prática simplesmente não existe. Cabe ao CONTRAN a regulamentação do procedimento para que os órgãos de trânsito possam proceder com sua aplicação sempre que houver cometimento de infrações com a previsão da penalidade de apreensão do veículo;

7) Aquele que transitar com o veículo em velocidade superior à máxima permitida para o local em mais de cinquenta por cento estará cometendo infração de trânsito de natureza gravíssima agravada em três vezes, além da multa existe a penalidade de suspensão imediata do direito de dirigir. Ocorre nesse caso uma tentativa por parte do legislador de suspender imediatamente o direito de dirigir do infrator sem que este tenha direito de se defender, numa clara violação aos princípios do devido processo legal, contraditório e ampla defesa. Na prática, os órgãos de trânsito respeitam tais princípios instaurando o processo de suspensão, a impropriedade no texto da lei ainda suscita dúvidas acerca dessa penalidade, sendo mais apropriado nesse caso a modificação no dispositivo legal;

8) A falta de fundamentação e de motivação das decisões nos processos administrativos são um dos maiores problemas identificados. Não é incomum encontrarmos pessoas sem formação técnica ou jurídica na área, analisando processos e decidindo sem observar os ditames legais. Por vezes, a decisão proferida a fim de aplicar a penalidade é uma cópia comum utilizada em casos semelhantes. Deve nesse caso haver um rigor maior para controlar as decisões tomadas e que somente pessoas com capacidade devidamente comprovada pudessem julgar e decidir observando o ordenamento jurídico como um todo para a eficácia plena do processo.

Por fim, faz-se necessária maior publicidade dos atos praticados pelos órgãos de trânsito integrantes da administração pública em relação do processo administrativo. Além disso, a educação é ferramenta importante, pois os cursos de formação e qualificação na área de trânsito devem preparar os condutores não somente para dirigir veículos e seguir normas de circulação e conduta a fim de não transgredir as normas, mas devemos levar em conta a possibilidade de que impreterivelmente haverá desobediência à legislação de trânsito e o interessado deve conhecer seus direitos para que possa se manifestar e exercê-los plenamente.

Há de se considerar ainda a possibilidade de se criar um código de processo administrativo de trânsito para regulamentar todo esse procedimento, preenchendo as lacunas e delimitando as ações dos órgãos de trânsito, proporcionando aos usuários das vias todas as garantias existentes no direito.

REFERÊNCIAS

- ARAUJO, Jolyver Modesto de. **Trânsito, reflexões jurídicas**, v.2. 1. ed. – São Paulo : Letras Jurídicas, 2015.
- ARAÚJO, Marcelo José. **Aspectos do trânsito**: questões controvertidas. 1ª ed. (ano 2001), 7ª reimpr. Curitiba: Juruá, 2011.
- BRASIL. Código de Trânsito Brasileiro. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9503.htm>. Acesso em: 14 mar. 2015.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Administrativo. Agravo Regimental. Notificação de Autuação. AARESP 937521. Relator: Min. Mauro Campbell Marques. Brasília, DF, DJ 28/06/2010.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27. ed. rev., ampl. e atual. até 31-12-2013. – São Paulo: Atlas, 2014.
- GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. - 6. ed. – São Paulo: Atlas, 2008.
- LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 16. ed. rev., atual. e ampl. - São Paulo : Saraiva, 2012.
- MACEDO, Leandro. **Legislação de trânsito para concursos**. 2ª ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013.
- MAGGIO, Eduardo Antonio. **Manual de infrações, multas de trânsito e seus recursos**. Leme/SP: Mundo Jurídico, 2013.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- MITIDIERO, Nei Pires. **Comentários ao código de trânsito brasileiro** (direito de trânsito e direito administrativo de trânsito) – Rio de Janeiro: Forense, 2005.
- MOURA, André Luís Souza de. **Processo administrativo de trânsito**: análise e comentários da legislação brasileira, lei 9.503/97 – CTB e suas regulamentações. Curitiba: Juruá, 2013.
- RIZZARDO, Arnaldo. **Comentários ao código de trânsito brasileiro**. 9. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.