

**UNIVERSIDADE REGIONAL INTEGRADA DO ALTO URUGUAI E DAS
MISSÕES
PRÓ-REITORIA DE ENSINO, PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
ERECHIM-RS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS APLICADAS E SOCIAIS
CURSO DE DIREITO**

MARIA EDNA MEDEIROS SANTANA

**PROCESSO ADMINISTRATIVO: PROCEDIMENTOS ADOTADOS PARA OS
JULGAMENTOS NAS INFRAÇÕES DE TRÂNSITO**

**ERECHIM
2018**

MARIA EDNA MEDEIROS SANTANA

**PROCESSO ADMINISTRATIVO: PROCEDIMENTOS ADOTADOS PARA OS
JULGAMENTOS NAS INFRAÇÕES DE TRÂNSITO**

**Trabalho de conclusão de curso
apresentado como requisito parcial à
obtenção do grau de Bacharel do curso
de Direito do Departamento de Ciências
Sociais Aplicadas da Universidade
Regional Integrada e das Missões –
Erechim-RS**

**Professor(a) Orientador(a): Me. Simone
Gasparin de Albuquerque**

ERECHIM

2018

MARIA EDNA MEDEIROS SANTANA

**PROCESSO ADMINISTRATIVO: PROCEDIMENTOS ADOTADOS PARA OS
JULGAMENTOS NAS INFRAÇÕES DE TRÂNSITO**

**Trabalho de conclusão de curso
apresentado como requisito parcial à
obtenção do grau de Bacharel do curso
de Direito do Departamento de Ciências
 Sociais Aplicadas da Universidade
Regional Integrada e das Missões –
Erechim-RS**

**Professor(a) Orientador(a): Me. Simone
Gasparin de Albuquerque**

Erechim, 05 de maio de 2018.

BANCA EXAMINADORA

Simone Gasparin de Albuquerque
Uri Erechim – RS

José Plínio Rigoti
Uri Erechim-RS

Luciano Alves dos Santos
Uri Erechim-RS

DEDICO aos meus filhos, Artur, Joana e Francisco, onde busco inspiração para cada dia do meu viver. À minha mãe D. Margarida Medeiros porque sem ela não estaria neste mundo, e todos que fazem parte de minha vida e me auxiliaram nesta caminhada.

“É muito melhor lançar-se em buscas de conquistas grandiosas, mesmo expondo-se ao fracasso, do que alinhar-se com os pobres de espírito, que nem gozam muito e nem sofrem muito, porque vivem numa penumbra cinzenta, onde não conhecem nem vitória, nem derrota.”

(Theodore Rosevelt)

RESUMO

O presente trabalho tem o objetivo de estudar o processo administrativo e os procedimentos adotados nas infrações de trânsito. A pesquisa centra-se na análise de todas as etapas que o compõe e os princípios que devem fazer parte de todos os seus procedimentos. A falta de interesse e o pouco conhecimento por parte dos condutores 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. Para tanto, o presente trabalho tem por escopo a análise do procedimento, apontando normas administrativas e visando efetiva concretização do direito das partes envolvidas. Pautou-se pela legislação de trânsito, Resoluções, Portarias e demais normas que regulamentam a matéria, utilizando-se de método dedutivo-bibliográfico, com análise de obras de autores renomados.

PALAVRAS-CHAVE: Direito de Trânsito. Processo Administrativo. Recursos Administrativo. Direito de Defesa.

ABSTRACT

The present work has the objective of studying the administrative process and the procedures adopted in the traffic infractions. The research focuses on the analysis of all the steps that compose it and the principles that should be part of all its procedures. The lack of interest and the lack of knowledge on the part of the drivers cause that in several situations the violator commits the irregularity and does not know how to manifest himself to exercise his right of defense guaranteed by the Federal Constitution. To this end, the present work has as scope the analysis of the procedure, pointing out administrative norms and aiming at effectively materializing the right of the parties involved. It was ruled by the transit legislation, Resolutions, Ordinances and other rules that regulate the matter, using a deductive-bibliographic method, with analysis of works by renowned authors.

KEY WORDS: Right of Transit. Administrative process. Administrative Resources. Right of Defense.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	1
2	O PROCESSO ADMINISTRATIVO	2
2.1	Distinção entre processo e procedimento	2
2.2	Princípios do processo administrativo	4
2.2.1	Princípios constitucionais para a administração pública	4
2.2.2	Princípios constitucionais para o processo em geral	7
2.2.3	Princípios do processo administrativo	8
3	AUTO DE INFRAÇÃO DE TRÂNSITO (AIT)	10
3.1	Conceito de AIT	10
3.2	Características do AIT	10
3.3	Requisitos de validade do AIT	11
3.4	Análise de consistência do AIT	11
3.5	Notificação da autuação	11
3.5.1	Validade do AIT como notificação da autuação	11
3.5.2	Expedição da notificação	11
3.6	Identificação do condutor infrator	12
3.6.1	Cabimento	12
3.6.2	Indicação de condutor sujeito às penas do artigo 162 do CTB	13
3.6.3	Consequências da não indicação do condutor infrator	13
3.7	Defesa de autuação	13
4	RECURSO ADMINISTRATIVO DE TRÂNSITO	16
4.1	Definição	16
4.2	Formalidades essenciais	16
4.2.1	Pressupostos de admissibilidade recursal	17
4.2.1.1	Tempestividade	18
4.2.1.2	Legitimidade	19
4.3	Concessão de efeito suspensivo ao recurso (art. 285, § 3º, CTB)	20
4.4	Instrução processual	22
4.5	Prescrição	23

4.5.1	Conceito.....	23
4.5.2	Causas interruptivas e suspensivas da prescrição.....	24
5	CONCLUSÃO.....	26
6	REFERÊNCIAS.....	28

1 INTRODUÇÃO

Não há dúvidas que no Brasil vivencia-se realidades catastróficas no trânsito, o desrespeito às normas está como fator principal nas ocorrências de acidentes e tem levado a números exorbitantes de mortos e lesões permanentes dos usuários das vias públicas. Sabe-se que a educação é o caminho mais certo para a redução destes alarmantes índices.

Por um lado, tem-se a inobservância e o não cumprimento das normas prescritas no CTB pelos usuários do trânsito e de outro está o Estado investindo todos os esforços para a aplicação das penalidades impostas aos que descumprem tais normas.

O que se pretende com este trabalho é abordar os procedimentos adotados para os julgamentos nos processos administrativos no trânsito, tema este, desconhecido da grande maioria da população. Por tal desconhecimento, muitos optam por pagar multas e cumprir penalidades ao invés de defender-se administrativamente.

Devida a experiências vivenciadas negativamente por alguns condutores, foi difundida a ideia de que é inútil recorrer das penalidades impostas aos infratores, mesmo que estas não sejam devidas. Os reiterados “indeferimentos” nos processos, causam uma grande frustração e indignação por parte dos recorrentes. Mas àqueles que buscam informação e conhecimento com relação ao funcionamento do sistema administrativo de trânsito, aumentam imensamente as chances de deferimento.

O Processo Administrativo de Trânsito deve agir de acordo com o que foi estabelecido nos princípios legais, garantindo assim os direitos constitucionais das pessoas, e ao passo que esses direitos Constitucionais não são respeitados, cria-se uma desigualdade prejudicando imensamente as partes envolvidas.

Este trabalho monográfico apresentará o Processo Administrativo de Trânsito em seus aspectos formais e legais, com base na legislação, na doutrina e em entendimentos dos Tribunais.

Quanto a metodologia, foi utilizada o método dedutivo, fazendo uso das regras da lógica para se chegar a uma conclusão. O método utilizado para análise foram fontes bibliográficas, como obras literárias, legislação, jurisprudências, entre outras.

2 O PROCESSO ADMINISTRATIVO

2.1 Distinção entre processo e procedimento

Procedimento administrativo não se confunde com processo, visto que aquele é mero modo de realização deste. Procedimento é o rito processual. Já o conceito de processo encerra maior complexidade.

Doutrinariamente, processo costuma ser definido como sendo o ordenamento de atos para a solução de uma controvérsia.

Hely Lopes Meirelles diz que, “ a litigância é que distingue o processo do procedimento”¹.

A existência de um conflito de interesses é, portanto, a característica principal para qualificar o processo administrativo. Nesse sentido, podemos afirmar a garantia do direito à comunicação, prevista no artigo 2º da Lei nº 9.784/99, é fundamental para definir o ponto de partida do processo administrativo.

Sob essa perspectiva, o momento a ser considerado como marco inicial do processo administrativo deve coincidir com o momento em que surge a possibilidade do acusado contrapor-se à acusação, ou seja, quando toma ciência, efetiva ou presumivelmente, do fato cuja responsabilidade lhe é atribuída.² (Parecer nº 12/2005 do CETRAN/SC, disponível em <http://www.cetran.sc.gov.br>)

Com efeito, constituindo, o direito de defesa, uma garantia constitucional; estando, a ciência da acusação compreendida no conceito de defesa, devendo-se considerar nulo processo administrativo sem oportunidade de ampla defesa ou com defesa cerceada,³ é correto afirmar que a notificação enceta o certame, pois antes do acusado ser cientificado da acusação não há como se estabelecer à controvérsia.

A expedição da notificação é um mero procedimento, visto que, até então, não há controvérsia a ser dirimida e, enquanto não se der ciência da autuação ao acusado, este não poderá exercer o contraditório e a defesa, característicos do devido processo legal.

Antes da vigência da vetusta Resolução/CONTRAN nº 149/03, o entendimento adotado pelos órgãos componentes do Sistema Nacional de Trânsito, e confirmado

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 28ª ed. São Paulo: Malheiros. 2003, p. 655/656.

² CETRAN/SC. Parecer nº 12/2005, disponível em <http://www.cetran.sc.gov.br>. Acesso em: 06/05/18.

³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, p. 662

nos pretórios pátrios era de que o CTB não previa a apresentação de defesa prévia à aplicação de penalidade, sendo que até o momento da imposição da pena, o Código atribuía ao procedimento natureza inquisitorial e somente com a notificação da penalidade se estabeleceria o contraditório, onde se oportunizaria o exercício do direito de defesa (TRF 4ª Região – MAS 1999.71.00.009866-8 – RS – 3ª Turma – Relator Juiz Teori Albino Zavascki – DJU 25.04.2001 – p. 810).⁴

Alguns julgados, inclusive, defendiam a ideia de que não havia a menor necessidade de se oportunizar a defesa mesmo após a aplicação de multa ao motorista infrator, tendo em vista que se estava diante de um *procedimento administrativo*, que não se confunde com processo administrativo, uma vez que o procedimento é mero modo de realização do processo, isto é, o rito processual. Logo não havia que se falar em ofensa ao artigo 5º, LV da Constituição Federal, tendo em vista que o comando constitucional não se aplica aos procedimentos administrativos (TJRS – AC 70004627667 – 1ª Câmara Cível Esp. – Relator Des. Carlos Eduardo Zietlow Duro – J. 23.10.2002- JCF.5 JCF.5LV JCTB.281 JCTB.281.II JCTB.281.PUN.II)⁵. Nesse contexto, somente as penalidades de suspensão do direito de dirigir e a cassação do documento de habilitação, por força do contido no artigo 265, CTB, ensejariam a instauração de processo administrativo.

Entretanto, atualmente esse entendimento fica prejudicado haja vista que, antes de se impor a sanção cabível ao infrator, seja ela qual for, a autoridade deve oportunizar ao mesmo o direito de impugnar a autuação (§3º, art. 4º, Resolução/CONTRAN nº 619/2016), o que impede que venham a se tornar o ato de imposição da pena pecuniária como mero *procedimento*, visto que se exige a observância do direito de defesa do acusado antes de puni-lo.

Celso Antonio Bandeira de Mello Observa que o processo administrativo atende a um duplo objetivo, qual seja resguardar os administradores e concorrer para uma atuação administrativa mais clarividente. Em defesa desse entendimento, quanto ao primeiro objetivo do processo administrativo, citado doutrinador aponta em sua

⁴ TRF 4ª Região – MAS 1999.71.00.009866-8 – RS – 3ª Turma – Relator Juiz Teori Albino Zavascki – DJU 25.04.2001 – p. 810

⁵ TJRS – AC 70004627667 – 1ª Câmara Cível Esp. – Relator Des. Carlos Eduardo Zietlow Duro – J. 23.10.2002- JCF.5 JCF.5LV JCTB.281 JCTB.281.II JCTB.281.PUN.II

cátedra o ensejo ao administrado da possibilidade de que sua voz seja ouvida antes da decisão que irá afetá-lo.⁶

2.2 PRINCÍPIOS DO PROCESSO ADMINISTRATIVO

2.2.1 Princípios constitucionais para a administração pública

Celso Antonio Bandeira de Mello leciona que princípio “é, por definição mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido humano. É o conhecimento dos princípios que preside a inteligência das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo. Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço e corrosão de sua estrutura mestra”.⁷

O artigo 37 da Constituição Federal enumera os princípios que a Administração Pública deve obedecer: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência.

- a) Legalidade:** “a legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso”.⁸

O sistema constitucional do direito administrativo funciona como uma rede hierarquizada de princípios, regras e valores, que exige não mais o mero respeito à legalidade estrita, mas vincula a interpretação de todos os atos administrativos ao respeito desses princípios. A função administrativa encontra-se subordinada às finalidades constitucionais e deve pautar suas tarefas administrativas no sentido de conferir maior concretude aos princípios

⁶ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 17ª ed. São Paulo: Malheiros. 2004, p. 456

⁷ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 17ª ed. São Paulo: Malheiros. 2004

⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 30 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

e regras constitucionais, uma vez que estes não figuram como enunciados meramente retóricos e distantes da realidade, mas possuem juridicidade.

O princípio da legalidade nasceu com o Estado de Direito e constitui uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais, uma vez que a lei, ao mesmo tempo em que os define, estabelece também os limites da atuação administrativa para que esta não se restrinja ao exercício deles. O direito, em seu propósito de realizar a justiça, buscará operacionalizar esses valores. Os princípios constitucionais traduzem os direitos das pessoas e os grandes princípios da justiça.⁹ (Parecer nº 67/2007 do Cetran/SC, disponível em <http://www.cetran.sc.gov.br>).

b) Impessoalidade:

A impessoalidade como prisma determinante da finalidade de toda atuação administrativa é a acepção mais tradicional desse princípio e traduz a ideia de que toda a atuação da administração deve visar o interesse público, deve ter como finalidade a satisfação do interesse público”.¹⁰

Exemplos práticos da aplicação desse princípio em matéria de trânsito podem ser vislumbrados nos Pareceres nº 64/2007 e 155/2012 do CETRAN/SC que tratam, respectivamente, da possibilidade de agente da autoridade de trânsito compor a JARI (Junta Administrativa de Recursos e Infrações) desde que se declare impedido para julgamento do recurso quando o mesmo tiver lavrado o auto de infração (redação atualizada em respeito aos ditames da Resolução nº 357/10 do CONTRAN), e da impropriedade de, para efeito da aplicação das cominações legais por infração de trânsito, conferir tratamento diferenciado em razão do local de registro do veículo, considerando justamente que a administração deve tratar a todos os administradores sem discriminações, sejam elas benéficas ou não.

c) Moralidade: “impõe o dever de a Administração Pública agir de boa-fé”.¹¹

Antiga é a distinção entre Moral e Direito. Ambos representados por círculos concêntricos, sendo o maior correspondente à moral e, o menor ao direito. Licitude e honestidade sejam os traços distintivos entre o direito e a moral numa aceitação ampla do brocardo, assim leciona” (...) É certo que os gestores de trânsito devem agir com probidade. “Fere a moralidade o agente de trânsito que com o falso argumento de aplicar o CTB comete corrupção passiva ao solicitar ao aceitar uma vantagem indevida para não atuar quem cometeu uma infração de trânsito”.¹²

⁹ CETRAN/SC. Parecer nº 67/2007, disponível em <http://www.cetran.sc.gov.br>. Acesso em: 06/05/18.

¹⁰ ALEXANDRINO, Marcelo. *Direito Administrativo Descomplicado*. 17ª ed. 2009, pag. 200

¹¹ GIACOMUZZI, José Guilherme. *A Moralidade Administrativa e a boa-fé da Administração Pública*. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 223-285.

¹² BATISTA, Paulo Roberto. *Princípios Administrativos e o Código de Trânsito Brasileiro*. Disponível em <http://www.arcos.org.br/artigos/principios-administrativos-e-o-codigo-de-transito-brasileiro/>. Acesso em 03/04/18.

d) Publicidade:

A publicidade sempre foi tida como princípio administrativo, porque se entende que o Poder Público, por ser público, deve agir com a maior transparência possível, a fim de que os administradores tenham, a toda hora, conhecimento do que os administradores estão fazendo.¹³

O CETRAN/SC valeu-se desse princípio ao elaborar o Parecer nº 99/2010, que versa sobre a publicação de editais, e o Parecer nº 141/2011, onde defende a necessidade da autoridade de trânsito, ao aplicar a penalidade de multa em detrimento da advertência por escrito, quando cabível, sustentando que, ainda que a escolha da sanção pudesse ser tratada como um ato discricionário – consideração feita apenas a título de argumentação – os atos discricionários devem ser necessariamente motivados, pois, diferentemente dos atos vinculados onde a lei já estabeleceu previamente a única forma de atuação do administrador para o caso concreto, como o administrador não é o senhor absoluto da coisa pública, deve sempre fundamentar a prática do ato discricionário, pois os administradores têm o direito de conhecer o que motivou atuação da administração.

e) Eficiência:

é aquele que impõe à administração pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de sua competência de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia, e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção de critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social.¹⁴

O Princípio da Eficiência foi citado pelo CETRAN/RS no Parecer nº 99/2000 para dizer que, embora não seja ilegal publicar editais de notificação de infração de trânsito em jornal com sede em município diferente ao do local da infração, a eficiência do ato científico poderia restar comprometida. No Parecer nº 34/2005, o CETRAN/RS que recursos meramente protelatórios atentam contra o Princípio da Eficiência. Tal princípio também foi lembrado por ocasião do Parecer nº 08/2004, ao asseverar que a atividade administrativa deve ser exercida com presteza, razão pela qual, se, por motivo de força maior, a JARI não julgar o recurso dentro do prazo previsto pelo artigo 285 do CTB, a autoridade que impôs a penalidade, de ofício, ou por solicitação do recorrente, deverá conceder-lhe efeito suspensivo.

¹³ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. Malheiros, 2000, p. 653

¹⁴ MORAES, Alexandre de. Reforma Administrativa: Emenda Constitucional nº 19/98. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 1999, p.30.

2.2.2 Princípios constitucionais para o processo em geral

A Constituição Federal estabelece os fundamentos que devem dar sustentação aos processos em geral. São eles o **Devido Processo Legal**, o **Contraditório**, a **Ampla Defesa**, a **Publicidade dos Atos Processuais** e a **Motivação das Decisões**.

O Parecer nº 19/2009 sintetiza o entendimento do CETRAN/SC a respeito da aplicação desses princípios nos processos administrativos de trânsito:

Não se pode falar de cumprimento de punição imposta por infração à lei sem antes focar o Devido Processo Legal e suas respectivas manifestações: o Contraditório e a Ampla Defesa. Contudo, mesmo o direito de defesa está sujeito à limitações impostas pela lei de regência, sem que isto signifique violação ou afronta à constituição, posto a Carta Magna se restringe a estabelecer o direito a garantia fundamental à Ampla Defesa, incumbindo ao regramento infraconstitucional disciplinar a oportunidade e forma de se exercer essa prerrogativa, consoante adiante exposto:

O direito de defesa, como fundamento constitucional, encontra-se garantido no artigo 5º, inciso LV, da Constituição da República Federativa do Brasil (CF/88) nos seguintes termos: “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”.

Ampla Defesa, no entanto, não significa defesa irrestrita ou ilimitada, como bem lembra Guimarães:

(...) deve-se assegurar todos os meios para a concretização do princípio e do direito à Ampla Defesa, porém, não é ela ilimitada, mas sofre as restrições que a própria lei ordinária impõe para regular o normal andamento do processo, com a efetiva e devida prestação da tutela jurisdicional.

O Supremo Tribunal Federal já se pronunciou no seguinte sentido:

(...) II – O direito de defesa é amplo, mas não irrestrito, encontra delimitação, no que concerne à interposição de recursos, na legislação própria (...) (STF – HC nº 73.464-2 – Rel. Min. Carlos Velloso – citado por Osório Silva Barbosa Sobrinho, *in* Constituição Federal vista pelo STF, Editora Juarez de Oliveira, 1ª edição, 1999, págs. 135/136).

Não se pode olvidar que a multa administrativa possui natureza objetiva, como bem lembra Meirelles:

Multa a administrativa é toda imposição pecuniária a que se sujeita o administrado a título de compensação do dano presumido da infração. (...) A multa administrativa é de natureza objetiva e se torna devida independentemente da ocorrência da culpa ou dolo do infrator.

Guimarães, ao comentar o exercício da ampla defesa nos casos de responsabilidade objetiva acentua:

Nos casos de responsabilidade objetiva (sem necessidade de comprovação da culpa), não há falar-se em cerceamento do direito de defesa ante a impossibilidade de provar-se a inexistência de culpa, pois, *in casu*, tem-se em mira aspectos de “política processual” e prevalência do direito social sobre o individual em certos casos e situações.

Ademais, mesmo em situações de responsabilidade objetiva, esta não é absoluta, pois a parte pode demonstrar excludentes (tais como, por exemplo, culpa da vítima, caso fortuito, forma maior etc.).

Meirelles leciona que por garantia de defesa deve-se entender não só a observância do rito adequado, como também a cientificação do processo ao interessado. Continua, o ínclito administrativista, em sua explanação afirmando que processo administrativo sem oportunidade de defesa ou com defesa cerceada é nulo, conforme tem entendido reiteradamente nossos

tribunais judiciais, confirmando a aplicabilidade do Princípio constitucional do Devido Processo Legal, ou mais especificamente, da garantia de defesa. Assim, pode-se afirmar, indubitavelmente, que o direito de defesa não é irrestrito nem absoluto, podendo ser limitado, restringido ou mitigado, diante de normas processuais que assim o estabeleçam, porém a cientificação do interessado para que exerça esse direito é imprescindível, razão da importância de se discutir as formas válidas de notificação.¹⁵

2.2.3 Princípios do processo administrativo

Além de observar os princípios constitucionalmente previstos para o processo em geral, devemos conhecer alguns aspectos do processo administrativo que lhes são bem peculiares, como a legalidade objetiva, oficialidade ou propulsão, informalismo, verdade material e garantia de defesa.

- a) Legalidade Objetiva:** Do Parecer nº 73/08 do CETRAN/SC extrai-se a seguinte noção desse Princípio:

No processo administrativo, culmina sobre a administração pública a observância do Princípio da Legalidade Objetiva, que, conforme ensinamentos de Diógenes Gasparini: (...) só permite a instauração do processo administrativo com base na lei e para preservá-la. Ademais, em todo seu transcorrer não se pode deixar de atendê-lo. Desse princípio, com apoio Gianini, diz Hely Lopes Meirelles (direito Administrativo, cit., p. 580) que o processo administrativo ao mesmo tempo que ampara o particular serve ao interesse público na defesa da norma jurídica objetiva, visando manter o império da legalidade e da justiça no funcionamento da Administração Pública. Todo o processo há de fundar-se em norma legal específica para a satisfação desse princípio, sob pena de invalidade.¹⁶

- b) Informalismo:** também conhecido como o princípio do formalismo moderado, implica na adoção de ritos e formas processuais mais simples, respeitando-se os princípios fundamentais do processo, mas capazes de conferir certo grau de certeza e segurança à instrução probatória e à decisão final. Adotando formas e ritos rígidos estar-se-ia impondo à Administração eventuais obstáculos na busca da verdade dos fatos e, conseqüentemente, em detrimento do interesse público. Maria Sylvia Zanella Di Pietro diz que: “informalismo não significa, nesse caso, ausência

¹⁵ CETRAN/SC. Parecer nº 19/2009, disponível em <http://www.cetran.sc.gov.br>. Acesso em: 06/05/18.

¹⁶ CETRAN/SC. Parecer nº 73/2008, disponível em <http://www.cetran.sc.gov.br>. Acesso em: 06/05/18.

de forma, o processo administrativo é informal no sentido de não está sujeito a formas rígidas".¹⁷

O formalismo processual excessivo é a negação do próprio Estado de Direito Democrático, uma vez que inviabiliza, por via tortuosa e insidiosa, a garantia constitucional do efetivo acesso à justiça, motivo pelo qual entende que, ainda que o órgão ou entidade de trânsito tenha assinalado a intempestividade do recurso ignorando a data da sua postagem, com base no princípio acima mencionado, os órgãos julgadores podem conhecer da matéria se a peça recursal foi postada no correio dentro do prazo estabelecido na notificação da penalidade (Parecer nº 191/2013 CETRAN/RS).

c) Verdade Material:

O Princípio da Verdade Material ou real, vinculado ao Princípio da Oficialidade, exprime que a Administração deve tomar as decisões com base nos fatos tais como se apresentam na realidade, não se satisfazendo com a versão oferecida pelos sujeitos. Para tanto, tem o direito e o dever de carrear para o expediente todos os dados, informações, documentos a respeito da matéria tratada, sem estar jungida aos aspectos considerados pelos sujeitos. Assim, no tocante a provas, desde que obtidas por meios lícitos (como impõe o inciso LVI do art. 5º da CF), a Administração detém liberdade plena de produzi-las.¹⁸

d) Garantia de Defesa:

O Princípio da Garantia de Defesa, entre nós, está assegurado no inc. LV do art. 5º da CF, juntamente com a obrigatoriedade do Contraditório, como decorrência do devido processo legal (CF, art. 5º LIV), que tem origem no due process of law do Direito anglo-norte-americano. Por garantia de defesa deve-se entender não só a observância do rito adequado como a cientificação do processo ao interessado, a oportunidade para contestar a acusação, produzir prova de seu direito, acompanhar os atos da instrução e utilizar-se dos recursos cabíveis.¹⁹

¹⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 16ª ed. 2003, p.512.

¹⁸ MEDAUAR, Odete. A Processualidade do Direito Administrativo. São Paulo: RT, 2ª ed. 2008, p. 131.

¹⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 21ª ed. Malheiros: São Paulo, 1996, p. 594.

3 AUTO DE INFRAÇÃO DE TRÂNSITO (AIT)

3.1 Conceito de AIT

Denomina-se auto de infração o documento no qual o agente da autoridade de trânsito narra o fato típico por ele presenciado durante o exercício regular da fiscalização.

Em outras palavras, auto de infração quer dizer **descrição da infração**, ou seja, descrição daquilo que contraria a Lei.

O Conselho Estadual de Trânsito de Santa Catarina, em seu Parecer nº 201/2013, conceituou auto de infração de trânsito nos seguintes termos:

O artigo 280 da Lei 9.503, de 23 de setembro de 1997, estabelece que, ocorrendo uma infração prevista no CTB, será lavrado o auto de infração. O auto de infração de trânsito pode ser conceituado como ato solene por meio do qual o Estado registra, por escrito, a prática de uma suposta infração, revestido da autenticidade inerente ao próprio serviço público (fé-pública – presunção de veracidade, legitimidade e legalidade).

Esse ato de registrar uma suposta infração de trânsito deve obedecer a determinados requisitos. Por essa razão, o Legislador ordinário, no art. 280 do CTB, prescreveu os elementos essenciais desse ato público de registro de infrações de trânsito.

O auto de infração tem requisitos de existência, validade e eficácia, sem os quais esse registro da infração, feito pela autoridade ou pelo agente da autoridade de trânsito, não atingirá o fim de impor os efeitos previstos na norma infringida.

Portanto, temos que o auto de infração de trânsito é o ato jurídico, praticado pela autoridade de trânsito ou por agente seu, no qual registra a prática de uma infração de trânsito, e que se atendidos todos os requisitos previstos no citado artigo, a autoridade de trânsito poderá sim socorrer-se de ferramentas tecnológicas que facilitem o registro da infração.²⁰

3.2 Características do AIT

- a) O AIT é a peça básica do Processo Administrativo de Trânsito;
- b) Deve obrigatoriamente ser elaborado por escrito e o seu conteúdo ser dado ciência ao infrator;
- c) Pode ser escrito à mão ou impresso eletronicamente;
- d) Não deve conter rasuras ou emendas;
- e) Deve apresentar os requisitos essenciais para sua validade.

²⁰ CETRAN/SC. Parecer nº 201/2013 do, disponível em <http://www.cetran.sc.gov.br>. Acesso em: 06/05/18.

3.3 Requisitos de validade do AIT

- a) Ser lavrado por agente competente;
- b) Ter por finalidade a consecução de um resultado de interesse público (bem comum) para alcançar o fim específico definido em lei;
- c) Observar a forma prevista na Portaria nº 59/07 do Denatran;
- d) Ter por motivo ou causa a ocorrência de uma infração prevista na Legislação de Trânsito;
- e) Conter as informações mínimas exigidas pelo art. 280 do CTB.

3.4 Análise de consistência do AIT

O conteúdo do AIT não pode ser modificado e se as informações omitidas não comprometer a imputação nem prejudicar o direito de defesa do autuado, a autoridade de trânsito pode julgá-lo consistente. A irregularidade capaz de ensejar o arquivamento e julgamento da insubsistência do AIT é somente aquela que atinge os direitos do autuado, impossibilitando ou dificultando sua defesa.

3.5 NOTIFICAÇÃO DA AUTUAÇÃO

3.5.1 Validade do AIT como notificação da autuação

O § 5º do artigo 2º da Resolução nº 619 de 2016 do Contran, estabelece que o Auto de Infração valerá como notificação da autuação quando for assinado pelo condutor e este for o proprietário do veículo.

De acordo com a jurisprudência pátria, se a autuação foi lavrada em flagrante, independentemente de ser ou não o proprietário quem esteja na condução do veículo e se o condutor se recusou a assinar o AIT, este valerá como notificação da autuação.

3.5.2 Expedição da notificação

Conforme disciplina do artigo 3º da Resolução nº 619/2016 Contran, exceto se o veículo empregado na infração de trânsito estivesse sendo dirigido pelo seu proprietário, após a verificação da regularidade e da consistência do Auto de Infração,

a autoridade de trânsito expedirá, **no prazo máximo de 30 (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 art. 280 do CTB e em regulamentações específica.

A não expedição da notificação da autuação no prazo mencionado no parágrafo anterior enseja o arquivamento do Auto de Infração.

Quando utilizada a remessa postal, a expedição se caracterizará pela entrega da notificação da autuação pelo órgão ou entidade de trânsito à empresa responsável pelo envio.

Sobre a data a ser considerada como sendo a da expedição da notificação da autuação, o Cetran/SC, no seu Parecer de nº 40/2006, manifestou o seguinte entendimento:

A data constante do mandado de notificação postal não retrata a data da efetiva entrega do documento à empresa responsável pelo seu envio, pois é lançada de forma presumida, estimando um prazo para a consumação do ato. Para apurar a observância do trintídio legalmente estabelecido para a remessa da notificação postal, o órgão ou entidade de trânsito deverá dispor de mecanismo que garantam certeza com relação a data da efetiva entrega do mandado de notificação ao responsável pelo seu envio (recibo do lote de notificações, certidão ou documento análogo, emitido pela empresa que recebeu os mandados para envio).²¹

3.6 IDENTIFICAÇÃO DO CONDUTOR INFRATOR

3.6.1 Cabimento

O artigo 257 do Código de Trânsito Brasileiro, em seu parágrafo 7º, apregoa que 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.

²¹ CETRAN/SC. Parecer nº 40/2006, disponível em <http://www.cetran.sc.gov.br>. Acesso em 06/05/18

3.6.2 Indicação de condutor sujeito às penas do art. 162 do CTB

Após o deferimento da identificação do condutor, constatadas as hipóteses previstas no § 2º do artigo 4º da Resolução nº 619/2016, CONTRAN, deve-se lavrar o AIT pelas infrações dos artigos 162 e 163 do CTB, observando-se as seguintes orientações:

- a) Veículo e local da infração: mesmos dados do AIT que originou a indicação;
- b) Condutor: aquele indicado pelo proprietário;
- c) Data e hora: mesma do protocolo do formulário de indicação;
- d) Observações: se trata de um AIT derivado da indicação de condutor, conforme Resolução nº 619/2016 do CONTRAN;
- e) Agente autuador: aquele que preencheu o AIT derivado;
- f) Eventual cancelamento do AIT originário implica em invalidação do AIT derivado.

3.6.3 Consequências da não indicação do condutor infrator

A parte final do § 7º do artigo 257 do CTB estatui que o proprietário do veículo será considerado responsável pela infração se não apresentar o infrator, dentro do prazo de quinze dias e na forma regulamentada pelo CONTRAN, no caso de o condutor não ter sido identificado no momento da infração.

Tratando-se o proprietário de pessoa natural não habilitada para conduzir veículos automotores; com o direito de dirigir suspenso ou cassado; habilitado para categoria diferente da do veículo empregado no ilícito; ou detentor de habilitação cuja validade, há época da infração, encontrava-se vencida há mais de trinta dias, o artigo 5º da Resolução 619/2016 do CONTRAN determina que sejam lavrados autos de infração com base nos incisos I, II, III e V do artigo 162 do CTB.

3.7 DEFESA DA AUTUAÇÃO

Defesa da autuação é a oportunidade conferida ao infrator para a impugnação a acusação que pesa contra si antes que a autoridade de trânsito aplique a penalidade cabível. O CTB não faz referência expressa a esse procedimento, que foi mencionado pela primeira vez na Resolução nº 149/03 do CONTRAN.

O Conselho Estadual de Trânsito de Santa Catarina regulamentou a matéria no Capítulo II da sua Resolução nº 08/04. Tal regramento, baseado no disposto no *caput* do artigo 281 do CTB, estabeleceu que esse procedimento iria se restringir a análise da consistência do auto de infração, ou seja, ao exame da existência das informações legalmente exigidas e necessárias para que o mesmo possa surtir seus devidos efeitos, enfatizando, no § 3º do seu artigo 8º, que na defesa da autuação não seria discutido o mérito da infração. Este entendimento restou superado pela nova disciplina calcada na parte final do artigo 8º da Resolução nº 619/2016 do CONTRAN que taxativamente incluiu o mérito da infração no rol de elementos a serem examinados pela autoridade de trânsito nesta etapa do processo administrativo.

Com base nas disposições contidas nas Resoluções nº 619/2016 do CONTRAN e 08/2004 do CETRAN/SC, atribuem-se à defesa de autuação as seguintes peculiaridades:

Legitimidade: infrator, proprietário ou pessoa a ele equiparada (comodatário, locatário, arrendatário – Res. 339/10 e 619/16);

Tempestividade: não inferior a quinze dias, contados a partir da data da notificação da autuação. Na apuração da tempestividade da defesa deve-se observar o disposto no § 2º do art. 10 da Resolução nº 08/2004 do CETRAN/SC: “*Optando, o interessado, por encaminhar sua defesa da autuação via postal, a data do carimbo que a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos acostar no respectivo envelope será considerada para efeito de apuração da tempestividade da impetração do requerimento*”;

Motivação: exame da existência das informações legalmente exigidas e necessárias para que o AIT possa surtir seus devidos efeitos, podendo, inclusive, versar sobre o mérito da infração;

Competência para Julgamento: autoridade de trânsito com circunscrição sobre a via onde ocorreu a infração (art. 6º da Resolução nº 08/03 do CETRAN/SC). Sobre esse assunto, versa o Parecer nº 156/12 do CETRAN/RS:

Defesa contra autuação não é recurso e, assim, os ditames averbados em convênio acerca da competência para julgamento de recursos não alteram a competência para julgamento da consistência do instrumento de acusação se a infração autuada for da alçada do município, independentemente de haver cominação de suspensão do direito de dirigir para esta transgressão. A competência para apreciar a defesa interposta contra autuação decorre da capacidade legal para fiscalizar, autuar e punir a prática delitiva, observando o disposto na tabela de distribuição de competência dos órgãos executivos

de trânsito, instituída pela Resolução nº 66/98 do CONTRAN e alterações. Não há relação de subordinação entre os órgãos e entidades executivos do trânsito dos Municípios e os Detrans. O Detran não julga os atos praticados pelos órgãos ou entidades de trânsito dos Municípios, mas instaura um novo processo onde irá verificar se é cabível, ou não, aplicar as penalidades que lhe dizem respeito, sem que isso modifique o conteúdo dos atos decisórios já consolidados em outras esferas.²²

²² Parecer nº 156/2012 do Cetran/RS, disponível em <http://www.cetran.rs.gov.br>. Acesso em 06/05/18.

4 RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE TRÂNSITO

4.1 Definição

De uma forma bem simples pode-se dizer que recurso administrativo é a ferramenta legalmente posta à disposição dos litigantes em processo administrativo com o propósito de provocar os órgãos julgadores a realizarem novo pronunciamento sobre questão relacionadas ao certame (questões de forma, competência ou mérito).

A faculdade de recorrer de decisões desfavoráveis é inerente ao devido processo legal e indispensável para garantir o exercício da ampla defesa. Prova disso é que o artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal assegura aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral o Contraditório e Ampla Defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.

Moacyr Amaral Santos assevera que a razão para os ordenamentos processuais propiciarem a possibilidade de reexame e reforma de decisões, com o propósito de assegurar justiça o quanto possível perfeita, baseia-se no fato de serem, os julgadores, criaturas humanas e, portanto, falíveis, suscetíveis de erros e injunções.²³

Ovídio Araújo Baptista da Silva, por sua vez, leciona que o instituto dos recursos atende a uma exigência psicológica do ser humano, traduzida em sua natural e incompreensível inconformidade com as decisões que lhe sejam desfavoráveis.²⁴

Dessa forma, a oportunidade de buscar a reforma do ato decisório insatisfatório deve ser exercida dentro dos parâmetros legalmente traçados para tanto, observando-se os prazos, requisitos, pressupostos de admissibilidade, formas e demais elementos que a lei de regência impõe.

²³ SANTOS, Moacyr Amaral. Primeiras Linhas de Direito Processual Civil. 17ª ed. Ver. Atual. V.2. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 78

²⁴ SILVA, Ovídio Araújo Baptista da. Curso de Processo Civil: Processo de Conhecimento. 33. Ed. V. 1. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1996, p. 346-347.

4.2 Formalidades essenciais

Embora o princípio da informalidade oriente o processo administrativo, algumas formalidades são essenciais para garantir o correto andamento da lide. O artigo 14 da Resolução nº 08/2004 do CETRAN/SC enumera essas formalidades.

A primeira condição, estabelecida no § 3º do citado artigo, é que o recurso seja formulado por escrito. Vale lembrar que o § 4º do artigo 15, também da Resolução nº 08/2004, do CETRAN/SC, categoricamente proíbe a sustentação oral dos recursos, demonstrando que somente por escrito é dado ao interessado levar ao conhecimento do órgão julgador os motivos do seu inconformismo com o ato recorrido.

Outros elementos também se fazem necessário para que o processo siga seu trâmite natural, como a indicação do órgão ou autoridade administrativa a que se dirige o recurso, qualificação do interessado ou de quem o represente, endereço do requerente ou local para recebimento de comunicações, identificação do veículo autuado, número do auto de infração e código da infração imputada.

As razões de recurso, com a exposição dos fatos e fundamentos pelos quais o recorrente, seja ele o administrado ou a própria Administração, no caso de recurso ao CETRAN, discorda do ato decisório impugnado, também são condições *sine qua non* para que o instrumento recursal obtenha êxito, conforme acentua o artigo 14, § 3º, inciso VI c/c artigo 23, ambos da Resolução nº 08/2004, do CETRAN/SC.

Também deve, o recorrente, datar seu recurso e assina-lo, lembrando que recurso apócrifo, ou seja, aquele cuja autoria não possa ser identificada, é considerado como inexistente.

Deve-se destacar que a ausência de dados previstos no § 3º e de documentos previstos no § 4º do art.14 da Resolução nº 08/2004 do CETRAN/SC não deve conduzir imediatamente ao não conhecimento do recurso. Em respeito à Ampla Defesa e ao Contraditório, sendo imprescindível à análise do recurso, o relator determinará diligência para suprir a omissão, conforme preconiza o § 5º do mesmo artigo.

O § 6º, também do artigo 14, preconiza que a inobservância da forma estabelecida nesse artigo para apresentação do recurso somente acarretará a inépcia da petição, e o não conhecimento do recurso, quando o dado e/ou documento ausentes demonstrarem-se imprescindíveis à análise do recurso.

4.2.1 Pressupostos de admissibilidade recursal:

Os pressupostos de admissibilidade são exigências formais estabelecidas por lei para viabilizar a análise e o julgamento do inconformismo da parte interessada na reforma da decisão. A inobservância dessa exigência induz ao não conhecimento do recurso.

José Geraldo da Silva cita quatro pressupostos de admissibilidade: motivação (razões e fundamentos do pedido de reexame da autuação), singularidade (proibição de interposição simultânea de mais de um recurso), tempestividade (observância do prazo legalmente estabelecido para a prática do ato) e legitimidade (qualidade para compor a lide).²⁵

Já o Conselho Estadual de Trânsito de Santa Catarina, no § 2º do artigo 16 da Resolução 08/2004, consagrou os dois últimos (tempestividade e legitimidade), partindo da premissa de que esses requisitos são aqueles cuja ausência deve preceder a análise do mérito do pedido e cujo desrespeito impede, de pronto, o conhecimento do recurso.

É óbvio que a exposição dos fatos e razões pelos quais o recorrente discorda da decisão contra a qual se insurge é essencial para o sucesso da empreitada. No entanto, a falta de fundamento do pedido leva ao seu indeferimento, não ao desconhecimento do recurso.

Deve-se frisar que a intempestividade e a legitimidade, embora sejam condições básicas para a interposição válida do recurso, não impedem que a Administração Pública, de ofício, invalide seu próprio ato quando ilegal. Isso é o que preceitua o parágrafo único do artigo 38 da Resolução nº 08/2004 do CETRAN/SC.

4.2.1.1 Tempestividade

Cada evento processual tem um momento certo para ocorrer. Caso o interessado se mantenha inerte ou retardatário, haverá a preclusão processual, surgindo, salvo casos de nulidade ou invalidade, um empecilho legal para a prática dos atos processuais.

Sob essa ótica, considera-se intempestivo o ato processual que é praticado após o término do prazo legal para o seu cometimento. Trata-se da chamada preclusão temporal, ou seja, a perda da faculdade de se praticar um ato processual.

²⁵ SILVA, José Geraldo da. Recursos em Matéria de Trânsito. 3ª ed. Campinas: Millennium, 2001, p. 8-11.

Assim, a tempestividade é o requisito da admissibilidade recursal segundo o qual o recurso deve ser interposto no prazo previsto pela lei.

Para efeito de apuração da tempestividade, deve-se ter em conta que, por força do disposto no artigo 18 da Resolução nº 619/2016 do CONTRAN, a contagem dos prazos para apresentação de condutor e interposição da Defesa da Autuação e dos Recursos será em dias consecutivos, excluindo-se o dia da notificação ou publicação por meio de Edital, e incluindo-se o dia do vencimento. O parágrafo único do mesmo artigo estatui, ainda, que se considera prorrogado o prazo até o primeiro dia útil se o vencimento cair em feriado, sábado, domingo, em dia que não houver expediente ou este for encerrado antes da hora normal.

4.2.1.2 Legitimidade

A legitimidade insere-se no âmbito do interesse de agir porque a sua falta implica em ausência de utilidade do provimento jurisdicional.

Não bastasse isso, conhecer um recurso apresentado por quem não está legitimado para tanto pode inviabilizar que o titular do direito de recorrer venha a exercê-lo oportunamente, razão pela qual a apuração da legitimidade para a impetração de recurso administrativo é fundamental para o correto processamento do certame.

Embora o Código de Trânsito Brasileiro não indique de forma expressa quem estaria legitimado para impugnar acusações e impetrar recursos administrativos por ele regidos, o artigo 257 desse diploma legal, ao delinear a responsabilidade infracional de acordo com as particularidades do ato transgressivo, oferece os elementos necessários para identificar a legitimação para recorrer em matéria de trânsito. Para o objeto desse estudo, interessam os parágrafos 1º, 2º e 3º do referido dispositivo:

Art. 257. As penalidades serão impostas ao condutor, ao proprietário do veículo, ao embarcador e ao transportador, salvo os casos de descumprimento de obrigações e deveres impostos a pessoas físicas ou jurídicas expressamente mencionados neste código.

§ 1º Aos proprietários e condutores de veículos serão impostas concomitantemente as penalidades de que trata este Código toda vez que houver responsabilidade solidária em infração dos preceitos que lhes couber observar, respondendo cada um de per si pela falta em comum que lhes for atribuída.

§ 2º Ao proprietário caberá sempre a responsabilidade pela infração referente à previa 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.

§ 3º Ao condutor caberá a responsabilidade pelas infrações decorrentes de atos praticados na direção do veículo.

No regime Jurídico Administrativo a legitimidade para atuar em processos dessa natureza está intimamente relacionada ao interesse de agir. Tradicionalmente, define-se interesse de agir como a necessidade que deve ter o titular do direito de servir-se do processo para obter a satisfação de seu interesse material, ou para, através dele, realizar o seu direito. A Lei nº 9.784/99 estabelece quem detém legitimidade para figurar no processo administrativo, nos seguintes termos:

Art. 9º São legitimados como interessados no processo administrativo:

I- pessoas físicas ou jurídicas que iniciem como titulares de direitos ou interesses individuais ou no exercício do direito de representação;

II- aqueles que, sem terem iniciado o processo, têm direitos ou interesses que possam ser afetados pela decisão a ser adotada;

III- as organizações e associações representativas, no tocante a direitos e interesses coletivos;

IV- as pessoas ou as associações legalmente constituídas quanto a direitos ou interesses difusos.

Cotejando o artigo 257 do CTB com o artigo 9º da Lei 9.784/99, pode-se afirmar que no processo administrativo de trânsito possuem legitimidade para se defenderem contra a autuação e recorrerem da penalidade aplicada os responsáveis pela transgressão e pelo cumprimento da sanção. Assim, tratando-se de infração de responsabilidade do condutor para qual esteja cominada a penalidade de multa, tanto o proprietário do veículo, responsável pelo seu pagamento (§ 3º, art. 282, CTB), quanto o condutor pego em flagrante ou regularmente indicado como autor da transgressão, possuem legitimidade para impugná-la. Porém, se o condutor responsável pela infração não for regularmente identificado (§ 7º, *in fine*, art. 257, CTB), ou se a infração for de responsabilidade exclusiva do proprietário do veículo, carece de legitimidade o condutor para, em nome próprio, objurgar a acusação e a punição, posto que ninguém pode pleitear em nome próprio direito alheio (art. 6º, CPC).

4.3 Concessão de efeito suspensivo ao recurso (§ 3º do art. 285 do CTB)

Desde a promulgação da Lei nº 9.503/97, que instituiu o Código de Trânsito Brasileiro, muito se tem discutido acerca do que preceitua o artigo 285, § 3º, do referido diploma legal, em especial se a concessão de efeito suspensivo aos recursos não julgados dentro do prazo de trinta dias previstos no caput, *in fine*, do citado artigo, tratar-se-ia de uma faculdade ou obrigação da autoridade admonitora.

O intérprete do direito, no exercício de sua atividade, não pode valer-se apenas do método literal para extrair do preceito normativo o seu verdadeiro significado. E inerente à ação hermenêutica a observância dos princípios fundamentais que norteiam o ordenamento jurídico no qual o regramento, objeto da análise, encontra-se inserido. Assim, para delimitar o alcance do preconizado no artigo 285, § 3º, CTB, cumpre apurar qual é o verdadeiro sentido que o arcabouço jurídico lhe empresta, levando em consideração princípios inerentes à administração pública e ao processo administrativo.

O Código de Trânsito Brasileiro incumbiu-se de estatuir mecanismos para tornar mais célere o processo e julgamento de infrações e penalidades de trânsito. Isto fica latente ao se atentar para o que dispõe o inciso II do parágrafo único do artigo 281, CTB, segundo o qual o auto de infração, cuja notificação não for expedida dentro do prazo máximo de trinta dias, deverá ser arquivado e ter seu registro julgado insubsistente. No mesmo rumo, ao estabelecer prazo para que a JARI promova o julgamento dos recursos interpostos pelos infratores, a lei está tutelando o direito do administrador de obter, dos órgãos integrantes da Administração Pública, reposta ao seu inconformismo, dentro de um prazo determinado. Isso, inclusive, é manifestação de respeito a condição de cidadão do recorrente, conforme se infere do que preceitua o artigo 73, do Capítulo V, do CTB, intitulado “Do Cidadão”, segundo o qual os órgãos ou entidades pertencentes ao Sistema Nacional de Trânsito, SNT, têm o dever de analisar as solicitações que lhes são dirigidas, e responde-las, por escrito, dentro dos prazos mínimos.

Não obstante, o Princípio da Eficiência, consagrado no artigo 37, da Constituição da República Federativa do Brasil – CF/88, exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, assim como o Princípio da Legalidade determina que a eficácia de toda a atividade administrativa está condicionada ao atendimento da Lei do Direito.

Hely Lopes Meirelles diz que, “*os poderes e deveres do administrador público são os expressos em lei, os impostos pela moral administrativa e os exigidos pelo interesse da coletividade*”.²⁶

Ao prever que a JARI se pronuncie acerca do recurso que lhe for confinado dentro do prazo de trinta dias, o CTB tutela o interesse coletivo de que o exercício da atividade jurisdicional ocorra de forma eficiente e eficaz. Da mesma forma, ao prever a possibilidade de se conferir efeito suspensivo nos casos em que ocorrer a inobservância do referido prazo, mais do que criar o dever de se conceder tal benefício, o CTB cria para a autoridade admonitora o dever de motivar o desrespeito à lei pois, consoante expressamente estatui o §3º, do artigo 285, CTB, apenas por motivo de força maior é que se admite a inobservância do referido prazo legal. É, pois, exceção à regra e, como tal, deve ser compreendida.

Acerca do assunto, importante trazer à baila o ensinamento de Meirelles:

O poder-dever de agir da autoridade pública é hoje reconhecido pacificamente pela jurisprudência e pela doutrina. O poder tem para o agente público o significado de dever para com a comunidade e para com os indivíduos, no sentido de que quem o detém está sempre na obrigação de exercitá-lo.²⁷

Destarte, se a lei estabelece que a Administração Pública pratique determinado ato dentro de certo prazo, prevendo a possibilidade de concessão de efeito suspensivo no caso de sua inobservância, esse poder deve ser compreendido como dever pela autoridade responsável pela sua prática.

4.4 Instrução processual

Mirabete leciona que, “a instrução é um conjunto de atos ou a fase processual que se destina a colher elementos probatórios a fim de aparelhar o julgador para o julgamento”.²⁸

A Resolução nº 08/2004 do Conselho Estadual de Trânsito do Estado de Santa Catarina regulamenta a instrução processual no art. 16, da seguinte forma:

²⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 28ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 100/101.

²⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 28ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p.101.

²⁸ MIRABETE, Julio Fabrini. Processo Penal. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 1997, p. 469.

Art. 16 A autoridade que impôs a penalidade remeterá o recurso ao órgão julgador, devidamente instruído, dentro dos dez dias úteis subsequentes à sua apresentação, e, se o entender intempestivo, assinalará o fato no despacho de encaminhamento.

Assim, mesmo que a autoridade admonitória, ao instruir o processo, deixe de juntar algum dos documentos enumerados na Resolução nº 08/2004 do CETRAN/SC, caso a JARI o considere indispensável para o julgamento, antes de se pronunciar conclusivamente acerca do assunto, deverá diligenciar no sentido de obter tal informação.

4.5 PRESCRIÇÃO

4.5.1 Conceito

Meirelles traz em sua doutrina que, *“prescrição administrativa implica na preclusão da oportunidade de atuação do Poder Público sobre a matéria sujeita à sua apreciação”*.²⁹

Sob os arguidos da Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999, reiteradamente invocada em processos administrativos onde se postula o reconhecimento da preclusão administrativa, defende-se, como regra geral, a incidência da prescrição quinquenária da ação punitiva da Administração pública, decorrente do poder de polícia, objetivando apurar infrações. Referido diploma legal determina, ainda, que incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho.

A discussão sobre a aplicabilidade da Lei nº 9.873/99 para outros entes federados além da União, eis que a referida norma fixa textualmente seu alcance imediato apenas na ação punitiva da Administração Pública Federal, arrefeceu com a publicação da Resolução nº 619/16, que se propõe justamente a promover a padronização dos procedimentos administrativos no âmbito do Sistema Nacional de Trânsito, pois o CONTRAN reconheceu que os preceitos contidos na referida Lei Federal são aplicáveis ao processo administrativo atinente à apuração de infrações de trânsito. O art. 24 da Resolução em tela é taxativo: “aplicam-se a esta Resolução

²⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 642.

os prazos prescricionais previstos na Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999, que estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva”.

É fato que o parágrafo único do supracitado artigo incumbe o DENATRAN de definir os procedimentos para a aplicação uniforme dos preceitos da Lei nº 9.873/99 pelos demais órgãos e entidades do SNT, contudo isso não significa que, enquanto o DENATRAN não se manifestar sobre o assunto, a citada Lei não seja aplicável. O fato que a Lei nº 9.873/99 está em vigor e deve ser observada pelos órgãos e entidades que compõe o SNT, mesmo antes do DENATRAN expedir qualquer orientação a respeito do tema. O que poderá ocorrer é que, após o DENATRAN atender o comando acima referendado, algum procedimento interno dos órgãos do SNT tenha que ser revisto em prol da padronização, mas as regras gerais ditadas pela Lei nº 9.873/99 seguiram inalteradas.

Dito isso, convém atentar para o que preceitua a Lei nº 9.873/99:

Art. 1º prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder 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.

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

4.5.2 Causas interruptivas e suspensivas da prescrição

O cálculo da prescrição não é tão simples quanto possa se depreender de uma análise superficial do texto legal. É preciso considerar que, além do prazo prescricional, a Lei nº 9.873/99 apresenta algumas causas suspensivas e interruptivas que devem ser levadas em consideração.

O artigo 2º da citada Lei determina a interrupção da prescrição da notificação do acusado, inclusive por meio de Edital, por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato, bem como pela decisão condenatória recorrível. Interpretando esse comando sob a luz do CTB, pode-se afirmar que, no âmbito dos processos administrativos instaurados para apurar infrações de trânsito, a prescrição seria interrompida nas seguintes hipóteses:

- a) Notificação válida de imposição da penalidade de multa;

- a) Prolação de decisão da Junta Administrativa de Recursos e Infração – JARI que negue provimento ao recurso previsto no artigo 282, § 4º e artigo 285, ambos do CTB.

Tratando-se de interrupção, verificada qualquer uma das causas acima elencadas, deve-se desconsiderar o lapso temporal decorrido até o evento que lhe deu causa, de forma a iniciar uma nova contagem do prazo a partir de então vale destacar que, com base no artigo 202 do Código Civil, ocorrendo mais de uma situação capaz de interromper o curso do prazo prescricional, deve-se considerar apenas a primeira delas para efeito de interrupção.

Além das causas interruptivas já alinhavadas, considerando que a suspensão da prescrição consiste na paralização do prazo prescricional, sem desconsideração do lapso temporal decorrido até o evento que lhe deu causa, dando a continuidade a partir da cessação da causa suspensiva, defendemos que a contagem do prazo prescricional deve ser suspensa por trinta dias, contados do recebimento do recurso contra as decisões da Autoridade de Trânsito, previsto nos artigos 285 e seguintes do CTB, na JARI e outros trinta dias, contados do recebimento do recurso contra as decisões da JARI, previsto no artigo 288 e seguintes do CTB, para julgamento pelo CETRAN. Sustenta-se esse raciocínio por que se a própria lei conferiu tais prazos para que a Administração Pública realizasse os atos determinados, durante sua vigência não seria razoável constituir em mora a Administração, muito mesmo computar esses dias para efeito de prescrição.

5 CONCLUSÃO

A Lei 9.503 de 1997, que instituiu o Código de Trânsito Brasileiro, trouxe direitos e deveres aos cidadãos enquanto usuários das vias terrestres, seja como pedestre, condutor, proprietários de veículos e até mesmo como passageiros.

Dentre esses direitos está o Processo Administrativo de Trânsito, previsto no Capítulo XVIII do CTB, inaugurado pelo artigo 280, encontra-se complementado pela Resolução nº 619 de 2016, do CONTRAN. A elaboração do auto de infração é o registro formal de um fato típico, devidamente comprovado pela autoridade competente, seus agentes ou equipamentos previamente regulamentados pelo CONTRAN, para a correspondente imposição da sanção administrativa cabível, especialmente para a penalidade de multa.

Trata-se de um ato administrativo vinculado, pois está restrito aos limites da lei, que determina sua lavratura em toda ocorrência de infração, não há, portanto, liberdade de escolha. Em outras palavras não cabe ao agente de trânsito escolher se quer ou não autuar determinado infrator, sendo exigência legal.

No momento em que ocorre a infração de trânsito e esta é verificada e autuada pela Autoridade competente ou seus Agentes e sendo esta consistente, tem-se então, o marco inicial do processo administrativo, momento em que surge a possibilidade do acusado contrapor-se à acusação. O conflito de interesse é a característica principal deste processo.

São várias as fases do Processo Administrativo de Trânsito até finalizar em última instância, gerando a coisa julgada. Inicialmente, após a lavratura e consistência do auto de infração é expedido a notificação, onde se quiser o infrator poderá se defender previamente, sendo esta anterior a penalidade. Passando desta fase tem-se os recursos em primeira e segunda instâncias, respectivamente à JARI e ao CETRAN, possibilitando em todos os atos processuais administrativos o direito aos Princípios garantidos na Constituição Federal, principalmente o Contraditório e a Ampla Defesa.

Ao fim, através deste estudo, constatamos que o Processo Administrativo está alicerçado em Princípios que facilitam a solução do conflito, buscando sempre respeitar e garantir os direitos de ambas as partes. É oportuno frisar que a Administração Pública não está isenta de erros ou equívocos, como demonstrado anteriormente, inclusive, constatando o erro, esta deverá anular seus próprios atos. Na pesquisa ora desenvolvida, percebeu-se que existe um grande número de

indeferimentos desses processos, alguns por intempestividade e outros por falta de prosseguimento nas fases do processo por desconhecimento da Lei, já que não é necessário um profissional técnico da área para acompanhar a lide. O propósito deste trabalho é disseminar uma maior compreensão sobre o tema, oportunizando novos debates com relação tanto aos julgamentos de recursos quanto à defesa, garantindo assim, ao condutor autuado, exercendo seus direitos a Ampla Defesa e ao Contraditório.

REFERÊNCIAS

- ABREU Filho, Nylson Paim de. **Constituição Federal do Brasil**. 5ª ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico 2004.
- ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Administrativo Descomplicado**. 17ª ed. 2009, pag. 200.
- BATISTA, Paulo Roberto. **Princípios Administrativos e o Código de Trânsito Brasileiro**. Disponível em <http://www.arcos.org.br/artigos/principios-administrativos-e-o-codigo-de-transito-brasileiro/>. Acesso em 03 de abril de 2018.
- CETTRAN/SC, **Parecer nº 12/2005**. Disponível em <http://www.cetran.sc.gov.br>. Acesso em 06/maio/2018.
- CETTRAN/SC, **Parecer nº 19/2006**. Disponível em <http://www.cetran.sc.gov.br>. Acesso em 06/maio/2018.
- CETTRAN/SC, **Parecer nº 40/2006**. Disponível em <http://www.cetran.sc.gov.br>. Acesso em 06/maio/2018.
- CETTRAN/SC, **Parecer nº 67/2007**. Disponível em <http://www.cetran.sc.gov.br>. Acesso em 06/maio/2018.
- CETTRAN/SC, **Parecer nº 73/2008**. Disponível em <http://www.cetran.sc.gov.br>. Acesso em 06/maio/2018.
- CETTRAN/SC, **Parecer nº 201/2013**. Disponível em <http://www.cetran.sc.gov.br>. Acesso em 06/maio/2018.
- CETTRAN/RS, **Parecer nº 156/2012**. Disponível em <http://www.cetran.rs.gov.br>. Acesso em 06/maio/2018.
- CONTRAN, **Resolução nº 149/03**. Disponível em <https://www.denatran.gov.br/index.php/contran>. Acesso em 06/maio/2018.
- CONTRAN, **Resolução nº 619/2016**. Disponível em <https://www.denatran.gov.br/index.php/contran>. Acesso em 06/maio/2018.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 16ª ed. São Paulo: Atlas. 2003, p. 512;
- GIACOMUZZI, José Guilherme. **A Moralidade Administrativa Pública e a boa fé da Administração Pública**. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 223-285;
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 28 ed. São Paulo: Malheiros. 2003.

- MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 17ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- MIRABETE, Julio Fabrini. **Processo Penal**. 7º ed. São Paulo: Atlas, 1997.
- MORAES, Alexandre de. **Reforma Administrativa: Emenda Constitucional nº 19/98**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- SANTOS, Moacyr Amaral. **Primeiras Linhas de Direito Processual Civil**. 17ª ed. Ver. Atual. V.2. São Paulo: Saraiva, 1998.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. Malheiros, 2000.
- SILVA, José Geraldo da. **Recursos em Matéria de Trânsito**. 3ª ed. Campinas: Millennium, 2001.
- SILVA, Ovídio Araújo Baptista da. **Curso de Processo Civil: Processo de Conhecimento**. 33. Ed. V. 1. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1996,
- TJRS – AC 70004627667 – 1ª Câmara Cível Esp. – Relator Des. Carlos Eduardo Zietlow Duro – J. 23.10.2002- JCF.5 JCF.5LV JCTB.281 JCTB.281.II JCTB.281.PUN.II;
- TRF 4ª Região – MAS 1999.71.00.009866-8 – RS – 3ª Turma – Relator Juiz Teori Albino Zavascki – DJU 25.04.2001.