

**OS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DE SUSPENSÃO E
CASSAÇÃO DO DIREITO DE DIRIGIR VEÍCULOS AUTOMOTORES
À LUZ DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS E
ADMINISTRATIVOS**

**THE ADMINISTRATIVE SUSPENSION AND DIRECT RIGHT OF
VEHICLES CASSATION AUTOMOTORES PROCESSES IN THE
LIGHT OF CONSTITUTIONAL PRINCIPLES AND ADMINISTRATIVE**

MARCOS ALVES DA SILVA

Doutor em Direito Civil pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ. Mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná - UFPR. Graduado em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Professor de Direito Civil integrante do Programa de Pós-Graduação em Direito (Mestrado) do Centro Universitário de Curitiba - UNICURITIBA. Professor da Escola da Magistratura do Paraná (EMAP). Professor da Fundação Ministério Público do Estado do Paraná (FEMPAR). Integrante da Comissão de Educação Jurídica da OAB - Seção Paraná. Vice-Presidente da Comissão Nacional de Ensino de Direito de Família do IBDFAM. Advogado. E-mail: marcos@marcosalves.adv.br

ALEXANDRE GONÇALVES DE MATOS

Mestrando em Direito Empresarial e Cidadania pelo Centro Universitário Curitiba - UNICURITIBA. Graduando em Direito pela Universidade Paulista - UNIP/SP. E-mail: alexandre@samservicos.com.br

RESUMO

O presente trabalho científico tem como ponto principal o estudo dos processos administrativos previstos na legislação de trânsito para apuração das infrações e aplicação das penalidades de cassação da Carteira Nacional de Habilitação e da suspensão do direito de dirigir, os quais serão analisados sob o prisma dos

princípios essenciais que norteiam o Direito Público. Busca-se com isto aprofundar o conhecimento acerca dos procedimentos administrativos que tramitam perante os órgãos de trânsito, relacionando-os com as determinações legais e com os preceitos atinentes ao Direito Administrativo. A importância da regulamentação do trânsito e necessidade da aplicação das penalidades aos infratores é indiscutível e incontestável, desde que precedida pelas garantias do devido processo legal.

PALAVRAS-CHAVE: Procedimentos Administrativos, Trânsito e Legalidade.

ABSTRACT

This scientific work has as main point of the study of administrative proceedings under the laws of transit for investigation of infractions and the penalties of forfeiture of the driver's license and suspension of driving rights, which will be analyzed through the prism of the principles that guide the Public Law. Searching with this deeper knowledge of administrative procedures that move before the transit agencies, linking them with the legal and precepts relating to Administrative Law. The importance of the regulation of transit and need for applying the penalties for violators is undisputed and indisputable, provided it is preceded by the guarantees of due process.

KEYWORDS: Administrative Procedures, Transit and Legality.

INTRODUÇÃO

Busca-se com o presente trabalho, tecer observações acerca dos processos administrativos que envolvem as penalidades mais severas decorrentes de infrações de trânsito, bem como analisar as determinações dos princípios essenciais do Direito Público, e do nosso ordenamento jurídico em geral. Imperioso destacar que o direito de dirigir e o documento de habilitação consistem, para diversos profissionais, em verdadeiros instrumentos de trabalho. Com isso, não se procura a impunidade pelas infrações de trânsito, mas se exige

que os processos administrativos respeitem as garantias estabelecidas constitucionalmente, penalizando apenas quem de fato infringe as normas e representa perigo para a segurança do trânsito.

1. CONCEITO DE TRÂNSITO

Segundo o entendimento de Nei Pires Mitidiero¹, o termo trânsito apresentado no Código de Trânsito Brasileiro, figura como:

“[...] a movimentação e a imobilização das pessoas, nas acepções de pedestres e condutores de veículos e animais, nas vias terrestres abertas à circulação, para fins de circulação, parada, estacionamento e operação de carga ou descarga, sendo-o, por igual, a ocupação instintiva, pelos animais, dessas referidas vias, nelas movimentando-se e imobilizando-se (2005, p. 23).”

A propósito, o conceito de via, adotado no anexo I do Código de Trânsito Brasileiro é “superfície por onde transitam veículos, pessoas e animais, compreendendo a pista, a calçada, o acostamento, ilha e canteiro central”. Dessa forma, podemos concluir que o trânsito nada mais é do que uma via ocupada por quaisquer dos seus usuários, em movimento ou imobilizados.

2. ORIGEM E EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO TRÂNSITO

O avanço aos meios de transportes ocorreu com a invenção da roda.

Os primeiros sinais de problemas no trânsito iniciaram justamente em Roma, a dimensão do império e a constante necessidade de deslocamento de tropas impuseram a prioridade do trânsito terrestre ao marítimo, bem como a construção de vias terrestres para unir as províncias do império. Com isso foi necessário o imperador Julio César banir o tráfego de rodas do centro de Roma durante o dia, criou-se também algumas regras de circulação, como a limitação de peso para os veículos de transporte de carga e a proibição de determinados

¹ MITIDIERO, Nei Pires. *Comentários ao Código de Trânsito Brasileiro: direito de trânsito e direito administrativo de trânsito*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

veículos na cidade de Roma em virtude de suas vias não terem sido planejadas para suportar grande quantidade de veículos e pessoas.

Contudo, grandes problemas relacionados ao trânsito surgiram com a Revolução Industrial (1760-1830) com a criação do motor a combustão interna e a fabricação do automóvel, o primeiro carro a chegar ao Brasil foi em 1897, importado da França e pertencendo ao ativista Jose do Patrocínio. Certo dia emprestou seu carro para o poeta Olavo Bilac que no Rio de Janeiro, mais especificamente na Barra da Tijuca, provocou o primeiro acidente de trânsito no Brasil, perdendo o controle do veículo, pois não sabia dirigir e colidiu com uma árvore.

Em razão do crescente número de veículos trafegando na via foram introduzidas regras na sociedade para organizar o fluxo. Várias pessoas dividindo o mesmo espaço de circulação tornou-se cada vez mais perigoso, as viagens estavam se tornando cada vez mais rápidas e aumentando com isso o número de acidentes e suas consequências. A evolução do trânsito no Brasil tem causado um aumento significativo, dos problemas de circulação devido ao acúmulo de pessoas em grandes centros, hoje congestionamentos são comuns em muitas cidades do país, por isso exige que os órgãos competentes tenham uma observação sempre atenta às mudanças para inovar as leis e adequar-las à realidade.

2.1. HISTÓRIA DA LEGISLAÇÃO DE TRÂNSITO NO BRASIL

Em 27 de Outubro de 1910, treze anos após a chegada do primeiro carro ao Brasil, foi publicado o Decreto nº 8.324 que aprovou o regulamento para o serviço subvencionado de transportes por automóveis, conforme texto original, em seus artigos 21, 22 e 23.

Posteriormente surgiu o Decreto Legislativo nº 4.460 de 11 de janeiro de 1922 que fez referência à construção de estradas, proibiu a circulação dos chamados carros de boi, cuidou da carga e largura máxima dos veículos, além de usar pela primeira vez, a expressão mata-burros, que significava uma ponte destinada a impedir a passagem de animais sem embarçar o tráfego de automóveis. Durante a gestão do Presidente Washington Luiz, caracterizada pelo grande incentivo à construção de estradas, criou-se o Decreto Legislativo nº 5.141

de 05 de janeiro de 1927, o qual mencionou pela primeira vez os “autocaminhões” e criou o Fundo Especial para a Construção e Conservação de Estradas de Rodagem Federais.

O Decreto nº 18.223 de 24 de julho de 1928, composto de 93 artigos, aprovou a circulação internacional de automóveis no território brasileiro, trazendo inovações referentes à sinalização, à segurança do trânsito e à forma de atuação da polícia na estrada.

Em 17 de Dezembro de 1929 com o Decreto nº 10.038, foi promulgada a convenção internacional à circulação de automóveis, firmada em 24/04/1926 em Paris.

O primeiro Código Nacional de Trânsito foi instituído pelo Decreto Lei nº 2.994 em 28 de janeiro de 1941.

A Lei nº 5.108 de 21 de setembro de 1966, promulgou o segundo Código Nacional de Trânsito composto de 131 artigos.

Essa lei vigorou por 31 anos até a aprovação do atual CTB (Código de Trânsito Brasileiro), Lei 9.503 de 23 de setembro de 1997, que entrou em vigor em 22 de janeiro de 1998. O atual Código de Trânsito Brasileiro trouxe muitas inovações, e não poderia ser diferente, tendo em vista a constante evolução do trânsito e necessidade de atualização da norma jurídica.

2.2. O CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO

O Código de Trânsito Brasileiro (Lei nº 9.503/97) é um código de paz, um código ao cidadão, traz um capítulo inteiro destinado ao cidadão, um à condução de escolares, sobre os crimes de trânsito e um exclusivo para pedestres e veículos não motorizados. Diretamente o Código de Trânsito atinge toda a população com o intuito de proteger e proporcionar maior segurança, fluidez, eficiência e conforto. Prevê que o cidadão tem o direito de solicitar, por escrito, aos órgãos, alterações/sugestões à sinalização, fiscalização, implantação de equipamentos (ex. fiscalização eletrônica de velocidade) ou alterações em normas.

Seu foco principal é nos elementos do trânsito – o homem, o veículo, a via - que oferecem maior risco do trânsito procurando produzir o equilíbrio entre eles e

proporcionar o desenvolvimento das três áreas: engenharia, esforço legal ou *enforcement* e educação, formando o trinômio do trânsito.

Os principais tópicos trazidos no Código de Trânsito Brasileiro podem ser resumidos da seguinte forma

Observa-se uma crescente alteração na legislação de trânsito, tentando acompanhar a evolução tecnológica dos automóveis e a intensidade do trânsito.

Conforme Honorato² “A Engenharia de Tráfego, como representante das ciências exatas, é responsável pela segurança, fluidez do tráfego e evolução tecnológica dos veículos”. É na engenharia que colocamos toda a nossa confiança ao dirigir prevendo que a via estará em boas condições de conservação acompanhando a evolução tecnológica dos veículos.

Outra área é a educação, do ponto de vista de Honorato³, “Educação para o Trânsito, com seus aspectos pedagógicos e psicológicos, cuja finalidade é criar uma geração de usuários conscientes da necessidade de adotar comportamentos mais seguros nas vias terrestres”, a educação para o trânsito exige reflexão diária, tendo em vista que o trânsito cada vez mais intenso exige cautela, habilidade e responsabilidade do motorista.

E por fim o esforço legal ou *enforcement* que pelas palavras de Honorato⁴ “é o conjunto de esforços direcionados à realização do trânsito em condições seguras. ”, é o esforço de todos nós, usuários do trânsito, para fazermos a nossa parte, responsabilizando pelas nossas atitudes no trânsito e colaborando para a igualdade.

2.3. O SISTEMA NACIONAL DE TRÂNSITO

O atual Código de Trânsito Brasileiro instituiu o Sistema Nacional de Trânsito, o qual é formado por todos os órgãos e entidades de trânsito da União, dos Estados e dos Municípios.

Os objetivos essenciais do Sistema Nacional de Trânsito são determinados no art. 6º do Código de Trânsito Brasileiro.

² HONORATO, Cássio Mattos. *O trânsito em condições seguras*. Campinas/SP: Editora Millennium, 2009, p. 3.

³ *Ibidem*, p. 5.

⁴ *Ibidem*, p. 6.

Verifica-se que entre as finalidades do Sistema Nacional de Trânsito está a segurança, a viabilidade do transporte por meio de um trânsito rápido e confortável, com veículos que possam contribuir para o meio ambiente, isto é, que emita menos gases poluentes, bem como estabelecer políticas de educação para o trânsito, pautadas na conscientização da sociedade sobre a importância do trânsito seguro, seja para condutores ou pedestres, e na fiscalização acerca do cumprimento das medidas adotadas, aplicando sanções aos infratores.

O Sistema Nacional de Trânsito deve ainda promover a correspondência mútua entre seus diversos órgãos e entidades (federal, estadual e municipal), viabilizando a tomada de decisões e a coerência do Sistema, que deve ser integrado.

Ressalte-se que o Sistema Nacional de Trânsito está previsto no art. 225, § 2º, da Constituição Federal.

Constata-se que, quando o referido dispositivo constitucional expressa que “é dever dos órgãos e entidades componentes do Sistema Nacional de Trânsito, a estes cabendo, no âmbito das respectivas competências, adotar as medidas destinadas a assegurar esse direito”, temos como linha de análise o dever instituído ao Estado, nas três esferas administrativas (União, Estado e Municípios), representados pelos órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito.

A norma de trânsito, foi esculpido um direito fundamental específico, que se acolhe do direito humano fundamental genérico da segurança, que tanto evidencia seu caráter individual (art. 5º da Constituição Federal) como social (art. 6º da Constituição Federal). Tal direito é exemplo típico de direito fundamental de terceira dimensão ou geração, que também pode receber sua classificação, por sua natureza, de direito metaindividual.

Os órgãos do Sistema Nacional de Trânsito, no âmbito de sua competência, desenvolvem atividades legislativas, executivas e julgadoras.

Os Conselhos de Trânsito são órgãos normativos existentes na esfera federal e estadual. O CONTRAN, ao instituir Resoluções e deliberações complementa a legislação federal, desenvolvendo atividade típica do Poder Legislativo.

A atividade executiva de trânsito é desenvolvida pelos órgãos e entidades fiscalizadores, os quais são competentes para a autuação das infrações de trânsito.

A atividade julgadora é desenvolvida pelas Juntas Administrativas de Recursos de Infrações – JARI, em primeira instância, e em segunda instância, no âmbito da competência da União, pelo CONTRAN – Conselho Nacional de Trânsito (art. 289, I, a, do CTB) ou por um colegiado especial (art. 289, I, b) e no âmbito da competência dos Estados e do Distrito Federal, respectivamente, pelos Conselhos Estaduais de Trânsito – CETRAN ou CONTRANDIFE (art. 289, II).

2.4. A COMPETÊNCIA REGULAMENTAR DO CONTRAN

O Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN é o coordenador do Sistema Nacional de Trânsito, sendo o órgão máximo normativo e consultivo. Tem sede no Distrito Federal e é composto, nos termos do art. 10, do CTB, por um representante do Ministério da Ciência e Tecnologia, um representante do Ministério da Educação e do Desporto, um representante do Ministério do Exército, um representante do Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal e por um representante do Ministério dos Transportes.

Nota-se que a competência do CONTRAN para regulamentar as normas descritas no Código de Trânsito Brasileiro está estabelecida no inciso I, do citado art. 12. Vale destacar que, ainda de acordo com o inciso I, cabe ao CONTRAN programar as diretrizes da Política Nacional de Trânsito.

Por oportuno, convém salientar que as resoluções e deliberações do CONTRAN, instituídas de acordo com as determinações do Código de Trânsito Brasileiro, integram o ordenamento jurídico, devendo ser observado como se norma legal fosse.

Percebe-se que, em virtude da facilidade do CONTRAN em instituir resoluções com rapidez, permite uma maior atualização das normas em curto prazo, possibilitando o atendimento dos anseios do trânsito no momento adequado. Assim, complementando os dispositivos do CTB, bem como da Constituição Federal, o CONTRAN, por meio de suas normas reguladoras contribui de forma significativa para as melhorias do trânsito, notadamente em

decorrência da agilidade na criação das resoluções, as quais não se comparam com os trâmites do Poder Legislativo para aprovação de uma lei.

3. AUTORIDADES DE TRÂNSITO

3.1. DISTINÇÃO ENTRE AGENTE E AUTORIDADE DE TRÂNSITO

O anexo I ao Código de Trânsito Brasileiro traz as seguintes definições:

AGENTE DA AUTORIDADE DE TRÂNSITO - pessoa, civil ou policial militar, credenciada pela autoridade de trânsito para o exercício das atividades de fiscalização, operação, policiamento ostensivo de trânsito ou patrulhamento.

AUTORIDADE DE TRÂNSITO - dirigente máximo de órgão ou entidade executivo integrante do Sistema Nacional de Trânsito ou pessoa por ele expressamente credenciada.

4. INFRAÇÕES DE TRÂNSITO

As infrações de trânsito estão estabelecidas no capítulo XV do Código de Trânsito Brasileiro, compreendido entre o artigo 161 ao artigo 255. O anexo I do CTB define infração como “inobservância a qualquer preceito da legislação de trânsito, às normas emanadas do Código de Trânsito, do Conselho Nacional de Trânsito e a regulamentação estabelecida pelo órgão ou entidade executiva do trânsito”.

O infrator da norma de trânsito estará sujeito às penalidades e medidas administrativas indicadas em cada artigo, além das punições previstas no Capítulo XIX (Crimes de Trânsito).

Às infrações previstas no Código de Trânsito Brasileiro, o art. 256 do referido código estabelece que a autoridade de trânsito deverá aplicar as seguintes penalidades:

- I – advertência por escrito;
- II – multa;
- III – suspensão do direito de dirigir;
- IV – apreensão do veículo;
- V – cassação da Carteira Nacional de Habilitação;
- VI – cassação da Permissão para Dirigir;
- VII – frequência obrigatória em curso de reciclagem.”

A infração de trânsito pode ser classificada de acordo com a sua gravidade, ou seja, com o perigo que representa à segurança do trânsito. Assim, a infração de trânsito pode ser da seguinte natureza: infração gravíssima, infração grave, infração média, e infração leve

Segundo o artigo 259 do CTB, 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.”

A pontuação na Carteira Nacional de Habilitação é relevante, pois toda vez que ocorrer o acúmulo de vinte pontos dentro de um período de doze meses, ou cometer alguma infração que por si só gere a suspensão o motorista será submetido a processo de suspensão do direito de dirigir.

Nos termos do art. 280, § 2º, do CTB, “a infração deverá ser comprovada por declaração da autoridade ou do agente da autoridade de trânsito, por aparelho eletrônico ou por equipamento audiovisual, reações químicas ou qualquer outro meio tecnologicamente disponível, previamente regulamentado pelo CONTRAN”.

Cada um dos artigos do CTB que define uma infração de trânsito equivale a um tipo infracional, trazendo a penalidade aplicável. Assim, cada condutor que infringir uma norma de trânsito prevista em abstrato incorrerá na penalidade igualmente prevista.

A infração de trânsito também deve cumprir o princípio da anterioridade, ou seja, a norma deve prever a conduta infracional antes do seu cometimento.

5. AUTUAÇÃO

Constatando-se a infração de trânsito, é procedida com a autuação pelos agentes da autoridade de trânsito ou por equipamentos eletrônicos.

Nos termos ao art. 280 do Código de Trânsito Brasileiro, ocorrendo infração prevista na legislação de trânsito, lavrar-se-á auto de infração, do qual constará:

“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 autuador ou equipamento que comprovar a infração;
VI - assinatura do infrator, sempre que possível, valendo esta como notificação do cometimento da infração.”

Tais requisitos prestam-se à individualização da infração e à consequente aplicação da penalidade ao infrator.

A autoridade de trânsito competente julgará o a consistência do Auto de Infração e aplicará a penalidade. Nos termos do art. 281, I e II, do Código de trânsito Brasileiro, sendo inconsistente ou irregular, ou se não for expedida a notificação da autuação no prazo máximo de trinta dias, o Auto de Infração deverá ser arquivado e procedido com o julgamento de insubsistência de seu registro, ou seja, não produzirá qualquer efeito.

Destaque-se que a autuação não se confunde com multa, pois esta é uma penalidade imposta ao infrator após a autuação de uma infração de trânsito. A autuação poderá gerar uma multa ou não, dependendo das situações acima expostas (consistência e regularidade e notificação em até trinta dias).

A autuação é um ato administrativo de extrema relevância, tendo em vista que a partir do Auto de Infração o fato ofensivo à norma de trânsito é registrado, estando o infrator sujeito às consequências legais decorrentes de sua conduta infracional.

6. FLAGRANTE

O flagrante na infração de trânsito ocorre quando o infrator é abordado no cometimento da infração pelo agente de trânsito. Nesse caso, há a identificação do infrator no Auto de Infração de Trânsito, valendo sua assinatura como notificação do cometimento da infração (art. 280, VI, CTB). Desse modo, em caso de flagrante haverá apenas a notificação da penalidade.

Pela disposição do art. 280, § 3º, do CTB, “não sendo possível a autuação em flagrante, o agente de trânsito relatará o fato à autoridade no próprio auto de

infração, informando os dados a respeito do veículo, além dos constantes nos incisos I, II e III, para o procedimento previsto no artigo seguinte” (julgamento da autuação e aplicação da penalidade).

Os incisos I, II e III, mencionados acima, referem-se à tipificação da infração, ao local, data e hora do cometimento da infração e aos caracteres da placa de identificação do veículo, sua marca e espécie, e outros elementos julgados necessários à sua identificação.

Nota-se que, quando o infrator não é flagrado no cometimento da infração, a identificação do veículo presta-se à notificação da infração que será remetida ao proprietário do veículo envolvido na infração de trânsito.

Para que houvesse certeza sobre a real autoria da infração de trânsito, o ideal seria a identificação do condutor no momento da infração, ou seja, o flagrante. No entanto, é cediço que não é possível efetuar a abordagem em todos os casos, sendo grande parte das autuações realizadas por meio de equipamentos eletrônicos instalados ao longo das vias, notadamente em relação àquelas infrações por excesso de velocidade.

Nesse diapasão, corre-se o risco de penalizar uma pessoa apenas por ser ela o proprietário do veículo utilizado no cometimento da infração de trânsito, o que acaba ocorrendo muitas vezes, principalmente quando não há a correta notificação da infração para que o proprietário possa indicar o condutor infrator.

Sendo certo que em caso de inexistência de flagrante não há outra forma de identificação dos infratores de trânsito senão pela indicação feita pelo proprietário do veículo, os órgãos responsáveis pelas autuações das infrações de trânsito devem proceder com a devida notificação, a fim de evitar punições indevidas e injustas.

Convém salientar que em a Resolução do CONTRAN nº 182/2005 estabelece em seu art. 19, § 3º, que “sendo o infrator flagrado conduzindo veículo, encerrado o prazo para a entrega da CNH, será instaurado processo administrativo de cassação do direito de dirigir, nos termos do inciso I do artigo 263 do CTB”. Referido dispositivo do CTB preconiza: “A cassação do documento de habilitação dar-se-á quando, suspenso o direito de dirigir, o infrator conduzir qualquer veículo”.

7. NOTIFICAÇÃO

Cometida a infração de trânsito e lavrado o Auto de Infração sem flagrante, a autoridade de trânsito competente deverá proceder com a notificação da autuação, a fim de cientificar o proprietário do veículo e dar a este a oportunidade de indicar o condutor infrator no prazo de 15 (quinze) dias, caso não seja ele quem tenha cometido a infração. Decorrendo tal prazo sem a indicação, o proprietário será considerado responsável pela infração, quando lhe será aplicada a penalidade.

Havendo abordagem do condutor do veículo pelo agente da autoridade de trânsito, a partir desta data está o autuado ciente da infração imputada, iniciando-se o prazo para apresentar defesa administrativa. Nesse caso, não haverá a expedição da notificação acerca do Auto de Infração.

Ressalte-se que, caso a notificação da autuação não seja expedida no prazo máximo de 30 (trinta) dias, o Auto de Infração será arquivado e seu registro julgado insubsistente, conforme o artigo 281, parágrafo único, II, do CTB.

Nota-se que esta notificação é indispensável para que o proprietário do veículo exerça o amplo direito de defesa, sendo que poderá indicar o condutor que efetivamente cometeu a infração utilizando o seu veículo, bem como apontar eventuais inconsistências e irregularidades no Auto de Infração.

Depois de aplicada a penalidade, deverá a autoridade de trânsito expedir a segunda notificação, que cientificará o proprietário do veículo ou o infrator acerca da imposição da penalidade, conforme determina o artigo 282 do CTB, *in verbis*:

“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.”

Segundo dispõe o art. 282, § 4º, do CTB, da notificação da penalidade “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”.

Recebida, portanto, a notificação da penalidade aplicada, poderá o condutor aceitá-la, pagando a multa e cumprindo a penalidade ou contestá-la,

apresentando o recurso devido, que será julgado pela Junta Administrativa de Recursos de Infrações, a JARI.

Pacificando o entendimento pela necessidade da dupla notificação, o Superior Tribunal de Justiça editou a súmula 312, que preconiza: "No processo administrativo para imposição de multa de trânsito, são necessárias as notificações da autuação e da aplicação da pena decorrente da infração".

A jurisprudência dos nossos tribunais, consoante com o posicionamento do STJ, já firmou entendimento acerca da necessidade da dupla notificação no procedimento de trânsito.

É importante destacar que há posicionamentos no sentido de que o encaminhamento das notificações ao endereço cadastrado pelo condutor junto ao órgão de trânsito é suficiente para o cumprimento da exigência legal da notificação. Também há entendimento no sentido de que, para cumprir a finalidade da norma, é necessário que as notificações sejam recebidas pelo infrator, assegurando-se a ciência da autuação e da penalidade aplicada.

8. IDENTIFICAÇÃO DO INFRATOR

A identificação do infrator da norma de trânsito pode se dar de duas formas: Pelo flagrante, já estudado no item 6, quando o condutor é abordado no cometimento da infração, e pela indicação feita pelo proprietário do veículo, o qual pode ser tanto pessoa física como jurídica.

Quando o veículo envolvido no cometimento da infração pertence a pessoa jurídica, e não sendo o condutor indicado no prazo de 15 (quinze) dias, a pessoa jurídica proprietária do veículo sofrerá mais uma penalidade de multa.

Nos casos em que a identificação do infrator não for imediata, determina o art. 257, § 7º e 8º, do Código de Trânsito Brasileiro.

Verifica-se que o Código de Trânsito Brasileiro visando punir os infratores, quis compelir as pessoas jurídicas a realizarem a indicação. Assim, serão destas a responsabilidade pela multa decorrente da infração de trânsito, bem como da nova multa pela não indicação do condutor infrator, cuja obrigação legal lhe competia indicar ao órgão de trânsito.

Cumpra salientar que o Código de Trânsito Brasileiro estabelece em seu art. 257, § 1º ao § 6º a quem pode recair as penalidades pelas infrações de trânsito e em quais situações isso pode ocorrer, verificando-se que, além da identificação do infrator é necessário observar a natureza da infração cometida.

Dessa forma, de acordo com as disposições do Código de Trânsito Brasileiro, as penalidades serão impostas ao condutor, quando as infrações forem cometidas pela pessoa que estiver efetivamente na condução do veículo automotor, atendendo ao disposto no art. 28, que determina que o condutor deverá, a todo momento, ter domínio de seu veículo, dirigindo-o com atenção e cuidados indispensáveis à segurança do trânsito. Ao proprietário do veículo recairão as penalidades referentes às condições adequadas do veículo, exigidas para a segurança do trânsito, bem como aquelas que serão atribuídas a ele solidariamente com o condutor.

A Resolução do CONTRAN nº 258/2007, estabelece em seu art. 12 que “para fins dos parágrafos 4º e 6º do artigo 257 do CTB, considera-se embarcador o remetente ou expedidor da carga, mesmo se o frete for a pagar”.

Para regulamentar os procedimentos referentes à apuração da responsabilidade de proprietário e de condutor de veículo e da identificação de condutor infrator, o CONTRAN editou a Resolução nº 404/2012.

9. O PROCESSO ADMINISTRATIVO DE TRÂNSITO

A Constituição da República, em seu aclamado artigo 5º, que trata “Dos Direitos e Garantias Fundamentais” introduziu importantes institutos, entre os quais destacamos os incisos LIV e LV, que estabelecem os princípios fundamentais do processo, nos seguintes termos: “Ninguém será privado da liberdade e de seus bens sem o devido processo legal” e “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”.

Assim, também no processo administrativo, deve existir imputação, direito de defesa, realização de provas, decisão fundamentada e recurso. Sem a observação de qualquer desses preceitos, o processo administrativo não estará respeitando a determinação constitucional prevista no art. 5º, incisos LIV e LV.

9.1. DISTINÇÃO ENTRE PROCESSO E PROCEDIMENTO

A palavra processo é derivada do latim *processu, processum*, vocábulo que, etimologicamente enquadra-se na raiz do verbo *procedere*, cujo significado é adiantar-se, avançar, ir em frente, progredir. Procedimento, por sua vez, é derivado de processo.

Ao menos para fins didáticos, é ponto pacífico que processo e procedimento não se confundem. Firmou-se o entendimento no sentido de que o processo é formado por um conjunto de atos, sendo cada um desses atos denominados procedimentos.

A finalidade legal do ato é alcançada pelos órgãos da Administração através da seqüência de atos previamente definidos pela lei, utilizando-se o processo administrativo por meio de um procedimento anteriormente estabelecido pela legislação e de conhecimento das partes. Assim, verifica-se a diferenciação entre processo e procedimento na atuação da Administração Pública.

Sobre a questão, o ensinamento de Moacyr Amaral dos Santos (2000, p. 68)⁵ é no seguinte sentido: “Processo é o complexo de atividades que se desenvolvem tendo por finalidade a provisão jurisdicional; é uma atividade, um todo (...). Procedimento é, pois, o modo e a forma por que se movem os atos no processo”.

Voltado para o âmbito administrativo, processo constitui-se como instrumento da administração no exercício da função administrativa para a aplicação de seus atos, enquanto procedimento consiste nas formalidades necessárias aos atos administrativos desenvolvidos dentro do processo.

No processo administrativo decorrente de infrações de trânsito, a ampla defesa caracteriza-se desde a notificação do infrator sobre o processo, a apresentação de defesa escrita e acompanhamento de todos os atos, produção de provas que se fizerem necessárias e apresentação de todos os recursos cabíveis.

9.2. PROCEDIMENTO DE DEFESA DA AUTUAÇÃO

⁵ SANTOS, Moacyr Amaral dos. *Primeiras linhas de Direito Processual Civil*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva. 2000, v.2, p.68.

O processo administrativo decorrente de infrações de trânsito passou a ser padronizado em todo o país, em duas fases distintas. Na primeira, o motorista recebe a notificação da autuação (informando do cometimento da infração de trânsito) e na segunda fase, recebe a notificação da penalidade.

O infrator apresenta a defesa da autuação perante a autoridade de trânsito competente, dentro do prazo informado na notificação de autuação, que não será inferior a quinze dias, contados do recebimento da referida notificação pelo Correio. No caso de flagrante, esse prazo terá início a partir do cometimento da infração, pois o infrator já estará ciente da autuação.

9.3. PROCEDIMENTOS DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS À JARI E AO CETRAN

A segunda notificação é a multa de trânsito, ou seja, a penalidade propriamente dita, que é enviada após decorrido o prazo legal para indicação do condutor e do não-provimento da defesa da autuação.

A JARI é a primeira instância na esfera administrativa onde o cidadão pode apresentar recurso contra a imposição da penalidade. Para cada multa deverá ser apresentado um recurso, ainda que do mesmo órgão autuador.

Perdido o prazo para apresentação da defesa da autuação, ou sendo ela julgada improcedente, a penalidade será imposta, podendo o infrator apresentar recurso à Junta Administrativa de Recursos de Infrações – JARI, até a data informada na notificação, que não será inferior a trinta dias, contados da data da notificação da penalidade (art. 282, § 4º, CTB).

O recurso, que não terá efeito suspensivo, será interposto perante a autoridade que impôs a penalidade, a qual deverá encaminhá-lo à JARI dentro de dez dias.

A JARI deverá julgar o recurso em até trinta dias, contudo, se por motivo de força maior o recurso não for julgado neste prazo, a autoridade que impôs a penalidade poderá conceder o efeito suspensivo ao recurso.

Em caso de infração autuada pela Polícia Rodoviária Federal, mantido o auto de infração e aplicada a penalidade pela autoridade competente, será encaminhado recurso à JARI da Polícia Rodoviária Federal.

Das decisões da JARI cabe recurso à segunda instância administrativa, nos termos dos artigos 288 e 289, do Código de Trânsito Brasileiro, *in verbis*:

A grande maioria dos recursos interpostos em segunda instância é dirigida ao Conselho Estadual de Trânsito – CETRAN.

Se o recurso apresentado à JARI for provido, ou seja, se for cancelada a penalidade imposta ao condutor, a autoridade de trânsito que aplicou a penalidade poderá interpor recurso ao CETRAN. Contudo, se a decisão da JARI não der provimento ao recurso do condutor, isto é, se manter a penalidade a ele imposta, poderá o condutor interpor o recurso ao CETRAN.

O recurso ao CETRAN será interposto em trinta dias, e deverá ser apreciado pelo referido Conselho dentro de igual período, encerrando a esfera administrativa.

Ressalte-se que a lei nº 12.249/2010 revogou o § 2º, do art. 288, do CTB, que exigia de recolhimento do valor multa como requisito para interposição de recurso ao CETRAN, o julgamento do recurso pelo CETRAN encerra a esfera administrativa.

10. PROCESSO DE SUSPENSÃO

O processo de suspensão do direito de dirigir, instaurado para aplicação da penalidade pelo prazo mínimo de um mês até o máximo de um ano, e em caso de reincidência no período de doze meses, pelo prazo mínimo de seis meses até o máximo de dois anos, conforme estabelece o art. 261, do CTB, e nos termos da Resolução do CONTRAN nº 182/2005.

A penalidade de suspensão será aplicada quando o infrator atingir, dentro do período de doze meses, a contagem de vinte pontos em sua Carteira Nacional de Habilitação, lembrando que existe infrações que por si só geram o processo de suspensão e a cada infração de trânsito cometida, registram-se pontos na CNH do infrator, sendo três pontos para a infração leve, quatro para a infração média, cinco para a infração grave e sete para a infração gravíssima.

Ressalte-se que o processo de suspensão não decorre apenas em razão da pontuação que atingir o total de vinte pontos dentro de doze meses, mas também será instaurado o referido processo em razão do cometimento de

determinadas infrações, cuja penalidade de suspensão é prevista expressamente. Assim, pela gravidade da infração, o CTB estabeleceu que o seu cometimento, por si só, acarreta a penalidade de suspensão do direito de dirigir.

O art. 261, *caput*, e §§ 1º a 3º, do Código de Trânsito Brasileiro dispõem sobre a suspensão do direito de dirigir.

As infrações de trânsito que submetem diretamente o infrator à penalidade de suspensão do direito de dirigir são as seguintes:

Dirigir sob a influência de álcool ou de qualquer outra substância psicoativa que determine dependência (art. 165); Dirigir ameaçando os pedestres que estejam atravessando a via pública, ou os demais veículos (art. 170); Disputar corrida por espírito de emulação (art. 173); Promover, na via, competição esportiva, eventos organizados, exibição e demonstração de perícia em manobra de veículo, ou deles participar, como condutor, sem permissão da autoridade de trânsito com circunscrição sobre a via (art. 174); Utilizar-se de veículo para, em via pública, demonstrar ou exibir manobra perigosa, arrancada brusca, derrapagem ou frenagem com deslizamento ou arrastamento de pneus (art. 175); Deixar o condutor envolvido em acidente com vítima (art. 176): I - de prestar ou providenciar socorro à vítima, podendo fazê-lo; II - de adotar providências, podendo fazê-lo, no sentido de evitar perigo para o trânsito no local; III - de preservar o local, de forma a facilitar os trabalhos da polícia e da perícia; IV - de adotar providências para remover o veículo do local, quando determinadas por policial ou agente da autoridade de trânsito; V - de identificar-se ao policial e de lhe prestar informações necessárias à confecção do boletim de ocorrência; Transpor, sem autorização, bloqueio viário policial (art. 210); 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 (art. 218): III - quando a velocidade for superior à máxima em mais de 50% (cinquenta por cento); Conduzir motocicleta, motoneta e ciclomotor (art. 244): I - sem usar capacete de segurança com viseira ou óculos de proteção e vestuário de acordo com as normas e especificações aprovadas pelo CONTRAN; II - transportando passageiro sem o capacete de segurança, na forma estabelecida no inciso anterior, ou fora do assento suplementar colocado atrás do condutor ou em carro lateral; III - fazendo malabarismo ou equilibrando-se apenas em uma

roda; IV - com os faróis apagados; V - transportando criança menor de sete anos ou que não tenha, nas circunstâncias, condições de cuidar de sua própria segurança.

Vê-se que o legislador quis aplicar a penalidade de suspensão aos infratores contumazes, ao atingir vinte pontos no período de doze meses, bem como àqueles que cometerem infrações de extrema gravidade à segurança do trânsito e à sua própria vida ou incolumidade física.

As infrações que estiverem sendo contestadas judicialmente ou perante os órgãos de trânsito responsáveis pelas autuações terão os respectivos pontos suspensos, de modo que, somente após esgotar os recursos cabíveis sem serem acolhidos, poderão ser computados no prontuário do infrator. Assim, não será instaurado processo de suspensão quando os pontos computados para totalizar vinte pontos no período de doze meses for objeto de recurso na esfera administrativa ou judicial.

Do mesmo modo, tratando-se de infração específica, será instaurado processo administrativo para aplicação da penalidade de suspensão do direito de dirigir quando esgotados todos os meios de defesa da infração na esfera administrativa.

O processo de suspensão será instaurado pela autoridade de trânsito competente, que deverá expedir a notificação ao infrator contendo os dados descritos no art. 10, da Resolução do CONTRAN nº 182/2005, que são os seguintes:

- “I - a identificação do infrator e do órgão de registro da habilitação;
- II - a finalidade da notificação:
 - a. dar ciência da instauração do processo administrativo;
 - b. estabelecer data do término do prazo para apresentação da defesa;
- III - os fatos e fundamentos legais pertinentes da infração ou das infrações que ensejaram a abertura do processo administrativo, informando sobre cada infração:
 - a. n.º. do auto;
 - b. órgão ou entidade que aplicou a penalidade de multa;
 - c. placa do veículo;
 - d. tipificação;
 - e. data, local, hora;
 - f. número de pontos;
- IV - somatória dos pontos, quando for o caso.”

A notificação deverá ser expedida por remessa postal ou qualquer meio tecnológico hábil ou por qualquer meio que assegure sua ciência. Esgotados tais meios a notificação será expedida por edital.

O prazo para a apresentação da defesa deverá constar da notificação, o qual não será inferior a quinze dias contados a partir da data da notificação da instauração do processo administrativo.

Tomando ciência da instauração do processo, o processado poderá apresentar sua defesa por escrito, conforme estabelece o art. 11 da citada Resolução 182, que será dirigida ao órgão de registro da habilitação, contendo sua qualificação, a exposição dos fatos, fundamentação legal do pedido, documentos que comprovem a alegação e a assinatura do requerente ou de seu representante legal. De conformidade com o art. 11, § 2º, da Resolução nº 182, o infrator poderá ser representado por procurador legalmente habilitado mediante apresentação de procuração, na forma da lei, sob pena de não conhecimento da defesa.

O recurso será interposto perante a autoridade de trânsito que aplicou a penalidade, a qual deverá remeter ao órgão julgador em dez dias úteis subsequentes à apresentação do recurso. Caso seja intempestivo o recurso interposto, a autoridade deverá assinalar o fato no despacho de encaminhamento.

No recurso apresentado poderá o processado fazer uso do seu direito à ampla defesa, conforme preconiza o art. 265 do Código de Trânsito Brasileiro: “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”. Assim, poderá ser contestada a legalidade dos procedimentos realizados pela administração pública, bem como utilizados todos os meios de prova em direito admitidos.

Em regra, o recurso interposto não terá efeito suspensivo e será julgado dentro do prazo de trinta dias. Contudo, se por motivo de força maior o recurso não for julgado nesse prazo, a autoridade que impôs a penalidade poderá conferir o efeito suspensivo de ofício ou a requerimento do interessado.

Da decisão da JARI – Junta Administrativa de Recursos de Infrações, que é uma decisão de primeira instância, caberá recurso no prazo de trinta dias,

contado da publicação ou notificação da decisão, o qual será endereçado à segunda instância administrativa.

O Código de Trânsito Brasileiro estabelece em seu artigo 289, I, que, tratando-se 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 penalidades por infrações gravíssimas, a competência para julgamento de recursos em segunda instância é do CONTRAN.

Entretanto, segundo lição de Julyver Modesto de Araújo (2009, p.58)⁶, tal dispositivo é uma das imperfeições do Código de Trânsito Brasileiro, tendo em vista que “o órgão ou entidade de trânsito da União, que é o DENATRAN não aplica nenhuma penalidade, muito menos penalidades de suspensão ou cassação (que são aplicadas pelo órgão ou entidade executivo de trânsito dos Estados) ”.

Caso a penalidade seja aplicada pelo órgão ou autoridade dos Estados ou do Distrito Federal, o recurso será apreciado pelo CETRAN – Conselho Estadual de Trânsito, ou CONTRANDIFE – Conselho de Trânsito do Distrito Federal, respectivamente.

Uma vez suspenso o direito de dirigir, a Carteira Nacional de Habilitação do condutor deverá ficar apreendida na unidade de trânsito na qual o documento está registrado, e será devolvida após o efetivo cumprimento do prazo da penalidade imposta e a comprovação da realização do curso de reciclagem.

11. PROCESSO DE CASSAÇÃO

A cassação da Carteira Nacional de Habitação é uma penalidade prevista no artigo 256, inciso V do Código de Trânsito Brasileiro.

Somente após o decurso de dois anos da cassação que o infrator poderá requerer sua reabilitação, devendo para isso submeter-se a todos os procedimentos exigidos para a habilitação, conforme determina o art. 263, § 2º, do Código de Trânsito Brasileiro.

Destaque-se que a cassação da CNH é definitiva, e não uma perda do direito de dirigir pelo prazo de dois anos. O referido prazo trata-se de um período

⁶ ARAUJO, Julyver Modesto de. Op. cit. p. 58.

mínimo que o condutor penalizado, caso queira obter novo documento de habilitação, deve cumprir para submeter-se ao processo de reabilitação.

Constatando a autoridade de trânsito que o condutor com o direito de dirigir suspenso dirigiu veículo automotor, seja por este ser parado pelos agentes fiscalizadores, seja pelo registro de uma infração de trânsito em seu prontuário no período de cumprimento da referida penalidade, instaura-se o processo administrativo de cassação, com fundamento no art. 263, I, do CTB.

Assim, constatando a autoridade de trânsito, que o condutor voltou a cometer qualquer das infrações acima mencionadas dentro do prazo de doze meses (reincidência), também deverá instaurar o processo de cassação da CNH. Tal procedimento se justifica pela gravidade das infrações para a segurança do trânsito, de modo que o legislador buscou penalizar com mais rigor os condutores que reincidiram nestas infrações de trânsito.

A outra previsão de cassação da CNH, conforme o art. 263, III, do CTB, se refere ao condutor condenado judicialmente por delito de trânsito, observado disposto no art. 160 (o condutor condenado por delito de trânsito deverá ser submetido a novos exames para que possa voltar a dirigir, de acordo com as normas estabelecidas pelo CONTRAN, independentemente do reconhecimento da prescrição, em face da pena concretizada na sentença).

Vale salientar que, nos termos do art. 263, § 1º, do CTB, “constatada, em processo administrativo, a irregularidade na expedição do documento de habilitação, a autoridade expedidora promoverá o seu cancelamento”.

O cancelamento do documento de habilitação não é cassação, mas revogação de ato administrativo irregular, portanto, o condutor não é obrigado a aguardar dois anos para se habilitar, podendo se submeter ao procedimento de habilitação logo depois da decisão administrativa.

Tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 3.528-C de 2008, que altera o art. 263, do CTB, para dispor sobre o cancelamento da Carteira Nacional de Habilitação. O referido Projeto já foi aprovado na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados e remetido ao Senado Federal.

A proposta original previa a cassação do documento de habilitação obtido por meio fraudulento, no entanto, foi aprovada pela Comissão de Viação e Transportes a proposta do relator, determinando que o documento seja

cancelado, pois o Código de Trânsito Brasileiro (Lei 9.503/97) prevê que quem teve a carteira cassada pode requerê-la após dois anos e "não se deve conceder a reabilitação a quem possui carteira obtida por meios fraudulentos, ou seja, aquele que nunca foi regularmente habilitado".

Em todos os casos, os processos administrativos devem respeitar o amplo direito de defesa e as garantias do devido processo legal, devendo o cidadão ser notificado acerca da instauração do processo, bem como da aplicação da penalidade, para que possa ele, caso queira, apresentar a devida defesa e recorrer para a instância superior.

O processo da cassação, nos casos dos incisos I e II, do art. 263, do CTB, efetiva-se nos mesmos moldes do processo de suspensão, conforme dispõe a Resolução do CONTRAN nº 182/2005. Desse modo, os procedimentos referentes à notificação, defesa e julgamento são aqueles já analisados no item da suspensão, inclusive no que diz respeito aos prazos.

Ressalte-se que para os delitos de trânsito, o CTB prevê imposição da penalidade de suspensão ou de proibição de se obter a permissão ou a habilitação, com duração de dois meses a cinco anos (art. 292 e 293).

Discorrendo sobre as contradições e imperfeições do Código de Trânsito Brasileiro, Julyver Modesto de Araújo⁷ faz o seguinte questionamento: "Quando um condutor é condenado por delito de trânsito, deve ocorrer a suspensão do seu direito de dirigir, de dois meses a cinco anos (artigos 292 e 293) ou a cassação definitiva do documento de habilitação (artigo 263, III)?"

12. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS E ADMINISTRATIVOS

O processo administrativo deve ter como finalidade precípua a transparência e objetividade nos meios utilizados pela administração pública nas suas decisões, devendo assegurar todas as garantias e aspectos de cidadania dos administrados.

Abordaremos neste capítulo aqueles princípios de maior aplicabilidade e utilidade prática no processo administrativo, considerando que a relevância da aplicabilidade dos princípios dependerá das condições encontradas em cada caso concreto.

⁷ ARAUJO, Julyver Modesto de. Op. cit. p. 57-58.

12.1. PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E DEVIDO PROCESSO LEGAL

O princípio geral da legalidade está esculpido no art. 5º, inciso II, da Constituição Federal, onde determina que “ninguém será obrigado a fazer ou a deixar de fazer alguma coisa senão em virtude lei”.

Enquanto no art. 5º, II, da Constituição Federal, temos o Princípio da Legalidade disposto sob a ótica individual, de onde se extrai que o Poder Público, para determinar o que se poderá e o que não se poderá fazer, deve elaborar leis, o que nos garante uma maior segurança jurídica, temos no Art. 37, *caput*, de nossa Carta Magna, o Princípio da Legalidade sob a ótica da Administração Pública, estabelecendo que *a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência ...*

O princípio do devido legal passou a existir de forma explícita no nosso sistema jurídico a partir da Constituição de 1988. Isso não significa que a garantia em estudo não existia, pois poderia ser extraída da interpretação sistemática do nosso ordenamento jurídico, no entanto, o que a Constituição vigente fez foi torná-la explícita e inquestionável, inspirada pela cláusula do *due process of law* do direito inglês e norte-americano.

Por meio do princípio em comento, toda e qualquer decisão tomada dentro de um processo, seja ela com consequências no âmbito pessoal ou patrimonial, deve estar amparada em prévia aplicação das garantias processuais legalmente estabelecidas, assegurando às partes que não haverá decisão arbitrária.

O princípio do devido processo legal é complementado pelas garantias constitucionais do direito de acesso à justiça, previsto no art. 5º, inciso XXXV, do contraditório e da ampla defesa, com previsão no art. 5º, inciso LV. Tal princípio refere-se a todo processo, portanto, também diz respeito ao processo administrativo sancionador. Nesse caso, torna-se imprescindível a presença do devido processo legal, até porque este princípio por ser o mais completo e estar relacionado aos demais princípios processuais não pode deixar de merecer uma atenção especial do Administrador.

Nas palavras de Nelson Nery Junior⁸, “este fenômeno que se pode chamar de submissão da administração à lei, do ponto de vista prático, retrata manifestamente a noção de estado de direito”.

Desta forma, a aplicação do devido processo legal no direito administrativo decorre do dever da administração pública em realizar seus atos dentro do estrito mandamento legal. Os processos administrativos de suspensão e cassação tem natureza punitiva, tendo em vista que tais penalidades consistem em verdadeira pena restritiva de direitos aplicadas pela autoridade administrativa, logo, deve tramitar conforme a garantia do devido processo legal.

É ponto pacífico que o processo administrativo capaz de aplicar sanções ao cidadão deva proceder por meio do indispensável princípio do devido processo legal e as demais garantias destinadas a tornar o procedimento legítimo, evitando-se a tomada de decisões arbitrárias e injustas no processo, onde a Administração Pública atua como órgão acusatório e julgador.

12.2. PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA

Os princípios do contraditório e da ampla defesa estão expressamente estabelecidos no art. 5º, LV, da Constituição Federal: “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”.

Nos processos onde haja o poder estatal de sanção, ou seja, aplicação de uma punição às pessoas físicas ou jurídicas, devem ser aplicados os princípios do contraditório e da ampla defesa, principalmente onde exista litígio entre as partes envolvidas.

Partindo do princípio de que toda ação gera uma reação, os princípios do contraditório e da ampla defesa estão ligados ao direito que todo cidadão tem de se defender de qualquer acusação que lhe seja imputada.

O contraditório é fruto da bilateralidade do processo, onde se devem ouvir todas as partes envolvidas, havendo a alegação de uma parte, a outra tem o direito de contradizer o alegado.

⁸ JUNIOR, Nelson Nery. Princípios do processo civil na Constituição Federal. 2ª ed. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais. 1995, p. 35.

Estes princípios envolvem um complexo de atos, possibilitando ao acusado o conhecimento da acusação, devendo ser cientificado de todos os atos praticados no processo. O contraditório e a ampla defesa também estão ligados outros princípios, como por exemplo, o duplo grau de jurisdição, o qual possibilita o reexame de uma decisão por uma instância superior, também no processo administrativo deve haver a possibilidade de apreciação da decisão por uma instância administrativa superior.

Tais princípios devem envolver todo e qualquer processo, possibilitando ao interessado, a produção de provas, o exame e a contestação quanto aos argumentos apresentados.

Para o que alguém possa exercer o direito de defesa no processo administrativo punitivo é essencial a informação adequada quanto à acusação feita, dando-lhe a oportunidade de acesso aos autos, de apresentar documentos, de produzir provas, de conhecer a motivação e fundamentação da decisão proferida.

Destaque-se que, nem mesmo nos casos de urgência está afastada a obrigatoriedade dos princípios em questão, e por isso, não poderá a administração, por conta própria deixar de oferecer a garantia por ele estabelecida, no entanto, poderá recorrer ao Poder Judiciário, requerendo liminarmente o pedido.

É inegável a aplicabilidade dos princípios basilares previstos na nossa Constituição, como os princípios do contraditório e da ampla defesa, vez que qualquer ato ou até mesmo a lei que ofenda qualquer deles, está maculado de vício insanável, devendo ser invalidados.

12.3. PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE

Pelo princípio da impessoalidade, a Administração Pública deve agir de forma igualitária com todos os cidadãos, de modo que o ato administrativo não faça distinção entre pessoas. Também decorre deste princípio o fato de que o ato administrativo seja vinculado ao órgão ou entidade da Administração Pública, de modo que a autoridade que pratica o ato apenas o faz em nome da Administração, expressando a vontade estatal e não a sua vontade pessoal.

Assim, os atos da Administração Pública não devem ser realizados com vistas a beneficiar ou prejudicar determinada pessoa, física ou jurídica, mas destinando-se a toda e qualquer pessoa de forma geral.

A despeito de a Administração Pública ocupar simultaneamente a qualidade de parte e de julgadora no processo administrativo, deve ser assegurado ao particular-administrado um tratamento que lhe permita a compensação dessa desigualdade. A atuação do Estado deve ser a mais isenta possível na condução do processo, sob pena de infringir-se o postulado constitucional da igualdade e da impessoalidade.

Para a harmonia do processo administrativo com os preceitos constitucionais, a aplicação do princípio da impessoalidade não pode ser afastada, sob pena de transformar-se em meio ilegítimo e desprovido de confiabilidade para os fins a que se destina.

12.4. PRINCÍPIO DA MORALIDADE

A moralidade está relacionada com as regras de conduta que regulam a Administração Pública, baseada na honestidade com que cada autoridade e servidor público deve se pautar. Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2009, p. 77)⁹ “nem todos os autores aceitam a existência desse princípio; alguns entendem que o conceito de moral administrativa é vago e impreciso ou que acaba por ser absorvido pelo próprio conceito de legalidade”.

A imoralidade administrativa surgiu e se desenvolveu ligada à ideia de desvio de poder, pois se entendia que em ambas as hipóteses (imoralidade e desvio de poder) a Administração Pública se utiliza de meios lícitos para atingir finalidades metajurídicas irregulares. A imoralidade estaria na intenção do agente.

De acordo com o princípio da moralidade, a Administração e seus agentes devem atuar na conformidade com princípios éticos. A violação à moralidade administrativa implica em violação ao próprio Direito, configurando ilicitude que sujeita a conduta viciada à invalidação, tendo em vista o teor imperativo do artigo 37, *caput*, da Constituição.

⁹ DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. Op. cit. p. 77.

A Constituição faz evidente distinção entre os princípios da legalidade e da moralidade ao dispor de forma expressa sobre cada um deles de forma independente, de modo que, embora toda a atuação administrativa esteja ligada à determinação da lei, não se pode desvincular a atuação da administração pública da ética e dos valores socialmente exigidos das autoridades e agentes públicos.

12.5. PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE

O princípio da publicidade consiste no dever da Administração Pública em conduzir seus atos com a maior transparência, de modo que não poderá ela ocultar o que é de interesse público, principalmente quando se tratar de medida que possa afetar direito individual, caso dos processos administrativos.

Inserido expressamente no artigo 37, caput, da Constituição de 1988, o princípio da publicidade exige ampla divulgação dos atos praticados pela Administração Pública, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas em lei.

Existem algumas exceções no art. 5º da própria Constituição Federal que restringem o princípio da publicidade. O inciso XXXIII estabelece que todo tem direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; O inciso LX determina que a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem.

O processo administrativo nas infrações de trânsito segue a regra geral, ou seja, todas as informações nele contidas são públicas, podendo qualquer pessoa ter acesso a elas, uma vez que o Código de Trânsito Brasileiro não menciona nada quanto ao seu caráter sigiloso.

O princípio constitucional da publicidade dos atos da Administração Pública representa inequívoca conquista para a sociedade, cumprindo os anseios de um regime democrático que deve primar e conduzir-se pela transparência.

É inegável que a ampla publicação dos atos administrativos consiste em autêntica garantia individual e coletiva contra arbitrariedade do ato administrativo.

12.6. PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

O princípio da eficiência foi inserido entre os princípios constitucionais da Administração Pública, previstos no art. 37, *caput*, pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, conhecida como a “Emenda da reforma administrativa”.

Embora já estivesse implícito no nosso sistema jurídico, o legislador constituinte procurou com essa modificação, demonstrar expressamente a real importância deste princípio, quando a burocracia for um obstáculo para o interesse público deve prevalecer a eficiência sobre o excesso de formalismo.

Exige-se com o Princípio da Eficiência que ao final do processo administrativo, tenha-se uma decisão conclusiva solucionando uma controvérsia e não apenas uma simples negativa ou ausência de decisão, protelações, engavetamentos ou descumprimentos de prazos, em total desrespeito com o administrado que depende da sua situação regularizada perante a Administração Pública. Ressalte-se que, ainda que a decisão administrativa seja contrária aos interesses do administrado, ele necessita de uma decisão no seu processo para que possa o quanto antes regularizar sua situação.

As discussões ocorridas à época da aprovação da reforma administrativa apontaram como o grande vilão da morosidade do serviço público a estabilidade do servidor, a interpretação foi de que sem o acompanhamento e avaliação constante de suas ações, como acontece no setor privado, o agente público se acomoda e se distancia do processo produtivo.

A eficiência como princípio assume duas vertentes: a primeira é organizar e estruturar a máquina estatal para torná-la mais racional para que as necessidades da sociedade sejam alcançadas de forma mais satisfatória e a segunda, é regular a atuação dos agentes públicos buscando que esses tenham um melhor desempenho possível a fim de atingirem os melhores resultados. Por outras palavras, o princípio em estudo visa a efetivação do serviço público para atender as necessidades dos administrados, os quais passarão a ter maior confiança na Administração, consolidando os objetivos do Estado.

12.7. PRINCÍPIO DA FINALIDADE

Depreende-se deste princípio que qualquer ato da Administração Pública deve ser dirigido para uma finalidade prevista em lei, alcançando o objetivo por ela almejado, consubstanciado no interesse público. Isto se justifica em razão de que a lei não deve conter dispositivos inócuos ou inúteis, mas visa um fim especial.

O princípio da finalidade é inerente ao princípio da legalidade, sendo sua autonomia fundada na necessidade de evitar interpretações equivocadas e superficiais em detrimento do objetivo da norma. Desse modo, os desvios de poder, ou desvios de finalidade são nulos, pois quem não atende à finalidade legal, desatende a própria lei.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello (2009, p.106)¹⁰ é a finalidade que explica, justifica e confere sentido a uma norma. “A partir dela é que se compreende a racionalidade que lhe presidiu a edição. Logo, é na finalidade da lei que reside o critério norteador de sua correta aplicação, pois é em nome de um dado objetivo que se confere competência aos agentes da Administração”.

A atividade administrativa não deve ser realizada com vistas a um interesse particular, sob pena de desvio de finalidade. Assim, o princípio em comento protege a ordem jurídica contra interesses do próprio agente público ou de terceiros, privilegiando o interesse público e o fim específico trazido pela norma.

Nos processos administrativos de trânsito atinentes à suspensão e cassação, a aplicação do princípio da finalidade vislumbra-se da necessidade de proteção da coletividade contra condutores infratores que ameaçam a segurança do trânsito. Também por este princípio decorre a impossibilidade de privação cautelar do direito de dirigir dos condutores que não se enquadram na descrição de infratores contumazes e que não representam perigo para os demais integrantes do trânsito, haja vista o desvio da finalidade, consubstanciada na proteção à segurança viária.

12.8. PRINCÍPIO DA MOTIVAÇÃO

¹⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Op. cit, p. 106.

Nas palavras de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2011, p. 82)¹¹, “o princípio da motivação exige que a Administração Pública indique os fundamentos de fato e de direito de suas decisões”

A doutrina e a jurisprudência pacificaram o entendimento acerca da obrigatoriedade da motivação de qualquer de seus atos, sendo formalidade indispensável para permitir o controle de legalidade dos atos administrativos, independentemente da natureza do ato: vinculado, onde a lei prevê exatamente a atuação da Administração Pública, ou discricionário, quando a lei confere à Administração a liberdade de agir conforme critérios de conveniência e oportunidade.

A motivação dos atos administrativos é inerente ao Estado Democrático de Direito, tendo em vista que não é permitido à Administração Pública atuar de modo arbitrário, sendo direito de todo cidadão saber ao menos as razões pelas quais são tomadas as decisões das autoridades públicas.

De fato, não se figura aceitável que as decisões administrativas sejam desprovidas de fundamentação e justificativas. Nos processos administrativos de suspensão e cassação, notadamente em razão da natureza das penalidades, de autênticas penas restritivas de direitos, a motivação faz-se indispensável para a validade das decisões, entretanto, em muitos casos, as decisões são tomadas sem qualquer motivação.

Convém destacar que a Lei nº. 9784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, traz os princípios que devem ser obedecidos pela Administração no seu art. 2º, *caput*, nos seguintes termos: “A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência”.

O art. 50, da citada Lei, traz as hipóteses em que os atos administrativos devem ser motivados:

“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;

¹¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Op. cit, p. 82.

- 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.”

De acordo com o §1º do artigo cima, “a motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato”.

Das hipóteses em que a motivação é obrigatória, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2011, p. 83)¹² observa que “em regra dizem respeito a atos que, de alguma forma, afetam direitos ou interesses individuais, o que está a demonstrar que a preocupação foi muito mais com os destinatários dos atos administrativos do que com os interesses da própria Administração”.

Vislumbra-se, portanto, que o princípio da motivação consiste em garantia aos administrados de que as decisões proferidas pela Administração Pública estejam de acordo com as normas legais, de modo a estabelecer um silogismo entre os fatos ocorridos e o dispositivo legal aplicado.

12.9. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE

O princípio da razoabilidade surge como meio de ponderar as decisões discricionárias da Administração Pública, quando estas se mostram incoerentes e contrárias ao bom senso e às circunstâncias em que se deram os fatos.

Ao atuar no exercício da discricção, a Administração Pública terá de obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal, e com a prudência reclamada em cada situação. Isto porque o atributo da discricionariade conferido pela lei ao Administrador indica que este deverá adotar a providência mais adequada ao interesse social e à racionalidade, analisando e decidindo da melhor forma diante do fato concreto, não podendo agir de acordo com critérios exclusivamente pessoais e conforme seu humor e estado de ânimo.

¹² DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. Op. cit. p. 83.

A aplicação do princípio da razoabilidade está diretamente ligada ao espírito da lei e à justiça, nos casos em que a Administração possa utilizar critérios de conveniência e oportunidade. Nesse tocante, o referido princípio impõe limitações à discricionariedade administrativa, possibilitando que o Poder Judiciário aprecie a decisão tomada pela Administração Pública no uso da discricção, manifestamente contrária à razoabilidade.

Vale destacar que a intervenção judicial em decorrência da violação do princípio da razoabilidade pela Administração Pública não configura invasão à liberdade conferida pela lei à Administração a fim de que analisando a situação possa de utilizar os critérios de conveniência e oportunidade. Isso porque a referida liberdade que a Administração ostenta deve ser exercida dentro da lei. Conforme ensina Celso Antônio Bandeira de Mello (2009, p. 109)¹³, uma providência desarrazoada não poder ser havida como comportada pela lei. Logo, é ilegal: é desbordante dos limites nela admitidos.

As razões da Administração para justificar a satisfação do interesse público não podem ser baseadas em critérios exclusivamente pessoais, ultrapassando os limites impostos pela lei e contrariando o senso de justiça e razoabilidade.

12.10. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹⁴, a proporcionalidade é um aspecto do princípio da razoabilidade, embora tratados de forma autônoma pela Lei que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal:

“Embora a Lei nº 9.784/99 faça referência aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, separadamente, na realidade, o segundo constitui um dos aspectos contidos no primeiro. Isto porque o princípio da razoabilidade, entre outras coisas, exige proporcionalidade entre os meios de que se utiliza a Administração e os fins que ela tem que alcançar. E essa proporcionalidade deve ser medida não pelos critérios pessoais do administrador, mas segundo padrões comuns na sociedade em que vive; e não pode ser medida diante dos termos frios da lei, mas diante do caso concreto (2011, p. 81).”

¹³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Op. cit, p. 109

¹⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Op. cit, p. 81.

Dessa forma, uma decisão desproporcional não se mostra razoável, ou seja, é manifestamente inadequada para alcançar as finalidades previstas na lei. Nesse sentido, terá a Administração exorbitado dos limites da discricionariedade, contrariando a previsão legal, caso em que o Poder Judiciário poderá corrigir a ilegalidade, pois todos os atos praticados no processo administrativo que excede o necessário para alcançar o objetivo legal encontram-se maculados de ilegitimidade.

O princípio da proporcionalidade diz respeito à adequação e equilíbrio entre a conduta do infrator e a penalidade efetivamente aplicada no processo administrativo, de modo que não haja sanções excessivas nem insignificantes. Deve a Administração Pública atuar na extensão e intensidade estritamente necessárias para satisfação do interesse público.

Não há dúvidas que o senso de proporcionalidade entre a gravidade da conduta e a penalidade aplicada deve sempre nortear o processo administrativo, ou seja, a sanção efetivamente imposta deve ser adequada ao risco gerado pelo infrator à segurança do trânsito, à incolumidade física e à vida dos condutores e pedestres, objeto maior de tutela da norma de trânsito. Enfim, o princípio da proporcionalidade exige que a atuação do administrador público esteja assentada no bom senso, no equilíbrio e na ponderação entre os fatos e as consequências, tendo em vista a finalidade almejada pela lei.

12.11. PRINCÍPIO DA VERDADE MATERIAL

Segundo este princípio, a Administração Pública deve buscar a verdade dos fatos, não se limitando à verdade formal dos autos.

A decisão no processo administrativo pelo órgão competente não deve ficar adstrita às informações trazidas pela parte interessada, sendo-lhe permitido a busca de todo e qualquer elemento que auxilie seu convencimento e que traduza a verdade real dos fatos discutidos no processo administrativo, a fim de evitar decisões equivocadas e injustas.

A Resolução do CONTRAN nº 182/2005, que dispõe sobre uniformização do procedimento administrativo para imposição das penalidades de suspensão do direito de dirigir e de cassação da Carteira Nacional de Habilitação, determina em

seu art. 19, §3º, que: “*Sendo o infrator flagrado conduzindo veículo, encerrado o prazo para a entrega da CNH, será instaurado processo administrativo de cassação do direito de dirigir, nos termos do inciso I do artigo 263 do CTB*”.

O requisito do flagrante do condutor suspenso na condução de veículo automotor para a instauração do processo administrativo de cassação, trazido pela Resolução do CONTRAN nº 182/2005, expressa a busca pela verdade material, à medida que, quando tal critério não é observado, o proprietário do veículo utilizado por terceiros no cometimento da infração pode ser penalizado com a cassação de sua Carteira Nacional de Habilitação, caso esteja com o direito de dirigir suspenso na data em que a infração foi cometida, e por algum motivo não indicou o condutor infrator.

Nos processos administrativos punitivos, cujas penalidades tem natureza evidentemente de penas restritivas de direitos, devem vigorar as garantias do processo penal, notadamente no processo de cassação da CNH, onde o penalizado não poderá dirigir veículos automotores pelo período mínimo de dois anos, devendo, ainda, submeter-se a todos os procedimentos de reabilitação para readquirir o direito de dirigir.

É cediço que a Administração, como representante do interesse público deve utilizar-se de todos os meios legais para garantir a segurança no trânsito, penalizando os infratores. No entanto, ao apegar-se cegamente à verdade formal, em detrimento do princípio da verdade material, a Administração não está protegendo qualquer interesse público, mas punindo o cidadão inocente que nenhum risco oferece à segurança no trânsito.

13. DO CABIMENTO DO MANDADO DE SEGURANÇA

Antes de adentrarmos no cabimento do Mandado de Segurança diante de ato da autoridade de trânsito, é imprescindível dissertar sobre este remédio constitucional que tutela direito líquido e certo contra ato ilegal e abuso de poder.

A Constituição Federal de 1988 determina em seu art. 5º, LXIX: “conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, quando o responsável pela ilegalidade ou

abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público”.

A Lei 12.016/2009, que disciplina o mandado de segurança, no seu art. 1º, praticamente reproduz o citado dispositivo constitucional, porém, determina expressamente a legitimidade tanto da pessoa física quanto da pessoa jurídica, bem como deixa claro que o *mandamus* terá natureza repressiva ou preventiva.

Verifica-se que, quando a pessoa física ou jurídica já estiver sofrendo violação ao seu direito líquido e certo, o mandado de segurança terá natureza repressiva, voltada a afastar a ilegalidade ou o abuso de poder já existente. Por outro lado, quando houver justo receio que tal ilegalidade ou abuso de poder venha a ocorrer, o mandado de segurança terá natureza preventiva, vez que sua finalidade será evitar a violação ao direito tutelado.

Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles (2008, p. 28)¹⁵ ensina que “o mandado de segurança normalmente é *repressivo* de uma ilegalidade já cometida, mas pode ser *preventivo* de uma ameaça de direito líquido e certo do impetrante. Não basta a suposição de um direito ameaçado; exige-se um ato concreto que possa pôr em risco o direito do postulante”.

Para impetração do mandado de segurança, faz-se necessário o cumprimento de alguns requisitos extraídos das disposições da Constituição Federal e da Lei nº 12.016/09, os quais podem ser classificados como positivos e negativos.

Ao estabelecer o objeto do mandado de segurança, o legislador constituinte assim o fez utilizando um critério residual, ou seja, é abarcada pelo instituto toda matéria que não seja objeto do *habeas corpus* ou *habeas data*, desde que apresentem os seus requisitos.

Isto se deu não pelo acaso. Era uma necessidade, pois durante muito tempo o *habeas corpus* teve o seu objeto estendido, tendo sido o meio utilizado para atacar toda ilegalidade e abuso de poder praticados por autoridades, além das violações ao direito de ir e vir.

Deve-se, entretanto, atentar quanto ao objeto tutelado, pois confusões ainda são feitas na escolha do remédio adequado. A título de exemplo, entende-se que negada emissão de certidão por autoridade de órgão público, tal ato, se

¹⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. Mandado de Segurança. 31ª edição, São Paulo: Malheiros, 2008, p. 28

ilegal ou abusivo, deve ser reprimido por meio de mandado de segurança e não por *habeas data*, como querem alguns. Por mais que o conteúdo da certidão seja de informações pessoais, não há que se pensar no *habeas data*, pois o direito à informação é distinto do direito de certidão, sendo este último, por exclusão, garantido via mandado de segurança (RT 701/129).

A lei do mandado de segurança prevê, em seu art. 23, que “o direito de requerer mandado de segurança extingui-se-á decorridos 120 (cento e vinte) dias, contados da ciência, pelo interessado, do ato impugnado”.

O entendimento dominante na doutrina e na jurisprudência é que esse prazo de cento e vinte dias para a impetração do mandado de segurança tem natureza decadencial, logo, não pode ser suspenso nem interrompido desde que iniciado. Tal entendimento é corroborado pela própria lei 12.016/09, ao estabelecer em seu art. 6º, § 6º que “o pedido de mandado de segurança poderá ser renovado dentro do prazo decadencial, se a decisão denegatória não lhe houver apreciado o mérito”.

Resta, portanto, superado o entendimento de alguns no sentido de que a natureza do prazo para requerer mandado de segurança tratar-se de prazo que não é nem de decadência, nem de prescrição, nem preclusivo, mas tão somente de prazo extintivo.

13.1. Da Liminar

A medida liminar é provimento cautelar incidente admitido pela própria lei do mandado de segurança para suspensão do ato que deu motivo ao pedido, quando houver fundamento relevante e do ato impugnado puder resultar a ineficácia da medida.

13.2. O MANDADO DE SEGURANÇA EM FACE DE ATO COATOR NOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DE SUSPENSÃO E CASSAÇÃO

Tecidas algumas considerações acerca do mandado de segurança, passamos a discorrer sobre as situações que ensejam a impetração do *mandamus* no curso do processo administrativo de trânsito para suspensão e cassação.

Quando as autoridades de trânsito, com a instauração do processo administrativo de suspensão e cassação ou ainda no seu curso, impõem bloqueio ao prontuário do condutor e se esse condutor estiver com sua Carteira Nacional de Habilitação vencida, não poderá efetuar a renovação, e se necessitar de uma nova via de tal documento também não conseguirá. Logo, estará com seu direito de dirigir tolhido ilegalmente.

A propósito, vale destacar que a Resolução do CONTRAN nº 182/2005, determina em seu art. 9º, parágrafo único, que “instaurado o processo, far-se-á a respectiva anotação no prontuário do infrator, a qual não constituirá qualquer impedimento ao exercício dos seus direitos”.

O art. 24, da citada Resolução, por sua vez, determina que “no curso do processo administrativo de que trata esta Resolução não incidirá nenhuma restrição no prontuário do infrator, inclusive para fins de mudança de categoria da CNH, renovação e transferência para outra unidade da Federação, até a notificação para a entrega da CNH, de que trata o art. 19”.

Sendo certo que o CONTRAN é o órgão consultivo e normativo máximo do Sistema Nacional de Trânsito, competente para estabelecer as normas regulamentares referidas no Código de Trânsito Brasileiro, de acordo com o art. 12, do citado Código, não há dúvidas acerca da obrigatoriedade de cumprimento de seus preceitos. Ademais, os mencionados artigos 9ª, parágrafo único, e 24, da Resolução do CONTRAN nº 182/2005 não colide com nenhum dispositivo do CTB nem da Constituição Federal.

Nesse passo, não há dúvidas que é direito líquido e certo do condutor em não ter qualquer restrição ao seu direito de dirigir enquanto não existir uma decisão final no processo administrativo autorizando a aplicação da penalidade, sendo perfeitamente cabível a impetração de mandado de segurança para afastar ato coator da autoridade de trânsito que coíbe tal direito.

CONCLUSÃO

A relevância na discussão e aprofundamento das questões do trânsito é inegável, pois o trânsito é um retrato da sociedade, onde todos fazem parte, na condição de motoristas, motociclistas ou pedestres. A segurança, a proteção à

vida e à incolumidade física dos integrantes do trânsito são merecedoras de toda atenção da sociedade e das autoridades competentes, que devem zelar pela obediência às normas de trânsito. Entretanto, vale destacar que a busca incessante por um trânsito mais seguro não significa subjugar garantias individuais fundamentais daqueles que estão sendo acusados de infringir as regras de trânsito.

Buscou-se com o presente trabalho: os processos administrativos de cassação e suspensão do direito de dirigir veículos automotores à luz dos princípios constitucionais e administrativos”, aprofundar o conhecimento acerca dos procedimentos administrativos que tem por objetivo penalizar os infratores das normas de trânsito, considerando as determinações emanadas dos princípios elementares do nosso sistema jurídico.

Como medida inicial para a compreensão do objeto de estudo deste trabalho foi feita uma abordagem do conceito de trânsito, abrangendo sua origem e evolução histórica, bem como incluindo a legislação de trânsito no Brasil, com a análise do Código de Trânsito Brasileiro (CTB), do Sistema Nacional de Trânsito e da competência regulamentar do CONTRAN – Conselho Nacional de Trânsito, cujas Resoluções e Deliberações instituídas na complementação do CTB, possuem força de lei.

Fez-se necessária uma análise acerca das autoridades de trânsito, tecendo diferenciações entre agentes de trânsito, que é pessoa credenciada para o exercício das atividades de fiscalização, operação, policiamento ostensivo de trânsito ou patrulhamento, tendo atribuição para lavrar auto de infração, e autoridade de trânsito propriamente dita, que é o dirigente do órgão executivo que integra o Sistema Nacional de Trânsito, competente para aplicar penalidades.

Observou-se que as infrações de trânsito, de acordo com sua gravidade, têm natureza gravíssima, grave, média ou leve, sendo atribuídos pontos na Carteira Nacional de Habilitação do infrator, na proporção de 7 (sete), cinco (cinco), 4 (quatro) e 3 (três), respectivamente, sendo que o valor das multas aplicadas também é proporcional à natureza da infração.

Sobre a autuação, verificou-se os requisitos que deverão constar no auto de infração, conforme determina o art. 280, do Código de Trânsito Brasileiro, com vistas à individualização da infração e à conseqüente aplicação da penalidade ao

infrator. Sendo que na hipótese de flagrante, onde o infrator é abordado pelo agente de trânsito, a assinatura do infrator no auto de infração valerá como notificação da infração.

Vimos que há a dupla notificação é uma exigência legal, exceto quando houver flagrante e o infrator assinar a autuação. Em regra, ocorrendo a infração, deverá ser expedida notificação da infração e, posteriormente, a notificação da penalidade. Ressalte-se que, não ocorrendo a primeira notificação em até trinta dias do cometimento da infração, o auto deve ser arquivado e seu registro julgado insubsistente, conforme o artigo 281, parágrafo único, II, do CTB.

A identificação do infrator pode ocorrer de duas formas: na abordagem do infrator, onde são colhidos seus dados; e por meio da indicação de condutor, realizada pelo proprietário do veículo em até quinze dias após o recebimento da notificação da autuação.

Falando sobre os processos administrativos de trânsito, destacou-se a distinção entre processo e procedimento, constatando-se que processo é formado por um conjunto de atos, sendo cada um desses atos denominados procedimentos.

Esclareceu-se que no procedimento de defesa da autuação, o condutor que discordar da infração deve apresentar sua defesa perante a autoridade responsável pelo julgamento da autuação. Já os procedimentos de recursos administrativos ocorrem quando a penalidade já foi imposta e o condutor penalizado receber a notificação. Nesse caso, o recurso será endereçado para a JARI – Junta Administrativa de Recursos de Infrações, primeira instância administrativa, até a data informada na notificação, que não será inferior a trinta a dias. Mantida a decisão pela JARI, o condutor inconformado poderá recorrer para a segunda instância administrativa, CETRAN – Conselho Estadual de Trânsito, que no Distrito Federal é denominado CONTRANDIFE.

Acerca do processo de suspensão, foram observadas que sua instauração se dá quando o condutor atingir a contagem de vinte pontos no período de doze meses ou quando cometer infrações específicas, expressamente previstas pelo CTB, que por sua extrema gravidade causa a suspensão do direito de dirigir. A penalidade de suspensão será aplicada pelo prazo mínimo de um mês até o máximo de um ano, e em caso de reincidência no período de doze meses, pelo

prazo mínimo de seis meses até o máximo de dois anos, conforme estabelece o art. 261, do CTB, e nos termos da Resolução do CONTRAN nº 182/2005. Os critérios para imposição da penalidade dentro dos limites legais estão dispostos no art. 16, da citada Resolução.

Esclareceu-se que mantida a penalidade de suspensão em decisão administrativa definitiva, a autoridade de trânsito deverá notificar o infrator para entregar sua CNH no prazo mínimo de quarenta e oito horas, e ficará apreendida na unidade de trânsito onde o documento está registrado, e será devolvida após o efetivo cumprimento do prazo da penalidade imposta e a comprovação da realização do curso de reciclagem.

Sobre o processo de cassação, foi observado que as hipóteses previstas para sua instauração estão no art. 263, do CTB. Assim, a cassação ocorrerá quando o infrator dirigir qualquer veículo no período de suspensão do direito de dirigir (art. 263, I); quando reincidir, no período de doze meses em infrações específicas, previstas no inciso II, do art. 263; e quando condenado judicialmente por delito de trânsito (art. 263, III).

Esclareceu-se que a cassação é uma penalidade que retira a Carteira Nacional de Habilitação do condutor definitivamente, e que somente após decorridos dois anos, poderá submeter-se novamente a processo de habilitação para obter novo documento.

Analisando os princípios constitucionais e administrativos, notou-se que cada um deles tem sua relevância no processo administrativo, consistindo em determinações impostas pelo ordenamento jurídico de todo Estado Democrático de Direito, e como tal, precisam ser observados para que a penalidade aplicada seja legítima, conferindo-se ao indivíduo processado todas as garantias que devem permear o processo administrativo punitivo. Nesse passo, foram abordados os seguintes princípios: legalidade e devido processo legal; contraditório e ampla defesa; impessoalidade; moralidade; publicidade; eficiência; finalidade; motivação; razoabilidade; proporcionalidade e verdade material.

Foi abordado o cabimento do Mandado de Segurança, remédio constitucional utilizado para tutelar direito líquido e certo contra ilegalidade ou abuso de poder. Verificou-se que referida ação constitucional, disciplinada pela Lei nº 12.016/09, pode ter natureza repressiva, quando já ocorrer a violação ao

direito líquido e certo, e preventiva, quando tal direito estiver na iminência de ser violado.

Foi destacado o instituto da liminar, provimento cautelar admitido pela lei do mandado de segurança, quando houver fundamento relevante e do ato impugnado puder resultar a ineficácia da medida. Vimos que tais requisitos correspondem ao *fumus boni iuris* e *periculum in mora*, necessários à concessão de toda medida cautelar.

Salientou-se que no processo administrativo de trânsito, o Mandado de Segurança será impetrado quando o indivíduo sofrer restrição ao seu direito de dirigir ainda no curso do processo. Isso ocorre quando a autoridade trânsito impõe bloqueio ao prontuário de motorista e impede a renovação ou emissão de nova via da Carteira Nacional de Habilitação, conseqüentemente, estará proibindo o direito de dirigir sem que exista uma decisão definitiva que autorize.

Por derradeiro, a fim de ilustrar o cabimento do Mandado de Segurança no processo administrativo de cassação ou suspensão, foram colacionadas diversas decisões proferidas em mandado de segurança, onde se concedeu a medida liminar e a própria segurança para determinar o desbloqueio ao prontuário de motorista do impetrante pela inexistência de decisão definitiva no processo administrativo, permitindo o exercício do direito de dirigir.

Sem a pretensão de ter esgotado toda a matéria relativa ao tema, vislumbra-se que o presente trabalho cumpriu o seu objetivo.

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Juelci de. **Trânsito: legislação, doutrina, jurisprudência, ações judiciais, processo administrativo, municipalização**. São Paulo: Primeira Impressão, 2004.

ARAUJO, Julyver Modesto. **Trânsito, reflexões jurídicas**. V. 1: comentários e aspectos polêmicos dos principais artigos do Código de Trânsito Brasileiro. São Paulo: Editora Letras Jurídicas, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**, 24^a ed. São Paulo: Atlas, 2011.

FABRÍCIO, Adroaldo Furtado. **Breves notas sobre provimentos antecipatórios, cautelares e liminares**. Rio de Janeiro: Forense, 1997

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

GOMES, Ordeli Savedra. **Código de Trânsito Brasileiro comentado e legislação complementar**. 6ª edição. Curitiba: Juruá, 2011.

HONORATO, Cássio Mattos. **O trânsito em condições seguras**. Campinas/SP: Editora Millennium, 2009.

HONORATO, Cássio Mattos. **Sanções do Código de Trânsito Brasileiro**. Campinas/SP; Editora Millennium, 2004.

JUNIOR, Nelson Nery. **Princípios do processo civil na Constituição Federal**. 2ª ed. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais. 1995

LOPES, Maurício Antônio Ribeiro. **Crimes de trânsito**. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1998.

MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26ª ed. São Paulo: Malheiros. 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de Segurança**. 31ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008

MORAES, Alexandre de. **Reforma Administrativa: Emenda Constitucional nº 19/98**. São Paulo: Atlas, 1999.

OCTAVIANO, Ernomar. GONZALEZ, Átila José. **Sindicância e processo administrativo**. 10ª ed. revista e ampliada: Livraria e Editora Universitária de Direito, 2002.

RIZZARDO, Arnaldo. **Comentários ao Código de Trânsito Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

SANTOS, Moacyr Amaral dos. **Primeiras linhas de Direito Processual Civil**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva. 2000.

VASCONCELOS, Eduardo Alcântara de. **O que é trânsito**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1985