

NOVO PROCESSO ADMINISTRATIVO DE TRÂNSITO: *A DEFESA DO INFRATOR NA LEI N.º 9.503, DE 23 DE SETEMBRO DE 1997*

Bruno César Fonseca
Professor da Universo Belo Horizonte

Resumo

Este trabalho cuida do processo/procedimento referente as infrações de trânsito, salientando a imperatividade da incidência do devido processo legal, na esfera administrativa, para apuração e julgamento das transgressões verificadas. Minudencia o desdobramento processual, concluindo pela eventual pertinência da judicialização visando aclarar situações, no objetivo maior da realização da justiça.

Palavras-Chaves: trânsito; infração; processo; procedimento; judicialização.

Abstract

This work focuses on the process/procedure related to transit infractions, highlighting the imperative nature of the incidence of the due legal process, in the administrative realm, to investigate and judge the identified transgressions. It describes how the process unfolds, concluding that judicialization will eventually be pertinent, in order to clarify situations and make justice.

Key words: transit; infraction; process; procedure; judicialization.

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo geral, compilar a matéria tratada na Lei n.º 9.503, de 23 de setembro de 1997, a qual instituiu o Código de Trânsito Brasileiro, e como objetivo específico tratar da defesa do infrator no processo administrativo de trânsito.

Apesar do Código de Trânsito estar em vigor desde o dia 23 de janeiro de 1998, ainda gera muitas discussões, tanto pelo seu caráter punitivo, quanto por suas peculiaridades pouco tratadas pela doutrina.

O processo administrativo de trânsito, previsto no Capítulo XVIII do CTB, somente foi regulamentado pelo Conselho Nacional de Trânsito, com a Resolução n.º 149, publicada em 16 de outubro de 2003, entrando em vigor no dia 16 de abril de 2004.

O texto está disposto de forma a facilitar o entendimento do tema, elucidando alguns conceitos preliminares específicos do Direito de Trânsito.

Inicialmente o texto situa o Direito de Trânsito com o Direito Administrativo, a fim de demonstrar, logicamente, que os princípios aplicados ao processo administrativo em geral estão intrínsecos no processo administrativo de trânsito, em seguida, restou demonstrado passo a passo do processo e do procedimento de aplicação das penalidades previstas na Lei n.º 9.503/97, concluindo com as possibilidades de defesa do infrator.

Assim, buscou-se atender a necessidade não só dos operadores do direito, mas do cidadão comum, que também está engajado no debate que o Código de Trânsito Brasileiro ocasiona.

2. INTERDISCIPLINARIDADE DO DIREITO DE TRÂNSITO

A Lei n.º 9.503, de 23 de setembro de 1997, no § 1º do art. 1º conceitua trânsito como sendo “a utilização das vias por pessoas, veículos e animais, isolados ou em grupos, conduzidos ou não, para fins de circulação, parada, estacionamento e operação de carga ou descarga”.

Verificando o conceito de trânsito, como afirma Rizzardo (1998) é fácil abstrair que se aplica de maneira muito ampla ao dia a dia das pessoas, e tal conceito não se restringe à utilização das vias, abrange todo o corpo administrativo que cuida desse conjunto de ações e normas.

É importante realizar a exegese do conceito de trânsito frente as demais normas do Código de Trânsito Brasileiro para relacionar o Direito de Trânsito

com o Direito Administrativo e com as demais disciplinas dogmáticas do Direito.

O § 2º. do art. 1º. do CTB dispõe que o trânsito é direito de todos e dever dos órgãos e entidades componentes do Sistema Nacional de Trânsito. O art. 5º do mesmo diploma assevera esse dever, prevendo uma integração entre os órgãos administrativos da União, Estados e Municípios, e determina como finalidade do Sistema Nacional de Trânsito. É o teor do dispositivo:

o exercício das atividades de planejamento, administração, normatização, pesquisa, registro e licenciamento de veículos, formação, habilitação e reciclagem de condutores, educação, engenharia, operação do sistema viário, policiamento, fiscalização, julgamento de infrações e de recursos e aplicação de penalidades.

Silva (informação verbal) entende o Direito de Trânsito como disciplina autônoma com princípios e regras próprias, mas destaca a interdisciplinaridade com o Direito Administrativo.

Faria (2001) leciona que a edição de normas de Direito Administrativo compete às três esferas da Administração, e o mesmo ocorre com o Direito de Trânsito. A Lei n.º 9.503/97, em seu Capítulo II, Seção II, art. 12 e seguintes trata do Sistema Nacional de Trânsito, repartindo a competência entre a União, os Estados e os Municípios. Rizzardo (1998) destaca que compete à União privativamente legislar sobre trânsito e transporte, por força do art. 22, inc. XI, da CR/88, o que não afasta a competência complementar comum das três esferas, em estabelecer e implantar uma política de educação para a segurança do trânsito (art. 23, XII, art. 30, I e V, CR/88).

Aos Estados cabe implantar leis de interesse regional ou intermunicipal, em vias sob sua circunscrição, outrossim, quem organiza as vias municipais, estabelecendo sinalização, velocidade, estacionamento, dentre outros é o próprio Município e à União cabe legislar sobre assuntos nacionais de trânsito e transporte.

O Direito Administrativo conforme Faria (2001) é considerado o Direito da Administração, voltado para o interesse público, assim pode-se dizer que "O Direito Administrativo é o ramo do Direito Público que disciplina o exercício da função administrativa, e os órgãos que a desempenham" (MELLO, 2003, p.27).

No Direito de Trânsito esse conceito não se afasta, conforme demonstrado alhures, ocorre que o CTB é específico ao trânsito e também possui normas de Direito Penal e conclui-se que com este também está relacionado.

Esses dois ramos do Direito, Penal e Administrativo, são essencialmente sub-ramos do Direito Público (FARIA, 2001) logo se conclui que o Direito de Trânsito também o é.

O Direito de Trânsito possui correlação direta com o Direito Administrativo, tanto que a Lei n.º 9.503/97 destacou um capítulo inteiro (Capítulo XVIII, arts. 280 a 290) para tratar do Processo Administrativo.

A importância dessa correlação com o Direito Administrativo está no fato de se aplicarem ao Processo Administrativo de Trânsito os princípios e regras intrínsecos ao Processo Administrativo em sentido lato, pois, como bem assevera Mello (2003, p.465) “os princípios do procedimento administrativo haveriam de ser considerados como vigorantes obrigatoriamente mesmo à falta de lei que os enuncie, por serem decorrência de cânones constitucionais explícitos”.

Ademais, a administração do trânsito é realizada por meio de atos administrativos, aplicando-se também todo e qualquer regramento quanto ao controle, forma e princípios concernentes ao ato administrativo. Conforme assevera Rizzardo (1998, p.187):

Parte-se, pois, para o estudo da máquina administrativa, de seu funcionamento, da estrutura organizacional, das competências em expedir normas, do poder de decisão e interferência, dos órgãos que integram o sistema. Envolvendo matéria essencialmente administrativa, sujeita-se a constantes alterações, que aparecem diante da necessidade de melhorar as condições da trafegabilidade.

Honorato (2000) diz que a Administração de Trânsito é uma parcela da Administração Pública, assim sendo os órgãos que compõem o Sistema Nacional de Trânsito sujeitam-se às mesmas regras e princípios impostos à Administração.

O art.37, *caput*, da Constituição da República, dispõe acerca de cinco princípios constitucionais aplicáveis às três esferas da Administração, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Sem embargo dos demais princípios que devem ser observados pelo agente público, conforme Faria (2001) os princípios da Administração Pública “são constitucionais, legais e, alguns, doutrinários”.

É mister ressaltar o princípio que mais se coaduna com o tema aqui disposto, sendo que os demais aplicáveis ao Processo Administrativo de Trânsito serão tratados em capítulo próprio.

Princípio da Legalidade – “A observância da legalidade é fundamental na realização administrativa pelo Estado” (FARIA, 2001, p.67). A CR/88 em seu artigo 5º, inciso II, determina que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” Faria (2001) assevera que a observância da legalidade pelo particular é distinta da observância pelo agente público, uma vez que a este só é permitido praticar determinado ato se permitido por lei. Para Mello (2003, p.93) o princípio da legalidade, é:

A Administração não poderá proibir ou impor comportamento algum a terceiro, salvo se estiver previamente embasada em determinada lei que lhe faculte proibir ou impor algo a quem quer que seja. Vale dizer que não lhe é possível expedir regulamento, instrução, resolução, portaria ou seja lá que ato for para coartar a liberdade dos administrados, salvo se em lei já existir delineada a contenção ou imposição que o ato administrativo venha a minudenciar.

Para Honorato (2000) o princípio da legalidade consiste em enorme garantia ao cidadão usuário das vias públicas e ônus para a Autoridade de Trânsito e seus agentes. Para fins de aplicação deste princípio, a Administração de Trânsito baseia-se na Constituição da República, na Lei n.º 9.503/97 e na legislação esparsa, inclusive Resoluções e Portarias emanadas dos Órgãos pertencentes ao Sistema Nacional de Trânsito. Exemplo prático desse ônus para a Autoridade de Trânsito:

EMENTA: REVELA-SE ILEGAL A VINCULAÇÃO DO LICENCIAMENTO DE VEÍCULO AO PAGAMENTO DE MULTA DE TRÂNSITO QUE LHE FOI APLICADA, POIS, NÃO PODE O PODER PÚBLICO UTILIZAR-SE DA COERÇÃO PARA A COBRANÇA DE SEUS CRÉDITOS. Apelação Cível n.º 1.0000.00.346773-5/000 - Comarca de Belo Horizonte - apelante(s): Estado Minas Gerais, Diretor Detran - apelado(s): Ely Pereira e Silva - relator: Exmo. Sr. Des. Edivaldo George dos Santos, 7ª Câmara Cível, TJMG.

Destarte, é imprescindível estar intrínseca a idéia da interdisciplinaridade do Direito de Trânsito com o Direito Administrativo, quanto a sua parte geral, e com o Direito Penal, quanto aos crimes de trânsito. Destacando-se a observância dos princípios gerais de direito concernentes a estes dois sub-ramos do Direito Público.

3. PECULIARIDADES DO DIREITO DE TRÂNSITO

Merece destaque no CTB seu caráter punitivo, ao qual se atribui o mérito de redução do número de acidentes auferidos após a entrada em vigor da nova legislação.

Há de se ressaltar, ainda, o alto valor das multas aplicadas por infração à legislação de trânsito, que podem chegar até o patamar de R\$ 957,69 (novecentos e cinquenta e sete reais e sessenta e nove centavos). Os valores das multas variam de acordo com a sua gravidade, e o que as torna maiores que R\$ 191,53, é o fator multiplicador contido na previsão do tipo infracional, podendo ser esse valor multiplicado por três ou cinco vezes.

Para melhor compreensão do tema e da sistemática do direito de defesa do infrator, no âmbito do direito de trânsito, faz-se necessário o conhecimento de determinados conceitos, explicitados a seguir.

3.1. INFRAÇÃO DE TRÂNSITO

Infração de trânsito é a inobservância de qualquer preceito do Código de Trânsito Brasileiro, da Legislação Complementar ou das Resoluções do Conselho Nacional de Trânsito.

O infrator fica sujeito às penalidades administrativas indicadas nos artigos 162 a 255, além das sanções penais previstas nos arts. 291 a 312, todos do CTB, conforme corrobora o art. 161 e § 1º do art. 256 ambos do mesmo diploma, ficando asseverado que a aplicação das penalidades previstas no CTB não elide as punições originárias de ilícitos penais decorrentes dos crimes de trânsito.

O legislador pátrio preocupou-se em destacar em dois artigos do CTB que as penalidades administrativas não elidem as penais e vice-versa, tendo em vista que para o mesmo fato o CTB considera infração à legislação de trânsito e tipo penal. Por exemplo, para o indivíduo flagrado conduzindo veículo embriagado, aplica-se as penalidades previstas no art.165, sendo multa gravíssima (cinco vezes) e suspensão do direito de dirigir, além da retenção do veículo e recolhimento da carteira de habilitação. Tal conduta implica, ainda, crime de embriaguez ao volante, previsto no art. 306, com penas de detenção de seis meses a três anos, multa e suspensão ou proibição de obter a Permissão ou habilitação para dirigir.

3.2. AUTUAÇÃO

Autuação é ato administrativo elaborado pelos agentes da autoridade de trânsito, comunicando a esta a constatação de uma ou mais infrações à legislação de trânsito.

Sendo a autuação ato administrativo deve preencher determinados requisitos previstos na legislação(art.280 CTB, Res. n.º 01/98 Contran, Port.01/98 Denatran, Res. n.º 146/03). O documento formal que deve ser preenchido

denominado Auto de Infração, tem por finalidade levar ao conhecimento da Autoridade de Trânsito que um determinado fato, tipificado como infração, ocorreu em uma via terrestre sob sua circunscrição.

Elaborado o Auto de Infração pela autoridade ou agente competente, surge um ato administrativo denominado Autuação. Segundo Meirelles (1998, p.131):

Ato administrativo é toda manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria.

Todavia, a autuação por si só não é capaz de impor obrigações ao autuado, porque o CTB impôs mais de uma condição para que isto ocorra. Após lavrado o Auto de Infração a autoridade competente julgará sua consistência e aplicará a penalidade cabível (art.281 CTB).

Esta previsão está contida na Seção II – Do julgamento das Autuações e Penalidades, do Capítulo XVIII- Do Processo Administrativo, art.281, *caput*.

Portanto, o tipo de ato administrativo que é a autuação melhor encaixa-se na definição dada por Tácito:

Tomando por base o conteúdo da função administrativa, poderemos definir o ato administrativo material como aquele pelo qual o Estado estabelece ou modifica uma situação jurídica individual, ou, ainda, concorre para sua formação(TÁCITO *apud* HONORATO, 2000, p.285).

3.3. COMPETÊNCIA PARA LAVRATURA DO AIT

Segundo o Anexo 1, do Código de Trânsito Brasileiro, definem-se autoridade de trânsito e agente da autoridade de trânsito da seguinte forma:

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

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.

Em consonância com a norma do § 4.º do art. 280 do CTB, somente o agente da autoridade de trânsito será “competente para lavrar o auto de

infração o servidor civil, estatutário ou celetista, ou ainda, policial militar designado pela autoridade de trânsito com jurisdição sobre a via no âmbito de sua competência.”

É claro que nada impede a própria autoridade de trânsito de lavrar auto de infração, tendo em vista que é ela a pessoa competente para impor a penalidade, e o que estabelece o § 2º do mesmo art. 280, ao tratar da prova da infração, descreve que “a infração deverá ser comprovada por declaração da autoridade ou do agente da autoridade...” esta declaração poderá ser feita na autuação, portanto no momento em que lavrar o Auto de Infração. Nesse sentido a Resolução nº. 149/03 do Contran explicitou, a autoridade ou seu agente, como competentes para lavratura do auto de infração.

Honorato (2000) alerta para as autuações realizadas por agente incompetente, ensinando que as informações prestadas por esses agentes deverão ser recebidas como notícia e não como se fossem autuações, pois caso contrário estaria a autoridade agindo em desconformidade com a lei.

3.4. NOTIFICAÇÃO

Chegando a autuação ao conhecimento da autoridade de trânsito, esta “julgará a consistência do auto de infração e aplicará a penalidade cabível” (art. 281, *caput*, CTB) realizando a conversão do auto de infração em multa e aplicando ao responsável pela infração as penalidades previstas no Código.

Julgar a consistência da autuação significa constatar se a autuação preenche os requisitos de existência e validade, pois o mesmo art. 281, em seu parágrafo único, incisos I e II, determina que o auto de infração será arquivado e seu registro julgado insubsistente, se considerado inconsistente ou irregular, e se no prazo máximo de trinta dias não for expedida a notificação da autuação.

Notificar significa dar conhecimento ao responsável do ato administrativo ou ato decisório praticado pela autoridade de trânsito. A notificação é ato indispensável para a validade dos atos administrativos que estão sujeitos ao Princípio da Publicidade, de conformidade com o art.37 da CR/88.

O Superior Tribunal de Justiça sumulou o entendimento de que sem a prévia notificação é ilegal a exigência do pagamento de multas de trânsito, para a renovação da licença do veículo, Súmula 127.

3.5. COMPLEXIDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS DE TRÂNSITO

Honorato (2000,p. 287) descreve que “a autuação, embora seja um ato administrativo, não pode ser considerada de forma isolada, pois é incapaz de produzir os efeitos inicialmente pretendidos pela legislação de trânsito.”

Portanto, é necessário um segundo ato administrativo, este de competência exclusiva da autoridade de trânsito com circunscrição sobre a via, que irá ratificar ou não a autuação e em caso positivo aplicar a penalidade cabível. Este ato de aplicação da penalidade denomina-se multa de trânsito.

A oportunidade de defesa do infrator surge exatamente no momento em que a autoridade administrativa irá converter a autuação em penalidade.

É mister transcrever algumas citações feitas por Honorato (2000, p. 288) acerca da complexidade dos atos administrativos de trânsito, a saber:

“Corroborando esse entendimento, afirmam o ilustre Prof. Dorival Ribeiro e o douto Des. Geraldo de Faria Lemos Pinheiro(1987,p. 317) que “a autuação não é ato administrativo suficiente para efetivar a imposição da penalidade”.

E o mesmo autor cita, ainda:

Afirma o culto Capitão Paulo Sérgio da Silva que ‘a autuação é um ato administrativo integrante de um ato complexo [...] Assim, a autuação feita pelo policial militar é um ato que só se aperfeiçoa se for encaminhado à autoridade competente para apreciá-la, impor a penalidade correspondente (ou as penalidades) e fazê-la cumprir, finalizando o ato complexo. Ou anulando-a, em qualquer das fases.’(O Código de Trânsito Brasileiro e a Competência para executar o Policiamento de Trânsito. Monografia de conclusão de Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais -I/98, Centro de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores, Polícia Militar do Estado de São Paulo, São Paulo, 1998, pp.89 e 90).

Na lição do ilustre Prof. Caio Tácito, ‘determinados atos administrativos dependem, para sua validade, de autorização ou aprovação: são atos complexos que se formam mediante várias manifestações de vontade, sem as quais não se tornam completos. A intervenção obrigatória de mais de uma autoridade atende tanto condições de conveniência como a razões de legalidade.’(Direito Administrativo.op.cit.p.28)

O ato administrativo realizado pela Autoridade de Trânsito, ora denominado ‘conversão em multa’, foi sabiamente descrito pelo Prof. Dorival Pinheiro e pelo Des. Geraldo de Faria Lemos Pinheiro, nos seguintes termos:

‘Considerada improcedente a defesa prévia e cumpridos os procedimentos relativos à autuação, cabe ao dirigente do órgão executivo de trânsito, com jurisdição sobre o local da infração, julgar a procedência desta para aplicar a penalidade ali inscrita, ajustando o enquadramento legal com o fato concreto. A pena torna-se então a formal sanção imposta pela autoridade competente de trânsito,

como retribuição do ato considerado infração administrativa, consistindo na obrigação de pagamento de certa quantia em dinheiro ao Estado ou execução de providências que podem atingir o veículo (remoção, retenção ou apreensão) ou o direito de dirigir do infrator (apreensão ou cassação da CNH)’.

Isto posto, para ter validade o ato administrativo complexo de autuação e aplicação da penalidade deve estar revestido das formalidades legais, sob pena de encontrar-se inconsistente ou irregular nos termos do art. 281 do CODEX.

3.6. DAS PENALIDADES

O Capítulo XVI do CTB, trata das penalidades adotadas pelo CTB e do dever da autoridade de trânsito com circunscrição sobre a via e dentro de sua competência, de aplicá-las. A sistemática adotada pelo CODEX foi a seguinte:

Art. 256. A autoridade de trânsito, na esfera das competências estabelecidas neste Código e dentro de sua circunscrição, deverá aplicar, às infrações nele previstas, 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 responsabilidade pela prática de infração de trânsito será tanto do infrator quanto do proprietário do veículo. Conforme dispõe o caput do art. 257 do CTB, as penalidades serão impostas ao proprietário do veículo, ao embarcador e ao transportador. Prevê, ainda, no § 3.º do mesmo art. 257 que “ao condutor caberá a responsabilidade pelas infrações decorrentes de atos praticados na direção do veículo”.

O Anexo IV da Portaria n.º01, de 05 de fevereiro de 1998, do DENATRAN, estabeleceu a codificação padrão, a gravidade, pontuação e responsabilidade de cada infração prevista no CTB. Outrossim, existem determinadas infrações que são de responsabilidade exclusiva do proprietário do veículo, como por exemplo, conduzir o veículo sem equipamento obrigatório ou estando este ineficiente ou inoperante, art.230, inc.IX do CTB.

A Res. n.º 108/99 do CONTRAN, determina que a responsabilidade pelo pagamento da multa perante o Órgão Administrativo de Trânsito é sempre do proprietário do veículo, independentemente de haver ocorrido a identificação do real infrator.

A Lei n.º 9.503/97 inovou na punição do condutor de veículo automotor, inserindo como forma de penalidade a pontuação agregada a multa pecuniária imposta e proporcional a esta.

O antigo CNT dividia as infrações em graus de um a quatro, todavia esta classificação somente era levada em consideração para efeito de contagem do prazo prescricional, contido na Resolução nº. 812/96, revogada pela Res. nº 148/03.

O CTB classifica as infrações como leves (três pontos), médias (quatro pontos), graves (cinco pontos) e gravíssimas (sete pontos), sendo que em determinados casos de multas gravíssimas, a lei prevê penalidade administrativa de suspensão do direito de dirigir, como é o caso da embriaguez (art. 167) e do excesso de velocidade acima de vinte por cento da máxima permitida para as vias de trânsito rápido, rodovias e arteriais (art. 218, I, b).

O acúmulo de 20 (vinte) pontos no registro do prontuário da CNH do condutor, em um período de até 12 (doze) meses, ou a prática das infrações que têm como penalidade além da multa e da pontuação, a previsão de suspensão do direito de dirigir, acarreta Processo Administrativo de Suspensão do direito de dirigir, além da obrigatoriedade de submissão ao curso de reciclagem (art. 261, CTB).

Trata o art. 262 do CTB, acerca da apreensão do veículo que ocorrerá nos casos previstos na própria lei, Capítulo XV, Das Infrações. Correrão por conta do proprietário as despesas relativas à apreensão, tais como, pagamento de taxas com remoção e estadia do veículo, e ainda, regularização da documentação, caso possua débito de impostos, taxas e multas.

O CTB prevê em seu art. 263, a penalidade de cassação do documento de habilitação, que ocorrerá: quando conduzir veículo com o direito de dirigir suspenso, no caso de reincidência no período de doze meses das infrações previstas nos artigos 163 a 165, 173 a 175 e no inciso III do art. 162 do CTB, e quando o condutor for condenado judicialmente por crime de trânsito.

Em todos os casos o condutor deverá se submeter a novos exames caso queira a obtenção de novo documento de habilitação, após decorrido o prazo de punição que é de dois anos (art. 263, § 2.º, CTB).

O condutor que possui Permissão para Dirigir e ao término do prazo de doze meses, tenha cometido infração de natureza grave ou gravíssima ou ser reincidente em infração de natureza média, não obterá a Carteira Nacional de Habilitação, necessitando reiniciar todo o processo de habilitação.

Tanto no caso de suspensão do direito de dirigir, quanto na cassação do documento de habilitação deve a decisão da autoridade de trânsito competente ser fundamentada, em processo administrativo assegurado o amplo direito de defesa ao infrator.

No caso de simultaneidade de infrações serão aplicadas cumulativamente as respectivas penalidades, nos termos do art. 266 do CTB.

Prevê o art. 267 do CTB a penalidade de advertência por escrito para as infrações de natureza leve ou média, passíveis de serem punidas com multa, desde que sejam observados determinados requisitos, conforme Silva (1999), tais condições são: infração de natureza leve ou média; não reincidência específica no período de doze meses; perfil favorável; prontuário sem ocorrências.

O curso de reciclagem que se refere o art. 268 do CTB, deverá ser aplicado nas hipóteses de suspensão do direito de dirigir, quando o condutor se envolver em acidente grave para o qual tenha contribuído, quando condenado por crime de trânsito e nas demais hipóteses previstas na legislação complementar.

3.7. IDENTIFICAÇÃO DO INFRATOR

Ocorrida infração à legislação de trânsito, além da multa o condutor, ou o proprietário, estará sujeito ao lançamento de pontos no registro do prontuário da CNH.

A identificação do infrator está prevista no §7.º do art. 257 do CTB, e somente será necessária se não houver a abordagem do veículo no momento de lavratura do auto de infração.

Não é suficiente apenas efetuar o pagamento da multa para se ver livre da penalidade de pontuação, é necessário que o proprietário do veículo ao tomar conhecimento da autuação, através da competente notificação, identifique o condutor infrator para fins de lançamento da pontuação.

A identificação do infrator é competência do Órgão Administrativo Estadual-DETRAN, e deve ser apresentada no prazo de quinze dias a contar do recebimento da notificação (art.257, § 7º ,CTB).

Após o prazo legal não é possível realizar a transferência dos pontos, sendo lançados no prontuário do proprietário do veículo, mesmo que este não seja o condutor no momento da infração, causando sérios transtornos caso haja o acúmulo de vinte pontos no período de doze meses, gerando a suspensão do direito de dirigir.

No caso de veículos de propriedade de pessoas jurídicas o CTB dispôs na norma do § 8º do art. 257, que expirado o prazo de identificação, será lavrada nova multa ao proprietário, cujo valor é o da multa multiplicada pelo número de infrações iguais cometidas no período de doze meses. Atualmente esta penalidade está disciplinada na Resolução nº. 151, de 08 de outubro de 2003, do CONTRAN.

O Anexo IV, da Portaria nº 01/98, DENATRAN, estabeleceu o rol de responsabilização por infrações de trânsito, especificando em cada infração, prevista no CTB, se a responsabilidade é do condutor, do proprietário ou do transportador.

Aquelas infrações cuja responsabilidade seja do proprietário do veículo, segundo a Portaria 01/98 DENATRAN, não é necessário efetuar a identificação do condutor, uma vez que obrigatoriamente a pontuação será lançada a registro no prontuário do proprietário.

O CTB e a legislação complementar não dispuseram a respeito do lançamento de pontuação ou até mesmo da responsabilização, nos casos de veículos de propriedade de pessoas físicas que não possuem CNH, uma vez que a Lei nº. 9.503/97 e a Resolução nº. 151/03, tratam apenas da identificação obrigatória para a pessoa jurídica, ou do lançamento no registro do prontuário de proprietários habilitados. Assim sendo, quem conduz veículo de propriedade de pessoas físicas não habilitadas e não é abordado não tem punição.

4. PROCESSO ADMINISTRATIVO DE TRÂNSITO

O Capítulo XVIII do CTB trata do Processo Administrativo de Trânsito e dispõe sobre a autuação, da lavratura do AIT, do julgamento de sua legalidade, da imposição da penalidade e da defesa do infrator. Cumpre ressaltar que conforme dito alhures os princípios aplicáveis ao Direito Administrativo também se aplicam ao Direito de Trânsito em especial quanto ao Processo Administrativo de Trânsito. Destarte, faz-se necessário tecer algumas considerações.

Kriger (1998, p. 62) define o Processo Administrativo da seguinte forma:

Processo Administrativo é a denominação dada para vários procedimentos diversificados, que são utilizados pela Administração Pública com o intuito de registrar seus atos, controlar a conduta de seus agentes e dar solução às controvérsias de seus administrados.

O processo é tão importante que alguns ramos do direito têm seus próprios diplomas processuais, como por exemplo Código de Processo Civil e Código

de Processo Penal. Já no Direito Administrativo, a legislação é esparsa, tendo concentração de ordem processual e procedimental no âmbito federal a Lei n.º 9.784/99. O Processo Administrativo de Trânsito tem seu procedimento regulado pelo CTB e pela legislação regulamentar.

A expressão processo administrativo na linguagem corrente pode ser utilizada em vários sentidos diferentes, a saber:

1. num primeiro sentido, designa o conjunto de papéis e documentos organizados numa pasta e referentes a um dado assunto de interesse do funcionário ou da administração;
2. é ainda usado como sinônimo de processo disciplinar, pelo qual se apuram as infrações administrativas e se punem os infratores; nesse sentido é empregado no artigo 41, §1.º da Constituição Federal, quando diz que o servidor público estável só perderá o cargo em virtude de sentença judicial transitada em julgado ou mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa;
3. em sentido mais amplo, designa o conjunto de atos coordenados para a solução de uma controvérsia no âmbito administrativo;
4. como nem todo processo administrativo envolve controvérsia, também pode se falar em sentido mais amplo, de modo a abranger a série de atos preparatórios de uma decisão final da Administração (DI PIETRO, 2003, p.505, 506).

A realização do Direito Administrativo efetiva-se mediante o processo administrativo ou judicial, nos casos em que a solução administrativa for ilegítima ou ilegal.

Di Pietro (2003) assevera que, em se tratando de processo no âmbito administrativo, podemos diferenciar os processos propriamente ditos dos impropriamente ditos. Os primeiros seriam aqueles precedidos de um litígio existente entre a administração e os administrados ou os próprios servidores, enquanto o segundo traduziria simples expedientes que tramitam pelos órgãos administrativos.

4.1. PROCESSO E PROCEDIMENTO

Meirelles (2003, p.655), sucintamente distingue processo e procedimento: "Processo é o conjunto de atos coordenados para a obtenção de decisão sobre uma controvérsia no âmbito judicial ou administrativo; procedimento é o modo de realização do processo, ou seja, o rito processual".

"O processo pode ser definido, a grosso modo, como um conjunto de informações e de documentos canalizados ordenadamente, segundo regras

e procedimentos próprios, destinado ao pronunciamento de uma decisão final” (FARIA, 2001, p. 543).

Objetivamente, podemos afirmar que o processo é o instrumento e o procedimento as formalidades que devem ser observadas, atos rígidos estabelecidos pela lei ou definidos pela própria administração, mas que ocorrem dentro do processo.

A realização do direito se faz mediante processo e este se forma através de procedimentos.

Faria (2001, p.544), diz que o “procedimento é o meio que se adota para o encaminhamento ao processo, em todas as suas fases, de documentos, informações, meios e produções de provas, destinados à formação do processo”.

Aduz, ainda, “O procedimento, entretanto, não necessita obrigatoriamente, de processo. Daí poder-se dizer que não há processo sem procedimento, mas que há procedimento sem processo”.

4.2. PRINCÍPIO DO DEVIDO PROCESSO LEGAL

O devido processo legal é garantia constitucional, prevista no art.5.º, inciso LIV: “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal” é o chamado *due process of law*. A Constituição erigiu em garantia do cidadão, em processo administrativo o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.

Mais do que uma garantia, o devido processo legal é um superprincípio norteador do ordenamento jurídico.

O preceito do art. 5.º, inciso IV, diz que aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, são assegurados o contraditório e a ampla defesa, bem como os meios e recursos a ela inerentes.

O princípio do contraditório constitui-se em elemento essencial do processo e consubstancia a bilateralidade. Para Medauar (2003, p.184) tal princípio “significa faculdade de manifestar o próprio ponto de vista ou argumentos próprios, ante fatos documentos ou pontos de vista apresentados por outrem”.

O devido processo legal significa o dever de obediência à lei, nesse diapasão a inobservância do correto procedimento previsto em lei acarreta nulidade do ato.

A garantia da plena defesa implica a observância do rito, as cientificações necessárias, a produção de provas, bem como a utilização dos recursos cabíveis.

Nesse sentido, o Ministro Luiz Fux, do STJ, *in verbis*.

ADMINISTRATIVO. INFRAÇÃO DE TRÂNSITO. PENALIDADE. PRÉVIA NOTIFICAÇÃO. AMPLA DEFESA E CONTRADITÓRIO. APLICAÇÃO DA SÚMULA 127/STJ. O CÓDIGO DE TRÂNSITO IMPÕS MAIS DE UMA NOTIFICAÇÃO PARA CONSOLIDAR A MULTA. AFIRMAÇÃO DAS GARANTIAS PÉTREAS CONSTITUCIONAIS NO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO.

Preleciona a acatada doutrina de Hely Lopes Meirelles:

“O princípio da garantia de defesa, entre nós, está assegurado no inc. IV 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. Daí a justa observação de Gordillo de que: *El principio constitucional de la defensa en juicio, en el debido proceso, es por supuesto aplicable en el procedimiento administrativo, y con criterio amplio, no restrictivo*. O que coincide com esta advertência de Frederico Marques: “Se o poder administrativo, no exercício de suas atividades, vai criar limitações patrimoniais imediatas ao administrado, inadmissível seria que assim autuassem fora das fronteiras do *due process of law*.”

Se o contrário fosse permitido, ter-se-ia de concluir que seria lícito atingir alguém em sua fazenda ou bens, sem o devido processo legal”.

E remata o mesmo jurista:

“Isto posto, evidente se torna que a Administração Pública, ainda que exercendo seus poderes de autotutela, não tem o direito de impor aos administrados gravames e sanções que atinjam, direta ou indiretamente, seu patrimônio sem ouvi-los adequadamente, preservando-lhes o direito de defesa”.

Em respaldo às ilações doutrinárias, posiciona-se a jurisprudência nos seguintes arestos: “STF, RDA 73/136, 97/110, 114/142, 118/99; TFR, RTR 34/140; RDA 38/254; TJMG, RDP 20/245; TJSP, RDA 45/123, 54/364; RT 261/365, 321/260; 1ª TASP, RT 257/483, 260/563, 270/632, 345/352.

(AGRADO DE INSTRUMENTO N.º 437.177 - SP (2002/0009656-0) REL. MINISTRO LUIZ FUX)

Portanto, não há como aplicar as penalidades previstas no CTB sem a observância do devido processo legal, logo a autoridade de trânsito sempre que for impor as penalidades previstas na Lei n.º 9.503/97 aos cidadãos usuários das vias, deverá proporcionar amplo direito de defesa, com a devida notificação.

4.3. DEFESA DO INFRATOR

4.3.1. DA DEFESA PRÉVIA

A norma do art. 280 do CTB diz que, ocorrendo infração à legislação de trânsito, deverá o agente competente proceder a lavratura do Auto de Infração, no qual deverá constar, sob pena de nulidade (art.281), a tipificação da infração, o local, a data e a hora do cometimento da infração, e os caracteres da placa de identificação do veículo, sua marca, cor e espécie, bem como outros elementos julgados necessários a sua perfeita identificação, e mais as informações prescritas em legislação regulamentar(em especial Resolução n.º. 01/98 do Contran, Portaria 01/98 DENATRAN, Resolução n.º. 146/03).

Ato contínuo será o auto de infração encaminhado à autoridade de trânsito, que julgará sua consistência e aplicará a penalidade cabível, conforme determina a norma do art. 281, *caput* do CTB.

A interpretação desse artigo causou muita divergência sobre qual procedimento os Órgãos de Trânsito deveriam adotar para aplicar a penalidade de multa, uma vez que, na vigência do antigo CNT a defesa do infrator era regulada pela Resolução n.º. 568/80, que determinava a expedição de notificação com a oportunidade ao infrator de apresentar a Defesa Prévia.

A defesa prévia foi criada pela Resolução n.º 568/80 do Contran, na vigência da Lei n.º 5.108/66 (CNT), tendo em vista que os tribunais do país estavam anulando as infrações por ofensa ao direito de defesa assegurado ao cidadão, antes do julgamento da consistência do Auto de Infração, como bem expôs o Ministro Luiz Fux, do Superior Tribunal de Justiça, em voto proferido no Agravo de Instrumento n.º437.177-SP, *in verbis*.

A conclusão pela ocorrência da dupla notificação obedece mesmo a uma análise histórico-teleológica da legislação pertinente. Isto porque, no vetusto CNT diziam os artigos 112 e 116 (Lei 5.108/66) que as autuações por infração de trânsito eram “julgadas” pela autoridade competente para “aplicação” de penalidade. Dessa decisão era cabível recurso, no prazo de trinta dias, à Junta Administrativa de Recursos de Infrações (JARI), sem efeito suspensivo, e, por conseguinte, havia depósito do valor da multa, quando fosse o caso. Uma vez não julgado, por motivo de força

maior, no prazo de trinta dias, a autoridade competente para fazê-lo podia, de ofício, ou a pedido, agregar efeito suspensivo ao recurso. Iguais normas dispunham os arts. 112 a 116 o Regulamento, aprovado pelo Decreto nº. 62.127/68.

Deveras, o CONTRAN, consolidando e unificando diversos regramentos administrativos, valendo-se de atribuições legais, editou a Resolução nº 568/80, que disciplinou, pormenorizadamente, o procedimento a respeito das autuações de trânsito, estabelecendo no art. 2º: “Com o recebimento do Auto de Infração, o interessado poderá, no prazo de 30 dias, apresentar defesa prévia à autoridade de trânsito, antes de aplicação da penalidade.”

O CONTRAN resolveu assim dispor porquanto os tribunais do país anulavam constantemente as sanções por violação ao princípio assegurado ao acusado, de antes do julgamento, conceder-se-lhe a oportunidade de se defender. Advirta-se que essa concessão era deferida, quando, em regra, admitia-se a dispensa de defesa nos casos de falta provada, envolvendo infrações leves, como, por exemplo, advertência verbal. Hoje, como de sabença, em face do art. 5º, LV, da CF, até para essa categoria, exige-se a concessão de defesa, quando houver anotação na ficha funcional. Com muito mais razão, portanto, quando envolver autuação no trânsito, com imposição de pena, seja ou não de natureza patrimonial.

Lavrado o auto de infração surge o ato administrativo denominado Autuação, conforme se abstrai nos judiciosos ensinamentos de Honorato (2000, p.311) embora não haja a aplicação da penalidade, concede-se ao cidadão autuado a possibilidade de insurgir-se contra esse ato.

O CTB não tratou, como deveria, da possibilidade da interposição da defesa prévia, como se pode abstrair da exegese do Capítulo XVIII da Lei n.º 9.503/97.

Portanto, após a entrada em vigor do CTB criaram-se duas correntes referentes a defesa prévia, uma por sua aplicabilidade e outra pela sua não receptividade na nova legislação.

Alguns Estados da Federação por liberalidade própria decidiram continuar concedendo a defesa prévia aos cidadãos usuários das vias, como por exemplo Bahia, Paraná e Goiás; outros, contudo deliberaram por sua não concessão, aplicando diretamente a penalidade, como por exemplo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul.

Na verdade, após a edição da Lei n.º 9.503/97 verificou-se o aumento do número de multas aplicadas, em especial por equipamentos eletrônicos, as

imagens geradas por estes aparelhos automaticamente se convertem em multa, isto é, não há a fase do julgamento da consistência da autuação, expedese diretamente a penalidade.

Em seu art.314 o CTB prevê:

Art.314- O CONTRAN tem o prazo de duzentos e quarenta dias a partir da publicação deste Código para expedir as resoluções necessárias a sua melhor execução, bem como revisar todas as resoluções anteriores a sua publicação, dando prioridade àquelas que visam a diminuir o número de acidentes e a assegurar a proteção dos pedestres.

Parágrafo único – As resoluções do CONTRAN, existentes até a data da publicação deste Código, continuam em vigor naquilo em que não conflitem com ele.

O Contran pela Res. n.º 148/03 revogou expressamente a Resolução n.º. 568/80, a fim de uniformizar os procedimentos dos Órgãos de Trânsito em todo o país, a saber:

RESOLUÇÃO N.º 148, DE 19 DE SETEMBRO DE 2003.

Declara revogadas as Resoluções n.ºs 472/74, 568/80, 812/96 e 829/97.

O CONSELHO NACIONAL DE TRÂNSITO – CONTRAN, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo art. 12, da Lei n.º 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro – CTB, e conforme o Decreto n.º 4.711, de 29 de maio de 2003, que trata da Coordenação do Sistema Nacional de Trânsito – SNT,

CONSIDERANDO os Pareceres exarados pela Coordenação – Geral de Instrumental Jurídico e da Fiscalização do DENATRAN, ratificados pela Consultoria Jurídica do Ministério da Justiça, constantes do Processo n.º 08021.000070/2000 -30,

Resolve,

Art. 1º Declarar que, por força do parágrafo único do art. 314 do CTB, as Resoluções n.ºs 472/74, 568/80, 812/96 e 829/97 deixaram de vigorar em 22 de janeiro de 1998, por conflitarem com o Código de Trânsito Brasileiro -CTB.

Art. 2º Esta Resolução entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

O fundamento para revogar a Resolução n.º. 568/80 foi a sua não receptividade pelo CTB, todavia no mesmo dia de edição da Resolução n.º. 148/03 o CONTRAN editou a Resolução n.º. 149/03, que dispõe sobre a uniformização do procedimento administrativo da lavratura do auto de infração, da expedição da Notificação da Autuação e da Notificação da

Penalidade de multa e de advertência por infrações de responsabilidade do proprietário e do condutor do veículo e da identificação do condutor infrator. Verifica-se que atitude do Órgão Executivo foi tão-somente tentar validar as infrações aplicadas sem a observância da oportunidade de defesa do infrator antes de imposta a penalidade cabível.

Coaduna dessa opinião o advogado Marcelo Araújo, assessor jurídico do Conselho Estadual de Trânsito do Paraná, em matéria publicada no site Infojus, *in verbis*.

18/10/2003 - PROCESSO ADMINISTRATIVO – NOVIDADES

Marcelo José Araújo

Neste mês de outubro/03 foram publicadas novas Resoluções do Contran, que tratam especialmente de assuntos relacionados ao Processo Administrativo para aplicação de penalidades, que seriam as Resoluções n.ºs 148 e 149 do Conselho Nacional de Trânsito.

A Resolução n.º 148 faz, em nossa opinião, um verdadeiro absurdo, pois, ela declara que as Resoluções n.ºs. 568/80, 812/96 e 829/97 deixaram de vigorar em 22 de janeiro de 1998 por conflitarem com o Código de Trânsito e aquela é a data que ele começou a vigorar. Essas eram resoluções que tratavam da Defesa Prévia e de prescrição de multas. O que essa Resolução faz é passar a mão na cabeça das autoridades que não acolheram a existência da Defesa Prévia como forma de economizar notificações e direitos do cidadão, apesar do Judiciário já ter por diversas vezes decidido sua existência. Diga-se de passagem, aqui no Paraná sempre adotou-se a Defesa Prévia e duas notificações.

A Resolução n.º 149 traz a figura da “Defesa da Autuação”, que na prática não passa da Defesa Prévia. Ou seja, o Contran declarou que a Defesa Prévia não existiu, mas, já sabendo que o Judiciário tende logicamente a decidir que há uma fase preliminar de defesa, a institui com o nome de Defesa da Autuação. A Resolução dá um prazo de 180 dias para adaptação daqueles que não estão adequados, o que ao nosso ver é outro absurdo porque, ou você tem o direito ou você não tem...

Na parte de indicação do condutor infrator, que hoje era regulamentada pelas Resoluções n.ºs. 17 e 72/98 (revogadas), estabelece agora que a assinatura do condutor pode ser substituída por documento com cláusula que autorize sua indicação. É o caso típico das locadoras de automóveis que não têm meios de colher a assinatura do condutor depois da devolução do veículo, mas, pode também ser usada para frotas em que o motorista (carga ou passageiro) esteja em viagem e sua assinatura não possa ser colhida. Casos de dispensa (motorista despedido), e que o infrator se recusa em assinar também podem gozar do benefício, ou ainda, você

pode firmar um contrato ao vender o veículo prevendo que se multas chegarem, cometidas antes da entrega, o documento substituirá a assinatura do condutor indicado. Cuidado ao utilizar nas relações familiares (marido/esposa, cunhado etc.), pois, é confusão na certa...

No caso do arrendamento mercantil ou *leasing* a equiparação do arrendatário ao proprietário para fins tanto de notificação quanto para fins de tratamento como consequência em não indicar o real infrator (pontuar ou agravar como pessoa jurídica).

Aguarda-se, ainda, publicação de Resolução que regulamente o agravamento pecuniário que ocorre quando pessoa jurídica proprietária do veículo não indica o infrator, e que só o Estado do Paraná (órgãos estaduais e municipais) aplicam, conforme o Art. 257, § 8º do Código de Trânsito.

Mesmo após a edição da Resolução nº.148/03 revogando a Resolução nº. 568/80, a corrente que pugna pela existência de prévia defesa antes da aplicação da penalidade, defende a nulidade dos atos jurídicos praticados sem a observância da Resolução nº. 568/80.

O magistrado mineiro Pedro Carlos Bittencourt Marcondes, em sentença proferida nos autos do Mandado de Segurança nº. 0024.04.263.555-7, discorreu a respeito da defesa prévia nesse interregno entre a entrada em vigor da Lei n.º 9.503/97 e a publicação da Resolução nº. 149/03 regulamentando a defesa do infrator, *in verbis*.

O artigo 280 da lei n.º 9.503/97, não explicita o procedimento da lavratura do auto de infração, isto é, se para lavrar o auto é necessário ou não a existência de contraditório. As autoridades vêm adotando o procedimento de notificar o infrator, após o julgamento da consistência do auto de infração e conseqüente aplicação da penalidade.

Ocorre que o artigo 281 do CTB dispõe que a autoridade de trânsito julgará a consistência do auto de infração e aplicará a penalidade cabível, o que pressupõe a existência de um litígio e a Constituição Federal, em seu artigo 5º, inciso LV, garante aquelas pessoas envolvidas em processo administrativo, o contraditório e a ampla defesa, daí por que, a princípio, o contraditório teria que ser estabelecido antes do julgamento da consistência do auto de infração.

Entretanto, a interpretação que as autoridades de trânsito dão ao dispositivo acima citado, notadamente as de Minas Gerais, não é esta, eis que a notificação só ocorre para o infrator recorrer a JARI da aplicação da penalidade, nos termos do artigo 282 do CTB.

A interpretação acima está equivocada, eis que a Resolução n.º 568/80, do CONTRAN, que ainda está em vigor e serve para explicitar a atual lei, em seus artigos 2º, 3º e 5º, estabelece, *verbis*:

‘Art. 2º - Com o recebimento do Auto de Infração, o interessado poderá, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentar defesa prévia à autoridade de trânsito, antes da aplicação da penalidade.

Art. 3º - A via do Auto de Infração destinada ao órgão de trânsito será examinada pela autoridade, que, após considerá-lo formalmente em ordem e procedente, aplicará a penalidade cabível. (...)

Art. 5º - Aplicada a penalidade será notificado o condutor ou o proprietário do veículo.’

Desse modo, verifica-se que está havendo a supressão de uma instância, pois, não se está observando o contraditório na fase precedente ao julgamento da consistência ou não do auto de infração e é esse o sentido que se deve dar à Súmula 127 do Superior Tribunal de Justiça.

‘Súmula 127 – É ilegal condicionar a renovação de licença de veículo ao pagamento de multa, do qual o infrator não foi notificado’.

Isto porque, do contrário, a imposição da penalidade, seja ela pecuniária e/ou administrativa propriamente dita, afrontaria o contraditório e a ampla defesa, diante da existência de litígio, malferindo a garantia do artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal. E tanto isso ocorre que, quando o infrator é notificado da infração os seus efeitos já se fazem sentir, são imediatos.

Insta ressaltar que o Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN, reconhecendo a necessidade da uniformização do procedimento administrativo da lavratura do auto de infração, bem como da expedição da Notificação da Autuação antes da aplicação da multa, para que se possibilite a defesa do autuado, editou a Resolução n.º 149 de 19 de setembro de 2003, que estabelece em seu artigo 3º:

‘Art. 3º. À exceção do disposto no § 5º do artigo anterior, após a verificação da regularidade 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, no mínimo, os dados definidos no art. 280 do CTB e em regulamentação específica.’ O fato do artigo 14 da referida Resolução ter concedido prazo de 180 dias para que os órgãos e entidades executivos de trânsito se adequem ao procedimento, demonstra a ilegalidade da imposição da multa sem defesa prévia, pois a Administração só pode fazer aquilo que a Lei determina.

A opinião retro, coaduna com a Jurisprudência majoritária do Superior Tribunal de Justiça, conforme se abstrai do v. acórdão da lavra do Ministro Luiz Fux, a saber:

ADMINISTRATIVO. INFRAÇÃO DE TRÂNSITO. PENALIDADE. PRÉVIA NOTIFICAÇÃO. AMPLA DEFESA E CONTRADITÓRIO. APLICAÇÃO DA SÚMULA 127/STJ. O CÓDIGO DE TRÂNSITO IMPÕS MAIS DE UMA NOTIFICAÇÃO PARA CONSOLIDAR A MULTA. AFIRMAÇÃO DAS GARANTIAS PÉTREAS CONSTITUCIONAIS NO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO N.º 437.177 - SP (2002/0009656-0)-STJ- RELATOR: MINISTRO LUIZ FUX.

O Desembargador Célio César Paduani, assim decidiu em caso semelhante:

EMENTA: Ação ordinária, com pedido de antecipação de tutela. Repetição de Indébito. Multa de trânsito. Ausência de regular notificação. Prova. Necessidade. Nulidade. Devolução dos valores pagos. Juros de mora. Verba honorária. Nos termos do disposto no art. 281, II, do CTB, não tendo sido expedida a notificação da autuação no prazo de 30 (trinta) dias da data da ocorrência da infração, aquela deverá ser arquivada, sendo o seu registro julgado insubsistente. O parágrafo 1º, do art. 161, do Código Tributário Nacional, determina que “se a lei não dispuser de modo diverso”, os juros de mora serão calculados à taxa de 1% ao mês. Dispõe o § 4º, do art. 20, CPC que nas causas de pequeno valor e, também, naquelas em que for vencida a Fazenda Pública “os honorários serão fixados consoante apreciação equitativa do juiz, atendidas as normas das alíneas “a”, “b” e “c” do parágrafo anterior.” Não conhecimento da remessa oficial do feito e negar provimento a ambos os apelos voluntários, mantendo-se na íntegra a r. sentença.

ACÓRDÃO

...

A questão posta nos autos não é nova nesta Casa, tendo-me manifestado em casos análogos sobre a legalidade do condicionamento da expedição da renovação da licença ou transferência do veículo ao pagamento das multas. Contudo, isso não exime a Administração Pública de, pelos meios legais pertinentes, fazer o interessado cientificado, sobretudo em caso de multa por infração, para que possa defender-se ou fazer o pagamento oportuno.

Não se pode perder de vista, ainda, que o ônus de desconstituir tal fato - a ausência de notificação prévia - deve ficar a cargo do Poder Público, à medida que, além de ser impossível fazer prova de fato negativo (inexistência de intimação), é claro que cabe ao réu a prova de fato modificativo ou extintivo do direito que se funda o autor, em face do que dispõe o art. 333, II, do CPC.

A rigor, é entendimento corrente nos Tribunais Superiores que, em casos de infrações de trânsito como esta, “a autoridade é que deve fazer prova dos motivos do ato administrativo, em vez de exigir prova contrária da parte do administrado. Nenhuma outra prerrogativa da Administração vem perdendo tanto prestígio quanto à presunção de legitimidade de seus atos, em face de sua origem autoritária (Agustín Gordillo)”. (TRF 1ª R, AMS n.º 2001.27877- 1, rel. Juiz João Batista Moreira, j. 26/06/00).

A autoridade de trânsito é obrigada, pelo art. 282 do CTB, a promover a notificação do infrator, propiciando que ele possa exercer o direito de defesa que lhe cabe. Tal notificação poderá ser feita por remessa postal ou qualquer outro meio tecnológico hábil para tanto, sob pena de arquivamento do auto de infração, conforme estabelece ainda o aludido Código:

“Art. 281 - A autoridade de trânsito, na esfera da competência estabelecida neste Código e dentro de sua circunscrição, julgará a consistência do auto de infração e aplicará a penalidade cabível. Parágrafo único. O auto de infração será arquivado e seu registro julgado insubsistente:

I - se considerado inconsistente ou irregular;

II - se, no prazo máximo de trinta dias, não for expedida a notificação da autuação”. Inciso com redação dada pela Lei n.º 9.602, de 21.01.1998 (DOU de 22.01.1998, em vigor desde a publicação).

“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.

§ 1º - A notificação devolvida por desatualização do endereço do proprietário do veículo será considerada válida para todos os efeitos.

§ 2º - (...)

§ 3º - Sempre que a penalidade de multa for imposta a condutor, à exceção daquela de que trata o § 1º do art. 259, a notificação será encaminhada ao proprietário do veículo, responsável pelo seu pagamento.

§ 4º - (...)

§ 5º - (...)”.

Ocorre que, muito embora a legislação de trânsito exija a prévia notificação do infrator, *in casu* não há comprovação alguma de que o apelado tenha sido regularmente notificado da multa que lhe foi imposta.

De outro norte, não se deve olvidar que a questão é de âmbito constitucional, já que a ausência de notificação prévia afronta o *due process of law* em procedimentos judiciais ou administrativos, princípio este insculpido no art. 5.º, inc. LIV e LV, da Carta Magna, *in verbis*:

“LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

...

LVII - ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória;”

Por outro lado, o próprio CTB prescreve, em seu art. 281, II, que não tendo sido expedida a notificação da autuação no prazo de 30 (trinta) dias da data da ocorrência da infração, aquela deverá ser arquivada, sendo o seu registro julgado insubsistente, daí porque, também por esta razão, a pretensão deduzida pelo autor/apelado na inicial deve e merece, a meu ver, ser agasalhada.

(APELAÇÃO CÍVEL N.º 1.0000.00.351458-5/000, Relator do Acórdão: CÉLIO CÉSAR PADUANI Data do acórdão: 30/09/2003 Data da publicação: 17/10/2003.)

Outrossim, é mister referir-se às opiniões divergentes, que entendem a desnecessidade de prévia defesa, vez que, quando da aplicação da penalidade, a notificação para apresentar recurso acolhe o devido processo legal.

Essa é a opinião do magistrado mineiro Wagner Wilson Ferreira, em julgamento da ação declaratória de nulidade de ato jurídico de aplicação de penalidade de multa, processo n.º 0024.02.868.132-8, a saber:

Devidamente notificados foi-lhes assegurados o direito de defesa conforme determina o Código Nacional de Trânsito, em seu artigo 282. O referido dispositivo legal estabelece que, a partir da notificação da infração de trânsito, é que é dado ao infrator a oportunidade de defender-se através de recurso administrativo dirigido à JARI. O exercício do direito de defesa não implica na necessidade de apresentação de defesa prévia por parte do infrator, porque as razões por ele apresentada no recurso administrativo, quando convincentes, podem motivar o cancelamento da infração.

A jurisprudência que adota essa opinião diz o seguinte:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CONSTITUTIVA NEGATIVA. Não há que se falar em inconstitucionalidade na concessão de defesa prévia no julgamento da consistência ou não do auto de infração, previsto no art. 281, da Lei n.º 9.503/97, pela autoridade de trânsito, na esfera de sua competência. O art. 282 do mesmo diploma, de redação equivocada ou dúbia, dando margem à interposição de recurso com base na Resolução nº.829, do Contran, e nos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, deve ser

interpretado de forma sistemática e diversa, como expectativa de penalidade, com respeito às normas aludidas e a consectária concessão dos recursos pertinentes. (Acórdão unânime da 3ª C.Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, Apelação Cível n.º 70001688001. Rel.Des.Augusto Otávio Stern)

Outro argumento utilizado pela corrente da não concessão da prévia defesa é o de que o CTB não se refere expressamente, sendo que disciplinou o processo administrativo em seus arts. 280 e seguintes, bem como tratou da aplicação das penalidades em seus arts. 256 e seguintes.

Christiana Rodarte, procuradora do município de Contagem/MG, em apelação no processo n.º 0079.03.074327-6, afirma que o art. 281 refere-se tão-somente a um mero procedimento administrativo de verificação da formalidade do auto de infração, e não um processo administrativo. Somente com a homologação do auto de infração pela autoridade de trânsito, poder-se-ia falar em auto de infração de trânsito, momento em que serão garantidos o contraditório e a ampla defesa, com a notificação do infrator.

4.4. REGULAMENTAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DE TRÂNSITO

A Resolução n.º 149/03, do Contran, regulamentou a Lei n.º 9.503/97, vindo a substituir as Resoluções n.ºs. 568/80 e 829/97.

Inicialmente estabelece procedimento para expedição da Notificação da Autuação e da Notificação das Penalidades de advertência e de multa, dispondo que constatada a infração deverá ser lavrado Auto de Infração, observados os requisitos do art. 280 do CTB e em regulamentação específica (Resolução n.º. 01/98 CONTRAN, Portaria 01/98 DENATRAN).

Instituiu o talão eletrônico, e o registro eletrônico em equipamento acoplado a registrador de imagem e, ainda, dispôs no art. 2º, § 2º que não é necessário imprimir o Auto de Infração para aplicar a penalidade, todavia se impresso for deverá conter as informações mínimas exigidas pela lei.

É de se causar espanto tal determinação, pois se a infração for constatada sem os dados mínimos e tais dados puderem ser preenchidos posteriormente para emissão do Auto de Infração, poderão ser manipulados, ofendendo o direito de defesa do cidadão.

O agente ou o equipamento registrador de imagem pode guardar apenas a informação da placa e o tipo de infração, para posteriormente serem preenchidos os demais dados. Se a norma regulamentar não obriga a impressão, é claro que tudo será feito pelo computador, inclusive o

atendimento do comando legal existente no *caput* do art. 281 do CTB, que exige que a infração deverá ter sua consistência julgada pela autoridade de trânsito na esfera de sua competência. Tal comando normativo, só nos leva a comprovação que estamos vivendo a era da substituição do homem pela máquina.

Outro ponto de destaque na novel regulamentação é a questão da notificação no momento da autuação, prevista na norma do artigo 280, inciso VI do CTB.

A norma do inciso VI, estipula que a assinatura do infrator, sempre que possível, valerá como notificação do cometimento da infração. O § 5º do art. 2º da Resolução nº. 149/03, regulamentou o assunto determinando, o seguinte:

§ 5º. O Auto de Infração valerá como notificação da autuação quando colhida a assinatura do condutor e:

I - a infração for de responsabilidade do condutor;

II - a infração for de responsabilidade do proprietário e este estiver conduzindo o veículo.

Ocorre muitas vezes que o veículo é conduzido por pessoa diversa do proprietário, sendo que o órgão de trânsito não envia a notificação da autuação para o endereço constante no registro do veículo, supondo que teria realizado a notificação no ato da lavratura do auto de infração, assim, o proprietário por diversas vezes somente toma conhecimento da existência da multa quando esta é lançada nos registros do Departamento Estadual de Trânsito, impedindo o licenciamento.

Tal entendimento está em desacordo com a legislação, vez que a notificação deve ser entregue ao responsável por seu pagamento, conforme determina a Resolução nº. 108/99 do CONTRAN, o responsável pelo pagamento da multa é o proprietário do veículo. Assim sendo, somente quando o proprietário estiver conduzindo o veículo é que tal notificação poderá surtir seus efeitos.

Todavia, a regulamentação não acabou de vez com o impasse, vez que o inciso I do §5º, do artigo 2º da Resolução nº. 149/03 validou a notificação feita ao condutor quando a infração for de responsabilidade deste.

A Portaria nº. 01/98 do Denatran, em seu anexo IV, estabeleceu a codificação das infrações, bem como atribuiu a responsabilidade pelo cometimento. Abstrai-se, em suma, que a maioria das infrações são de circulação, estacionamento e parada, e todas são atribuídas ao condutor e se este não informar o recebimento da autuação, o proprietário tomará

conhecimento somente quando esta for convertida em penalidade, assim terá uma instância de seu direito de defesa suprimida.

Quando a infração for de responsabilidade do proprietário e pessoa diversa estiver conduzindo o veículo, tais como falta de equipamento, ou licenciamento, este recebe a notificação e poderá exercer seu amplo direito de defesa.

Conclui-se que no caso do inciso I, do § 5.º, do art. 2.º, a Resolução nº. 149/03 não resolveu a questão, pois quem é responsável pelo pagamento é quem deve ser notificado, tanto nas infrações de responsabilidade do condutor, quanto nas infrações de responsabilidade do proprietário.

O art.3.º da Resolução nº. 149/03 dispõe que:

Art. 3º. À exceção do disposto no § 5º do artigo anterior, após a verificação da regularidade 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, no mínimo, os dados definidos no art. 280 do CTB e em regulamentação específica.

Assim sendo, o Contran inseriu na regulamentação a prévia notificação em consonância com o inciso II do art. 281. Verifica-se que no caso de infrações de responsabilidade do condutor e sendo este notificado na forma do § 5.º do art. 2.º, tornam-se desnecessárias não só a verificação da regularidade do Auto de Infração, quanto o envio da notificação ao proprietário, ou no caso de ser abordado o proprietário, desnecessário notificá-lo, bem como não haverá a verificação da regularidade do AIT.

É lastimável a atitude do Órgão regulamentador, tendo em vista utilizar-se de procedimentos diversos para situações semelhantes, por exemplo, se o veículo encontra-se estacionado em local proibido e o condutor não é abordado, o agente lavrará o Auto e o remeterá a autoridade de trânsito com circunscrição sobre a via, que verificará a regularidade do Auto e estando em ordem notificará o proprietário da autuação.

Contudo se o condutor é abordado, naquele momento está sendo notificado, e não receberá via correio a notificação da autuação, assim, não será verificada a regularidade do AIT, cabendo ao cidadão tão somente, no prazo de quinze dias, interpor a Defesa da Autuação.

O § 2.º do art. 3.º estatui a Defesa da Autuação, que nada mais é do que a Defesa Prévia prevista na Resolução nº. 568/80 CONTRAN, revogada pela

Resolução nº. 148/03 CONTRAN. O infrator terá o prazo de quinze dias contados da notificação da autuação para interpô-la junto a autoridade competente.

Interposta a Defesa da Autuação, a autoridade de trânsito poderá cancelar o Auto de Infração ou aplicar a penalidade. Não sendo interposta no prazo, ou não sendo acolhida a defesa, a autoridade de trânsito aplicará a penalidade cabível, expedindo a Notificação da Penalidade, com os dados mínimos previstos no CTB.

Importante previsão trazida pela Resolução nº. 149/03 do CONTRAN é a determinação de que a autuação não incidirá qualquer restrição no Órgão de Trânsito responsável pelo registro do veículo, pois, a Administração Pública, mesmo no exercício do seu poder de polícia e nas atividades *self executing* não pode impor aos administrados sanções que repercutam no seu patrimônio sem a preservação da ampla defesa.

Imposta a penalidade e notificado o proprietário do veículo caberá recursos em primeira e segunda instâncias administrativas, na forma dos arts. 285 e seguintes do CTB.

O recurso em primeira instância poderá ser interposto sem o recolhimento do valor da multa, perante a junta administrativa de recursos de infrações de trânsito do órgão que aplicou a penalidade.

Sendo indeferido, poderá ser interposto recurso em segunda instância, mediante recolhimento do valor da multa, encerrando-se a esfera administrativa.

5. CONCLUSÃO

A Resolução n.º149, de 19 de Setembro de 2003, do Contran, uniformizou o procedimento administrativo da lavratura do auto de infração, da expedição da Notificação da Autuação e da Notificação da Penalidade, assim regulamentou o Processo Administrativo de Trânsito previsto no art.280 e seguintes do CTB.

Conforme bem dispôs o magistrado mineiro Evandro Lopes da Costa Teixeira, em decisão liminar nos autos do Mandado de Segurança n.º 0024.04.291.859-9, em consonância com a doutrina unânime, a resolução não cria direitos, apenas dá diretrizes e o alcance da norma vigente, portanto, se a resolução dispõe a necessidade da dupla notificação é porque a Lei assim prevê.

O Código de Trânsito Brasileiro estabelece duas notificações distintas. A primeira refere-se ao cometimento da infração e a segunda à aplicação da

penalidade, que ocorre somente se a Defesa da Autuação não for acatada ou não for apresentada, assegurando-se plenamente o contraditório e a ampla defesa.

Conclui-se que a aplicação da penalidade de multa ao proprietário do veículo sem que haja a Notificação da Autuação para possibilitar a Defesa da Autuação ou Defesa Prévia, é ilegal, bem como condicionar o licenciamento do veículo ou a liberação do mesmo dos pátios de apreensão, ao pagamento de multas que foram aplicadas sem a observância da dupla notificação, por frontal ofensa ao direito a ampla defesa e ao contraditório.

Destarte, todas as infrações aplicadas após a entrada em vigor do Código de Trânsito Brasileiro, isto é, 23 de janeiro de 1998, até a adoção pelos Órgãos Administrativos de Trânsito, do procedimento previsto nas Resoluções nºs 568/80, 829/97 e 149/03 todas do Contran, são passíveis de anulação, uma vez que foram aplicadas de forma irregular em total discrepância com a Lei nº. 9.503/97.

O Ministério Público poderia intentar Ação Civil Pública para obrigar as autoridades a anularem as infrações aplicadas irregularmente, todavia se o Judiciário assim determinasse, ocasionaria um verdadeiro caos nos Órgãos de Trânsito, em todas as esferas da Administração, uma vez que foram aplicadas milhares de multas de maneira irregular, o que significa milhões de reais em arrecadação, gastos com a própria fiscalização, melhoria do trânsito e pagamento de pessoal.

Cabe, portanto, a discussão pela via difusa, com a propositura da competente Ação Declaratória de Nulidade do Ato Administrativo, tendo em vista que a Jurisprudência majoritária tem pugnado pelo cancelamento dos Autos de Infração aplicados sem a observância do procedimento adequado.

Todos os proprietários e condutores penalizados com a suspensão do direito de dirigir, pontuação levada a registro no prontuário, apreensão do veículo por débito de multas, e qualquer outra penalidade prevista no CTB, pode pleitear judicialmente a anulação do ato administrativo para ver seu direito declarado em conformidade com os ditames legais e constitucionais.

Referências Bibliográficas

ARAÚJO, Marcelo José. Processo administrativo: novidades. Infojus, 18 out. 2003. Disponível em: <<http://www.infojus.com.br>> Acesso em 27 out. 2003.

CRETILLA JUNIOR, J.. Curso de Direito Romano: o direito romano e o direito civil brasileiro. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

DI PIETRO, Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 15.ed. São Paulo: Atlas,2003.

DINIZ, Maria Helena. Compêndio de introdução à ciência do Direito. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

FARIA, Edimur Ferreira de. Curso de Direito Administrativo Positivo. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

HONORATO, Cássio Mattos. Trânsito: infrações e crimes. Campinas: Millennium, 2000.

KRIGGER, Ilson Idalécio Marques. Processo administrativo e defesa do infrator no código de trânsito brasileiro. Porto Alegre: Síntese, 1998.

MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. 7. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 28. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 16. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

MEZZOMO, Marcelo Colombelli. A defesa prévia no processo administrativo de trânsito: feições e limites. Teresina, 2003. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=4011>>. Acesso em: 27 out. 2003.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. Instituições de Direito Civil. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999, v. 1.

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

SILVA, João Baptista da. Código de trânsito brasileiro explicado. Belo Horizonte: O Lutador, 1999.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 7ª. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991.

SOBRINHO, José Almeida; BARBOSA, Manoel Messias; MUKAI, Nair S. Nakamura. Código de trânsito brasileiro anotado. 3ª. Ed. Campinas: Editora Jurídica Mizuno, 1999.

SWENSSON, Walter Cruz; NETO, Renato Swensson. Procedimentos e prática de trânsito: de acordo com o código de trânsito brasileiro lei 9.503/97. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998.