



ESA

RIO GRANDE DO SUL

DIREITO

DE TRÂNSITO

Volume II

Coordenadoras:

Andréia Scheffer

Elenita Bentz

Rosângela Maria Herzer dos Santos

Ano 2019

Coordenadoras

Andréia Scheffer

Elenita Bentz

Rosângela Maria Herzer dos Santos

Direito de Trânsito

Volume II



Porto Alegre, 2019

Coordenadoras

Andréia Scheffer

Elenita Bentz

Rosângela Maria Herzer dos Santos

AUTORES

Ana Carla Pereira da Silva

Andréia Scheffer

Beatriz Cavalheiro Galant

Cesar Augusto Cavazzola Junior

Daniela Miranda da Costa

Elenita Bentz

Elton dos Santos Lentz

Fernanda Patussi

Guilherme Gressler Volante

Jesael Duarte da Silva

Lorena Silva Saraiva

Luís Eduardo de Souza Cadore

Luísa Barbisan Mortari

Morgana Garibaldi Diefenthaler

Roberto de Faria

Roberto Vinícius Silva Saraiva

Rodrigo Vieira da Cunha Gontan

Vicente M. V. Pinto

Vilnei Pinheiro Sessim

Direito de Trânsito

Volume II



Porto Alegre, 2019

Copyright © 2019 by Ordem dos Advogados do Brasil

Todos os direitos reservados

Presidente da Comissão Especial de Direito de Trânsito
Andréia Scheffer

Recebimento dos textos, diagramação, ficha catalográfica
Jovita Cristina G. dos Santos

Capa
Carlos Pivetta

D536

Direito de Trânsito/ Andréia Scheffer, Elenita Bentz...[et.al] (Coordenadoras). – Porto Alegre: OAB/RS, 2019. 190p. v.2

ISBN: 978-85-62896-19-4

1. Direito de trânsito. I Título.

CDU: 351.81

Bibliotecária Jovita Cristina Garcia dos Santos – CRB 1517/10º

Rua Manoelito de Ornellas,55 – Praia de Belas
CEP: 90110-230 Porto Alegre/RS
Telefone: (51) 3287-1838
direitodetransito@oabrs.org.br

**O conteúdo é de exclusiva responsabilidade dos seus autores.
Revisão: Responsabilidade dos Autores.**

**ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - CONSELHO FEDERAL
DIRETORIA/GESTÃO 2019/2021**

Presidente: Felipe Santa Cruz
Vice-Presidente: Luiz Viana Queiroz
Secretário-Geral: José Alberto Simonetti
Secretário-Geral Adjunto: Ary Raghiant Neto
Diretor Tesoureiro: José Augusto Araújo de Noronha

ESCOLA NACIONAL DE ADVOCACIA – ENA

Diretor-Geral: Ronnie Preuss Duarte

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - SECÇÃO DO RIO GRANDE DO SUL

Presidente: Ricardo Ferreira Breier
Vice-Presidente: Jorge Luiz Dias Fara
Secretária-Geral: Regina Adylles Endler Guimarães
Secretária-Geral Adjunta: Fabiana Azevedo da Cunha Barth
Tesoureiro: André Luis Sonntag

ESCOLA SUPERIOR DE ADVOCACIA

Diretora-Geral: Rosângela Maria Herzer dos Santos
Vice-Diretor: Darci Guimarães Ribeiro
Diretora Administrativa-Financeira: Graziela Cardoso Vanin
Diretora de Cursos Permanentes: Fernanda Corrêa Osório, Maria Cláudia Felten
Diretor de Cursos Especiais: Ricardo Hermany
Diretor de Cursos Não Presenciais: Eduardo Lemos Barbosa
Diretora de Atividades Culturais: Cristiane da Costa Nery
Diretor da Revista Eletrônica da ESA: Alexandre Torres Petry

CONSELHO PEDAGÓGICO

Alexandre Lima Wunderlich
Paulo Antonio Caliendo Velloso da Silveira
Jaqueline Mielke Silva
Vera Maria Jacob de Fradera

CAIXA DE ASSISTÊNCIA DOS ADVOGADOS

Presidente: Pedro Zanette Alfonsin
Vice-Presidente: Mariana Melara Reis
Secretária-Geral: Neusa Maria Rolim Bastos
Secretária-Geral Adjunta: Claridê Chitolina Taffarel
Tesoureiro: Gustavo Juchem

TRIBUNAL DE ÉTICA E DISCIPLINA

Presidente: Cesar Souza
Vice-Presidente: Gabriel Lopes Moreira

CORREGEDORIA

Corregedora: Maria Helena Camargo Dornelles

Corregedores Adjuntos

Maria Ercília Hostyn Gralha,
Josana Rosolen Rivoli,
Regina Pereira Soares

OABPrev

Presidente: Jorge Luiz Dias Fara
Diretora Administrativa: Claudia Regina de Souza Bueno
Diretor Financeiro: Ricardo Ehrensperger Ramos
Diretor de Benefícios: Luiz Augusto Gonçalves de Gonçalves

COOABCred-RS

Presidente: Jorge Fernando Estevão Maciel
Vice-Presidente: Márcia Isabel Heinen

SUMÁRIO

PALAVRA DO PRESIDENTE- <i>Ricardo Breier</i>	9
APRESENTAÇÃO – <i>Andréia Scheffer</i>	10
PREFÁCIO – <i>Rosângela Maria Herzer dos Santos</i>	11
RECOLHIMENTO DA CNH DE MOTORISTA PROFISSIONAL NÃO PRESSUPÕE REQUISITO LEGAL PARA OBTENÇÃO DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO – <i>Ana Carla Pereira da Silva</i>	11
DA (IN) APLICABILIDADE DA PRECLUSÃO NO DIREITO DE TRÂNSITO E SUAS REPERCUSSÕES PRÁTICAS – <i>Andréia Scheffer e Elenita Bentz</i>	19
A REAL “FUNÇÃO SOCIAL” DAS INFRAÇÕES DE TRÂNSITO – <i>Beatriz Cavalheiro Galant</i>	30
UM OLHAR SOBRE O LOCAL: IMPACTOS DA ATUAÇÃO PÚBLICA NO TRÂNSITO DE PASSO FUNDO/RS – <i>Cesar Augusto Cavazzola Junior e Jesael Duarte da Silva</i>	40
O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA NAS INFRAÇÕES DE TRÂNSITO – <i>Daniela Miranda da Costa</i>	60
PROCESSO ADMINISTRATIVO DE DIREITO DE TRÂNSITO: A NECESSIDADE DA NOTIFICAÇÃO POR EDITAL COMO (VERDADEIRA) ÚLTIMA RATIO – <i>Elton dos Santos Lentz</i>	69
RESPONSABILIDADE CIVIL EM CASO DE ACIDENTES DE TRÂNSITO ENVOLVENDO VEÍCULOS DE APLICATIVOS – <i>Fernanda Patussi</i>	87
A INDICAÇÃO DE CONDUTOR NA ESFERA JUDICIAL – <i>Guilherme Gressler Volante</i>	94
RECOLHIMENTO DA HABILITAÇÃO: MEDIDA ADMINISTRATIVA OU PENALIDADE SEM O DEVIDO PROCESSO LEGAL? – <i>Luís Eduardo de Souza Cadore</i>	104

A RESPONSABILIDADE CIVIL NO TRANSPORTE DE PESSOAS E O DIREITO À AÇÃO REGRESSIVA – <i>Luísa Barbisan Mortari</i>	119
A (IN)VALIDADE DAS NOTIFICAÇÕES DE TRÂNSITO EXPEDIDAS POR REMESSA POSTAL SEM AVISO DE RECEBIMENTO – <i>Morgana Garibaldi Diefenthaeler</i>	129
INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO V, ARTIGO 19, DA RESOLUÇÃO DO CONTRAN N. 723/2018 – <i>Roberto Faria</i>	151
O AMBIENTE NORMATIVO ADEQUADO PARA A EFETIVIDADE DE DIREITOS CONSTITUCIONAIS E MOBILIDADE URBANA EM CIDADES SUSTENTÁVEIS: ASPECTOS JURÍDICOS DAS ESTRATÉGIAS DE INTERVENÇÃO E ADAPTAÇÃO DO ESPAÇO CONSTRUÍDO, RETROFIT E MULTIMODALIDADE – <i>Roberto Vinícius Silva Saraiva e Lorena Silva Saraiva</i>	155
DA NECESSIDADE DE DUPLA NOTIFICAÇÃO DO CONDUTOR INFRATOR – <i>Rodrigo Vieira da Cunha Gontan</i>	169
DO CRIME DE VIOLAÇÃO DA SUSPENSÃO DO DIREITO DE DIRIGIR – ANÁLISE DO ARTIGO 307 DO CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA ATUALIZADA – <i>Vicente M. V. Pinto e Vilnei Pinheiro Sessim</i> ...	181

PALAVRA DO PRESIDENTE

É com grande satisfação que me dirijo aos leitores do e-book “Direito de Trânsito” – Volume II”. Na realidade, o entusiasmo tem origem em mais de um motivo.

O primeiro deles tem relação com a sequência de um trabalho que vem sendo realizado com seriedade e competência pela Comissão Especial de Direito do Trânsito da OAB/RS (CET). O fato de ter a segunda edição atesta o sucesso do trabalho inaugural e a oportunidade que se criou para a publicação de produções científicas oriundas de estudos e experiências práticas em Direito de trânsito.

Discutir sobre os avanços e retrocessos deste ramo do Direito é necessário, atual e pertinente. Todos somos impactados pelas questões do trânsito, sendo motoristas ou pedestres.

Além disso, a segunda edição indica um trabalho engajado da CET da OAB/RS. Consideramos fundamental a participação das comissões e de seus integrantes, seja com eventos e cursos, seja com produções de conteúdo. A publicação do e-book permite que profissionais não só da Ordem gaúcha, mas de outros estados e países tenham acesso ao conteúdo gerado pela advocacia do Rio Grande do Sul.

Finalmente, é preciso ressaltar o protagonismo crescente da Escola Superior de Advocacia da OAB/RS (ESA/RS), que vem sendo uma vibrante fomentadora de conteúdo atual e enriquecedora sobre o Direito e seus desafios.

Dessa forma, faço um destaque especial à diretora-geral da ESA/RS, Rosângela Herzer dos Santos; à presidente da CET, Andréia Scheffer; e à vice-presidente da CET Elenita Bentz. O trabalho desse trio de competentes advogadas na coordenação do e-book deve ser reconhecido

Boa leitura.

Ricardo Breier

Presidente da Ordem dos advogados do Brasil -RS

APRESENTAÇÃO

Esta obra, que conta com a organização de Andréia Scheffer, Elenita Bentz e Rosângela Herzer dos Santos, partiu da escassez de material doutrinário no âmbito do Direito de Trânsito e da real necessidade do profissional que atua da matéria. Dado o sucesso do Volume I lançado em 2018, ficou evidente a importância de lançarmos uma segunda edição.

O volume II do e-book de Direito de Trânsito é uma coletânea de artigos que, além de incentivar a produção científica oriunda de pesquisas e experiências práticas em Direito de Trânsito, a obra vem com o propósito de auxiliar os estudos de quem pretende iniciar ou aprofundar seus conhecimentos nesta ainda pouco explorada área do Direito.

Os textos aqui reunidos apresentam ideias de profissionais com formação e experiências múltiplas, cumprindo a função de subsidiar discussões sob diversas óticas, percebemos aqui abordagens acerca de legislação e fiscalização de trânsito, normativas administrativas, responsabilidade civil e segurança viária, condições que tornam esta obra multidisciplinar como o trânsito é e merece ser estudado.

Ambicionamos que as reflexões apresentadas nesta obra propiciem aos operadores do Direito e às pessoas interessadas no tema, uma atualização do conhecimento sobre importantes questões que envolvem o Direito de Trânsito.

Desejamos ainda, aos autores todo o êxito que merecem, com o agradecimento da comissão organizadora.

Boa Leitura!!

Andréia Scheffer

Presidente da Comissão Especial de Direito do Trânsito – OAB/RS

PREFÁCIO

A Escola Superior de Advocacia da OAB/RS, com satisfação, apresenta a coletânea de artigos, sob o título “Direito de Trânsito – V.II”. A coletânea contempla quinze artigos: Recolhimento da CNH de motorista profissional não pressupõe requisito legal para obtenção de benefício previdenciário (Ana Carla Pereira da Silva); Da (in) aplicabilidade da preclusão no direito de trânsito e suas repercussões práticas (Andréia Scheffer e Elenita Bentz); A real “função social” das infrações de trânsito (Beatriz Cavalheiro Galant); Um olhar sobre o local: impactos da atuação pública no trânsito de Passo Fundo/RS (Cesar Augusto Cavazzola Junior e Jesael Duarte da Silva); O princípio constitucional do contraditório e da ampla defesa nas infrações de trânsito (Daniela Miranda da Costa); Processo administrativo de direito de trânsito: A necessidade da notificação por edital como (verdadeira) última ratio (Elton dos Santos Lentz); Responsabilidade civil em caso de acidentes de trânsito envolvendo veículos de aplicativos (Fernanda Patussi); A indicação de condutor na esfera judicial (Guilherme Gressler Volante); Recolhimento da habilitação: medida administrativa ou penalidade sem o devido processo legal? (Luís Eduardo de Souza Cadore); A responsabilidade civil no transporte de pessoas e o direito à ação regressiva (Luísa Barbisan Mortari); A (in)validade das notificações de trânsito expedidas por remessa postal sem aviso de recebimento (Morgana Garibaldi Diefenthaler); Inconstitucionalidade do inciso V, artigo 19, da resolução do Contran n. 723/2018 (Roberto de Faria); O ambiente normativo adequado para a efetividade de direitos constitucionais e mobilidade urbana em cidades sustentáveis: Aspectos jurídicos das estratégias de intervenção e adaptação do espaço construído, retrofit e multimodalidade (Roberto Vinícius Silva Saraiva e Lorena Silva Saraiva); Da necessidade de dupla notificação do condutor infrator (Rodrigo Viera da Cunha Gontan); Do crime de violação da suspensão do direito de dirigir – análise do artigo 307 do código de trânsito brasileiro à luz da jurisprudência atualizada (Vicente M. V. Pinto e Vilnei Pinheiro Sessim). Honrados em poder proporcionar a divulgação dos artigos que contemplam temas variados e de interesse aos que labutam no Direito de Trânsito, agradecemos todos os autores pela contribuição com a necessária atualização e aperfeiçoamento da advocacia.

Rosângela Maria Herzer dos Santos

Diretora-Geral da Escola Superior de Advocacia da OAB/RS

RECOLHIMENTO DA CNH DE MOTORISTA PROFISSIONAL NÃO PRESSUPÕE REQUISITO LEGAL PARA OBTENÇÃO DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO

Ana Carla Pereira da Silva¹

Resumo: A prática reiterada de recolhimento de CNH de segurado motorista profissional como requisito para obtenção de benefício junto ao INSS constitui flagrante ilegalidade e abuso de poder. Necessário e urgente a atenção sobre a necessidade de atuação autônoma e não subordinada das duas autarquias, considerando que a comunicação de dados e documentos não pressupõe ato normativo cogente. Há de se entender pela inexistência de hierarquia entre as autarquias, bem como respeitar a competência determinada por lei para realização de perícias e laudos pela junta médica competente de trânsito.

Palavras-chave: Autarquias; Laudos; Habilitação; Ilegalidade.

INTRODUÇÃO

Os atos da Administração Pública que determinam restrições ou penalidades no que concerne ao exercício do direito de dirigir são atos plenamente vinculados.

Estes atos não dão ao agente público qualquer margem de escolha sobre sua atuação, pois a lei determina expressamente como deve ser conduzido o processo ou procedimento.

Não obstante, apesar da inexistência de margem de liberdade, alguns procedimentos excedem os limites da legalidade, tornando-se lesivos ao cidadão que acaba por sofrer as consequências do abuso de poder. Logo, a arbitrariedade não pode prevalecer.

O Ordenamento Jurídico, sobre os atos vinculados, determina um “dever-ser”.

Sob esta ótica, sem pretensão de exaurir o tema, mas tão somente indicar uma atuação estatal corriqueira que acaba por incidir em abuso, quando não observados os devidos preceitos legais para a resolução das demandas administrativas de trânsito em casos de recolhimento indevido do registro de habilitação de segurados que obtêm do INSS o direito de recebimento de benefício, seja auxílio doença ou mesmo aposentadoria por invalidez.

A aquisição de um direito não deverá necessariamente suprimir o exercício de outro direito, sem que haja o pleno acesso ao devido processo legal em todas as instâncias administrativas, bem como o direito à ampla defesa e ao contraditório.

¹ Advogada e consultora jurídica desde 2009 (OAB/SP n.297563). Graduada em Direito pela Universidade Federal de Alagoas e Pós-Graduada em Direito, Políticas Públicas e Controle Externo, pela Universidade Nove de Julho.

1. DA AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL PARA O RECOLHIMENTO EM RAZÃO DA OBTENÇÃO DO BENEFÍCIO

Fato constante ocorre com o cruzamento de dados entre o Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS e os Departamentos de Trânsito dos Estados e do Distrito Federal (DETRAN), onde o primeiro informa a realização de exame e existência de laudo médico autorizando o início do pagamento de benefício previdenciário – auxílio doença ou aposentadoria por invalidez – para segurado que exerce a função de motorista profissional.

Todavia, através desse cruzamento de dados, depois de prestadas as informações sobre a perícia realizada pelo INSS, há imediata suspensão do direito de dirigir do segurado, com o consequente recolhimento do documento de registro de habilitação para que haja liberação do pagamento do benefício.

O procedimento administrativo ocorre sem qualquer embasamento legal, considerando a ausência de prévia instauração de processo administrativo pelo órgão de trânsito competente para realização de perícia médica. Esta, por sua vez deverá necessariamente ser constituída por junta médica especializada – médicos com títulos de especialista em medicina de trânsito.

Somente a partir da conclusão desta perícia é que se há de entender pela possibilidade de manutenção do direito de dirigir do segurado, não necessariamente para fins de exercício profissional. Logo, condicionar a liberação do recebimento do benefício ao recolhimento do documento de habilitação constitui flagrante ilegalidade.

Relevante salientar que tal recolhimento não encontra esteio em nenhum regramento jurídico-normativo, não constitui norma cogente.

A previsão do cruzamento de dados contida no Manual de Perícias Médicas do INSS importa apenas em mencionar da necessidade de comunicação com o órgão executivo de trânsito, no que se refere ao quesito da capacidade ou incapacidade do segurado para o exercício profissional.

Para o médico-perito do INSS, deverá constar no laudo conclusivo da perícia apenas se o segurado poderá exercer função de motorista profissional ou não.

O recolhimento da CNH consiste, ainda que numa interpretação indireta – embora específica, em suspensão do direito de dirigir do segurado, caso expressamente previsto no Código de Trânsito Brasileiro, não admitindo de modo algum o atributo da discricionariedade no ato.

Regis Fernandes de Oliveira descreve de modo ímpar o entendimento:

*“A Administração tem seus limites fixados pelo sistema normativo. Não pode ir além dele, nem dele transbordar, pois estaria realizando prática de atos viciados pelo excesso ou com abuso de poder. Assim, tem seu linde fixado no ordenamento normativo. Ou, em outras palavras, apenas pode concretizar e realizar aquilo que o ordenamento lhe determina”*².

Corroborando com a afirmativa anterior, segue o dispositivo legal, qual seja, art. 272 do Código de Trânsito Brasileiro, que determina *in verbis*:

*“Art. 272. O recolhimento da Carteira Nacional de Habilitação e da Permissão para Dirigir dar-se-á mediante recibo, além dos casos previstos neste Código, quando houver suspeita de sua inautenticidade ou adulteração”*³.

Reafirma-se: não há qualquer norma que determine o recolhimento da CNH do segurado para obtenção do benefício.

2. AUSÊNCIA DE HIERARQUIA ENTRE AS AUTARQUIAS.

Não havendo normatividade sobre a questão em comento, tampouco há hierarquia entre as autarquias supracitadas. Não cabe subordinação, apenas colaboração.

Ora, em sua autonomia, o DETRAN possui sua própria junta médica especializada para realização de perícias. Esta, por determinação normativa, deve ser necessariamente especializada para periciar a capacidade psicomotora do condutor, definindo por laudo autônomo sobre a possibilidade ou impossibilidade do exercício do direito de dirigir, ainda que somente veículos de passeio, proibindo o exercício do direito para fins profissionais.

Frise-se que tal laudo nada influi na incapacidade laboral possivelmente constatada pela perícia médica do INSS. O artigo 10, caput, da Resolução 267/2008 do Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN) determina:

*“Art.10. A realização e o resultado do exame de aptidão física e mental e da avaliação psicológica são, respectivamente, de exclusiva responsabilidade do médico perito examinador de trânsito e do psicólogo perito examinador de trânsito”*⁴.

² OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Ato Administrativo**. São Paulo. Revista dos Tribunais, 2001, p.33.

³ Código de Trânsito Brasileiro – CTB – LEI Nº 9.503, de 23 de Setembro de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19503.htm>

⁴ Conselho Nacional de Trânsito, Resolução nº 267, de 15 de fevereiro de 2008. *Dispõe sobre o exame de aptidão física e mental, a avaliação psicológica e o credenciamento das entidades públicas e*

E ainda, sobre as formações em medicina e psicologia, consecutivamente, exigidas para o exercício da perícia, dispõe o artigo 18, incisos II e III, da mesma Resolução:

“O art.18, (...)

II – o médico deve ter Título de Especialista em Medicina de Tráfego, expedido de acordo com as normas da Associação Médica Brasileira – AMB e do Conselho Federal de Medicina – CFM ou Capacitação de acordo com o programa aprovado pela Comissão Nacional de Residência Médica – CNRM (...);

III – o psicólogo deve ter Título de Especialista em Psicologia do Trânsito reconhecido pelo Conselho Federal de Psicologia – CFP, ou ter concluído com aproveitamento o curso de Capacitação para ‘Psicólogo Perito Examinador de Trânsito’ (...).”⁵

Há de se ter o devido discernimento entre a capacidade laboral – auferida pela perícia médica do INSS – e a capacidade para exercer o direito de dirigir veículos de passeio, em âmbito que não abranja o exercício profissional.

Inclusive, tal observação se faz obrigatória no documento de registro de habilitação para fins de fiscalização e exames especializados quando da necessidade de renovação da carteira nacional de habilitação.

A observação em comento possui determinação normativa no parágrafo único do artigo 8º da Resolução 425/2012 do Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN) quando informa que “no resultado ‘apto com restrições’ constarão da CNH as observações codificadas no Anexo XV”⁶.

3. DEVER DE CUMPRIMENTO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Não há necessidade imperativa da privação do direito do segurado ao exercício de dirigir em razão de impedimento sobre sua atividade profissional de motorista. Há de se atentar ao respeito e cumprimento dos Princípios da Legalidade e Proporcionalidade.

Legalidade sim, pois é de suma importância ressaltar que não há qualquer dispositivo legal que determine a vinculação da liberação do pagamento do benefício ao recolhimento

privadas de que tratam o art. 147, I e §§ 1º a 4º e o art. 148 do Código de Trânsito Brasileiro. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=108968>>.

⁵ *IBIDEM.*

⁶ Conselho Nacional de Trânsito, Resolução nº 425, de 27 de novembro de 2012. *Dispõe sobre o exame de aptidão física e mental, a avaliação psicológica e o credenciamento das entidades públicas e privadas de que tratam o art. 147, I e §§ 1º a 4º e o art. 148 do Código de Trânsito Brasileiro. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=247963>>.*

da carteira nacional de habilitação e conseqüente penalidade de suspensão do direito de dirigir.

O Código de Trânsito Brasileiro é específico ao listar todas as possibilidades de suspensão e de cassação do direito de dirigir. Não cabe discricionariedade quando a lei determina que o ato seja vinculado.

Pela proporcionalidade, há de se ter como exato que o cruzamento de dados é algo absolutamente necessário e compreensível. Todavia, imprescindível observar a autonomia das autarquias envolvidas, bem como a competência estabelecida para cada junta médica e a finalidade precípua das perícias de cada uma das autarquias.

Não há que se falar em irregularidade na prestação do benefício ao conceder o direito de dirigir ao segurado (com as devidas restrições, quando necessárias), posto que a questão é absolutamente diversa. Senão, vejamos: a) o exercício profissional de motorista requer horas de atuação contínua ao volante; b) o ato de dirigir veículo de passeio sem a atividade profissional não requer tamanha demanda física, psicológica e ou estrutural.

Nota-se de pronto que há divergência gritante no exigir de um motorista profissional a realização de transporte de carga ou de passageiros, da disposição física para dirigir de sua residência até um shopping ou supermercado.

Ainda, no que pertine à proporcionalidade, há dispositivos legais aptos a reduzir o alcance do direito de dirigir, excluindo expressamente a possibilidade de utilização da CNH para fins profissionais, podendo, inclusive, ser realizada a redução da categoria da habilitação, seja por determinação da junta médica, por livre requerimento do condutor ou ainda por determinação judicial.

É de preciso reafirmar que o respeito aos Princípios supramencionados em nada diminui a importância da comunicação ao DETRAN realizada pelo INSS sobre a existência do benefício por lesão que possa, inclusive, vir a incapacitar definitivamente o condutor para o exercício do direito de dirigir.

Destarte, não se nega de modo algum a responsabilidade necessária no cruzamento de dados por precaução e prevenção em prol da segurança no trânsito.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Das circunstâncias jurídicas que não se pode ignorar, é a necessária existência dos dois trâmites processuais no âmbito administrativo, que são independentes, embora haja comunicação pela apresentação de dados e documentos.

Preserva-se, deste modo, o acesso à garantia do direito constitucional ao devido processo legal, bem como à ampla defesa e ao contraditório. Sem supressão de instâncias e ou processos.

Incabível e ilegal seria a supressão de um direito sem oferecer a oportunidade de análise realizada por junta médica especializada da autarquia competente (DETRAN) no âmbito de trânsito.

Há junta médica para realização de perícia no INSS e há, necessariamente médicos peritos especializados em trânsito e segurança viária nos Departamentos de Trânsito dos Estados e do Distrito Federal. Estes últimos com plena autonomia funcional para realização de perícias, laudos e pareceres médicos e ou psicológicos que podem, inclusive, discordar das informações recebidas pelos dados e documentos do INSS, no que concerne à capacidade para o exercício do direito de dirigir em circunstâncias diversas das profissionais.

E desta diversidade não cabe o argumento de fraude aos cofres públicos. Imperioso se faz o controle e apreciação do caso concreto dentro da respectiva competência de cada uma das autarquias.

Destarte, o simples cruzamento de dados jamais poderá ser pressuposto de penalidade sobre o direito de dirigir, posto que não há qualquer subordinação legal e ou hierárquica.

REFERÊNCIA

BRASIL. Código de Trânsito Brasileiro – CTB – LEI Nº 9.503, de 23 de Setembro de 1997. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19503.htm>

BRASIL. Conselho Nacional de Trânsito, Resolução nº 267, de 15 de fevereiro de 2008. *Dispõe sobre o exame de aptidão física e mental, a avaliação psicológica e o credenciamento das entidades públicas e privadas de que tratam o art. 147, I e §§ 1º a 4º e o art. 148 do Código de Trânsito Brasileiro.* Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=108968>>.

BRASIL. Conselho Nacional de Trânsito, Resolução nº 425, de 27 de novembro de 2012. *Dispõe sobre o exame de aptidão física e mental, a avaliação psicológica e o credenciamento das entidades públicas e privadas de que tratam o art. 147, I e §§ 1º a 4º e o art. 148 do Código de Trânsito Brasileiro.* Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=247963>>.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Ato Administrativo*. São Paulo. Revista dos Tribunais, 2001.

DA (IN) APLICABILIDADE DA PRECLUSÃO NO DIREITO DE TRÂNSITO E SUAS REPERCUSSÕES PRÁTICAS

Andréia Scheffer¹
Elenita Bentz²

Sumário: Introdução. 1. Conceito e espécies de Preclusão. 2. Inaplicabilidade da Preclusão no Direito de Trânsito. 3. Entendimentos Jurisprudenciais atualizados. Conclusão. Referências.

Resumo: O presente estudo versa sobre o tema da preclusão no Direito de Trânsito, um estudo realizado através de pesquisas bibliográficas, normativas e jurisprudenciais. Propõe uma abordagem acerca do conceito e espécies de preclusão consoante o Código de Processo Civil/2015 de modo a refletir acerca da (in) aplicabilidade da Preclusão no Direito do Trânsito antes à legislação e normativas específicas.

Palavras-chave: Preclusão – Direito de Trânsito – Penalidades – Prescrição - Jurisprudência.

INTRODUÇÃO

Recentemente o tema da preclusão tem tomado espaço de discussão em tribunais, colégios e turmas recursais de diversos estados da federação no que toca ao Direito de Trânsito, especialmente quando iniciado cumprimento ou cumprida penalidades de suspensão ou de cassação do direito de dirigir.

É cediço que o tema da preclusão no Direito de Trânsito tem desencadeado vários efeitos nas decisões judiciais, bem como, impossibilitando o cidadão de suscitar determinadas matérias disponíveis.

Muitas decisões judiciais, motivam a preclusão, não acolhendo a inconformidade processual em relação ao defeito formal/material alegado, sob a alegação da própria prática de ato incompatível com o interesse de demandar em juízo.

¹ OAB/RS nº 86.812. Presidente da Comissão Especial de Direito do Trânsito da OAB/RS e Membro da Comissão Especial de Direito do Trânsito do Conselho Federal da OAB. E-mail: andreia.scheffer@gmail.com

² Advogada inscrita na OAB/RS nº 93.396. Vice-presidente da Comissão Especial de Direito do Trânsito da OAB/RS. Coordenadora e idealizadora da Comissão Mista de Direito do Trânsito do RS. E-mail: elenitabentz@gmail.com

Nesse sentido, será abordado o tema da preclusão, sua definição, conceito e espécies, nos termos do Código de Processo Civil/2015, análise da Doutrina e normativas específicas com a devida e necessária interpretação constitucional, bem como a apresentação de Jurisprudências, envidando promover a melhor compreensão do tema.

O objetivo do presente trabalho não é encerrar a discussão da temática, muito ao contrário, se pretende propor o início do diálogo doutrinário em âmbito nacional, a fim de evitar o perecimento do direito e a insegurança jurídica.

1. CONCEITO E ESPÉCIES DE PRECLUSÃO

A Lei nº 9.503 de 23/09/1997, que instituiu o Código de Trânsito Brasileiro - CTB, não traz em seu bojo, nenhum dispositivo legal sobre a aplicação da Preclusão no Direito de Trânsito Brasileiro. Logo, a respeitável Lei Especial, carece de disciplina específica, sendo-lhe aplicada por analogia, o Novo Código de Processo Civil/2015³.

O conceito de preclusão, se encontra no brilhante ensinamento de José Miguel Garcia Medina⁴:

Preclusão é expressão empregada, em direito processual, para se indicar que a oportunidade de se realizar determinado ato processual se passou, e a ela não se pode mais retornar. Não é necessária uma sanção punitiva, embora muitas vezes seja assim designada pela lei, especialmente quando ligada à extinção de uma faculdade processual [...]⁵.

Logo, a preclusão envolve a ideia de que algo se passou, ou se fechou⁶, e não pode mais ser praticado no processo. Não pode mais ser suscitado, restando superado a questão que a envolve.

O vocábulo “preclusão” na definição do Dicionário Jurídico Especial de Afonso Celso F. Rezende⁷, se define quando for perdida uma faculdade processual, ou seja, o direito estará precluso pelo não-exercício de uma determinada atividade na ordem legal ou por uma ação com ela incompatível.

³ BRASIL. Lei nº 13.105 de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm>. Acesso em: 04 nov. 2019.

⁴ MEDINA, José Miguel Garcia. **Direito processual civil moderno**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

⁵ MEDINA, op. cit., p.309.

⁶ Idem, ibidem, p.309.

⁷ REZENDE, Afonso Celso F. **Dicionário jurídico especial**. Leme: J. H. Mizuno, 2009.

Define Fredie Didier Jr.⁸ que o instituto é antigo e “etimologicamente, em suas origens latinas, preclusão advém de *preclusio*, mais especificamente do verbo *praeccludere*, que significa fechar, tapar, proibir, vedar”⁹.

Nesse passo, explica Arnaldo Rizzardo¹⁰, que:

[...] a preclusão restringe-se à perda ou à extinção de uma faculdade processual, não mais se permitindo que se pratique ou renove o ato, com o que o processo segue o normal desenvolvimento, até chegar ao objetivo final, que é a concretização do direito reclamado. Comumente, acontece no curso do processo judicial, quando a parte não recorre da sentença no prazo indicado, ou deixa de contestar, ou de falar sobre documentos juntados no lapso concedido na intimação.¹¹ (Grifo nosso)

Por sua vez, leciona Yussef Said Cahali¹² que “a preclusão não se prende somente à expiração de um termo, mas pode derivar da prática de um ato incompatível com aquele que se deva praticar; ao passo que a decadência fulmina a ação, entendida como um todo único, a preclusão fulmina somente as atividades (atos) isoladas ou faculdades, nas quais se manifesta a ação durante o processo”¹³.

Na definição de José Miguel Garcia Medina, a preclusão vai além da extinção de uma faculdade processual, pois, ultrapassa-se uma etapa, uma fase, ou momento em que se pode discutir sobre uma questão e, segue-se em frente com o processo. A preclusão é um fenômeno que alcança o processo objetivamente¹⁴.

O Novo Código de Processo Civil/2015¹⁵, elenca previsões sobre a preclusão, como por exemplo, nos dispositivos abaixo:

Art. 507. É vedado à parte discutir no curso do processo as questões já decididas a cujo respeito se operou a preclusão.

Art. 223. Decorrido o prazo, extingue-se o direito de praticar ou de emendar o ato processual, independentemente de declaração judicial, ficando assegurado, porém, à parte provar que não o realizou por justa causa.

⁸ DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil**: v.1. 12.ed. Salvador: Jus Podivm, 2010, p.291.

⁹ DIDIER JR., op. cit., p.291.

¹⁰ RIZZARDO, Arnaldo; FILHO, Arnaldo Rizzardo; RIZZARDO, Carine Ardissonne. **Prescrição e decadência**. 2.ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

¹¹ RIZZARDO, op. cit., p.48.

¹² CAHALI, Yussef Said. **Prescrição e Decadência**. 1.ed., 2.tir. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

¹³ CAHALI, op. cit., p.33.

¹⁴ MEDINA, op. cit., p.309.

¹⁵ BRASIL. Lei nº 13.105 de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm>. Acesso em: 04 nov. 2019.

§ 1º Considera-se justa causa o evento alheio à vontade da parte e que a impediu de praticar o ato por si ou por mandatário.

§ 2º Verificada a justa causa, o juiz permitirá à parte a prática do ato no prazo que lhe assinar.

Art. 278. A nulidade dos atos deve ser alegada na primeira oportunidade em que couber à parte falar nos autos, sob pena de preclusão.

No entanto, importante ressaltar, que há assuntos em que não se opera a preclusão¹⁶. Por exemplo, as matérias de ordem pública, que podem ser suscitadas, em qualquer momento processual, seja pelas partes, seja pelo juízo, ou, mesmo que ainda na esfera administrativa.

Seguindo o estudo, temos que as espécies de preclusão são as seguintes: a) Temporal; b) Lógica; e c) Consumativa.

Evidencia-se a *Preclusão Temporal*, pelo não exercício do ato no prazo legal¹⁷. Consiste na “perda do poder processual em razão do seu não exercício no momento oportuno; a perda do prazo é inércia que implica preclusão”¹⁸.

Para a maioria dos doutrinadores, a preclusão temporal é reconhecida como um fenômeno decorrente do desrespeito pelas partes dos prazos próprios e preclusivos, ocorrendo, a título de exemplificação, quando a parte não oferece contestação ou recurso dentro do prazo legal¹⁹.

Já a *Preclusão Lógica*, caracteriza-se pela incompatibilidade do ato, relacionado a outro já praticado²⁰. É “a perda de faculdade/poder processual por se ter praticado ato incompatível com seu exercício. Advém, assim, da prática de ato incompatível com o exercício da faculdade/poder processual”²¹.

Nas palavras de Ovídio Baptista da Silva²², a preclusão lógica trata-se “da impossibilidade em que se encontra a parte de praticar determinado ato ou postular certa providência judicial em razão da incompatibilidade existente entre aquilo que agora a parte pretende e sua própria conduta processual anterior”²³.

¹⁶ MEDINA, José Miguel Garcia. **Novo Código de Processo Civil comentado**: com remissões e notas comparativas ao CPC/1973. 5.ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017, p.836.

¹⁷ REZENDE, Afonso Celso F. **Dicionário jurídico especial**. Leme: J. H. Mizuno, 2009, p.321.

¹⁸ DIDIER JR., op. cit., p.295.

¹⁹ Idem. Ibidem.

²⁰ REZENDE, op. cit., p.321.

²¹ DIDIER JR., op. cit., p.296.

²² SILVA, Ovídio Baptista da. **Curso de Processo Civil**. 5 ed. São Paulo: RT, 2000, v.1, p.209.

²³ SILVA, op. cit., p.209.

Por sua vez, a *Preclusão Consumativa* ocorre quando por fato já resolvido e praticado de maneira válida. Aqui, exemplifica-se o disposto no Art. 278 do Código de Processo Civil/2015²⁴. Assemelha-se à prescrição, porém não lhe é sinônima²⁵.

Logo, a preclusão consumativa, consiste na “perda de faculdade/poder processual, em razão de ter sido exercido, pouco importa se bem ou mal. Já se praticou o ato processual pretendido, não sendo possível corrigi-lo, melhorá-lo ou repeti-lo. Observa-se quando já se consumou a faculdade/poder processual”²⁶.

Ainda nesse ponto, cita-se como exemplo, quando a parte oferece a sua contestação ou interpõe recurso de apelação no quinto dia do prazo (frisa-se que os prazos nesse caso são de 15 dias úteis), contudo, esquece de descrever um argumento importante; como já exerceu e consumou sua faculdade de recorrer, não pode nos 10 dias subsequentes do prazo, corrigir ou melhorar a contestação ou o recurso interposto²⁷.

Em suma, a preclusão é a perda de um direito, de um prazo ou de uma faculdade legal ou processual que não foi exercitada dentro do tempo prefixado. A (in) aplicabilidade do instituto da preclusão no Direito de Trânsito, é o tema que se passa a analisar.

2. DA (IN) APLICABILIDADE DA PRECLUSÃO NO DIREITO DE TRÂNSITO

Para analisarmos a aplicabilidade ou não do instituto da preclusão no Direito de Trânsito é imprescindível compreender a sistemática punitiva deste microsistema jurídico e em que condições o judiciário tem, por vezes, amparado decisões em tal argumento.

O artigo 256 do Código de Trânsito Brasileiro elenca seis modalidades (vigentes) de penalidades que podem ser aplicadas aos condutores ou proprietários por transgressão as normas estabelecidas na mesma codificação, são elas:

- I - advertência por escrito;
- II - multa;
- III - suspensão do direito de dirigir;
- IV - ~~apreensão do veículo;~~ (Revogado pela Lei nº 13.281, de 2016)
- V - cassação da Carteira Nacional de Habilitação;
- VI - cassação da Permissão para Dirigir;
- VII - frequência obrigatória em curso de reciclagem.

²⁴Art. 278. A nulidade dos atos deve ser alegada na primeira oportunidade em que couber à parte falar nos autos, sob pena de preclusão.

²⁵FELIPPE, Donald J. **Dicionário jurídico de bolso**: terminologia jurídica: termos e expressões latinas de uso forense. Atualizado por Alencar Frederico. 19.ed. Campinas: Millennium Editora, 2009, p.196.

²⁶DIDIER JR., op. cit., p.297.

²⁷Idem. Ibidem.

No que toca à penalidade de natureza pecuniária, a multa, o Superior Tribunal de Justiça pacificou em 2010 o entendimento que o seu cumprimento (pagamento) não inibe a discussão judicial deste débito, editando o enunciado de Súmula nº. 434²⁸.

A discussão sobre a aplicabilidade ou não da preclusão versa diretamente quanto às penalidades que cerceiam o direito de dirigir dos condutores, suspensão e cassação do documento de habilitação, eis que penalidades de cunho eminentemente temporal, ou seja, a dúvida é se àquele condutor que esteja cumprindo uma destas penalidades ou àquele que já as tenha cumprido na integralidade aplicar-se-ia a preclusão lógica ou consumativa, respectivamente.

Se o cumprimento da penalidade de multa não inibe a discussão judicial, não há razão plausível que leve a compreensão de que o cumprimento das penalidades de suspensão ou cassação impeça o ajuizamento de processo visando arguição de nulidades ocorridas no âmbito administrativo.

Os argumentos que, teoricamente subsidiam a aplicação, não encontram sequer acolhimento constitucional, uma vez que o artigo 5º, inciso XXXV da Constituição Federal garante que “a lei não excluirá da apreciação do poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”, isto é, independentemente do início ou do cumprimento integral da penalidade no âmbito administrativo, é inadmissível conceber a negativa de amparo jurisdicional.

De outra feita, equivocada analogia ao Art. 1.000 do Código de Processo Civil²⁹ já que o cumprimento da penalidade se dá no âmbito administrativo e não depende da aceitação do condutor penalizado, nem expressa, nem tacitamente.

A Resolução nº. 723 do Conselho Nacional de Trânsito estabelece em seu artigo 16 que a data de início do cumprimento da penalidade será fixada e anotada no Registro Nacional de Carteira de Habilitação (RENACH), isto significa dizer que o cumprimento independe da concordância, aceite, voluntariedade ou até mesmo da notificação válida deste condutor³⁰.

Desde novembro de 2017, com a vigência da Deliberação CONTRAN nº 163 (normativa que antecedeu a Resolução 723/2018), é dispensada a entrega da Carteira

²⁸ Súmula 434 - O pagamento da multa por infração de trânsito não inibe a discussão judicial do débito. Data da Publicação - DJ-e 13-5-2010

²⁹ Art. 1.000. A parte que aceitar expressa ou tacitamente a decisão não poderá recorrer. Parágrafo único. Considera-se aceitação tácita a prática, sem nenhuma reserva, de ato incompatível com a vontade de recorrer.

³⁰ Explicamos: não é incomum que o condutor seja notificado pela via de publicação de edital, circunstância que não assegura a efetiva ciência do penalizado.

Nacional de Habilitação para fins de início de cumprimento da penalidade, ausente, portanto, a prática de qualquer ato voluntário incompatível com sua pretensão de discutir a penalidade no judiciário.

Importa dizer que, mesmo nos casos onde o condutor entrega sua CNH no órgão competente, não há voluntariedade, eis que tal ato deriva diretamente da notificação recebida com conteúdo claramente coercitivo. Antes da alteração normativa apontada, a notificação de imposição de penalidade ou de julgamento trazia como dever do condutor proceder com a entrega do documento sob pena de incidir em crime de desobediência, previsto no artigo 330 do Código Penal.

Portanto, independentemente da norma vigente à época do fato, não há higidez no entendimento da existência de voluntariedade ou prática de ato incompatível, inaplicável por consequência, o artigo 1.000 do CPC.

Aplicável, todavia, o artigo 10 do Código de Processo Civil, o qual estabelece que “o juiz não pode decidir, em grau algum de jurisdição, com base em fundamento a respeito do qual não se tenha dado às partes oportunidade de se manifestar, ainda que se trate de matéria sobre a qual deva decidir de ofício”, razão pela qual, antes de proferir decisão de aplicação de quaisquer das espécies de preclusão, mister se faz a intimação prévia das partes, inclusive em nome do direito constitucional de pleno e amplo exercício do contraditório.

Sob outra ótica, a Lei 9.873/1999, que estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, bem como a Resolução 723 do CONTRAN regulam o lapso temporal para discussão administrativa ou judicial de questões atinentes às infrações de trânsito. Não cabe, portanto, ao judiciário definir prazos de prescrição ou decadência do direito a ser postulado.

Destarte, vimos que, seja pela ótica constitucional, processual ou ante especificidade das normas reguladoras no Direito de Trânsito, descabe a aplicabilidade da preclusão lógica ou consumativa.

3. ENTENDIMENTOS JURISPRUDENCIAIS ATUALIZADOS

As Turmas Recursais da Fazenda Pública do Rio Grande do Sul, órgão precursor da aplicação do instituto da preclusão nas situações já referidas, revisaram recentemente o entendimento, afastando incidência da preclusão para o ajuizamento de ação judicial visando a discussão da nulidade do ato administrativo, conforme decisões abaixo colacionadas:

Ementa: AGRAVO DE INSTRUMENTO. DETRAN/RS - DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRANSITO. PLEITO DE SUSPENSÃO DO AUTO DE INFRAÇÃO. ALEGAÇÃO DE AUSÊNCIA DE NOTIFICAÇÃO. REQUISITOS DA TUTELA PROVISÓRIA PREENCHIDOS. MANUTENÇÃO DA DECISÃO LIMINAR. Para a concessão da tutela de urgência, é necessário que existam elementos que evidenciem a probabilidade do direito e a demonstração de perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo, conforme prevê o art. 300 do CPC/2015. Inicialmente, no julgamento da Reclamação nº 70081378598, a Câmara da Função Delegada dos Tribunais Superiores no Tribunal de Justiça do Estado, **em observância à Súmula nº 434 do STJ, e dos precedentes daquela Corte Superior que ensejaram a edição da súmula, afastou a incidência de preclusão para o ajuizamento de ação judicial para discussão da nulidade do ato administrativo, mesmo que já cumprida a penalidade imposta pela autoridade de trânsito. Dessa forma, resta insubsistente o fundamento da preclusão para discussão do PSDD/PCDD adotado para julgar indeferir o pedido, impondo-se a análise das alegações da parte autora.** No caso em tela, verifica-se a existência de elementos que evidenciam a probabilidade do direito, pois as notificações do Auto de Infração de Trânsito (NAIT) e Imposição da Penalidade (NIP) foram remetidas para o proprietário de veículo e não para o condutor, devidamente identificado, conforme determina o art. 257, §3º, e art. 282, ambos, do CTB. AGRAVO DE INSTRUMENTO PROVIDO.(Agravado de Instrumento, Nº 71008936312, Terceira Turma Recursal da Fazenda Pública, Turmas Recursais, Relator: José Ricardo Coutinho Silva, Julgado em: 06-11-2019). (Grifo nosso)

Ementa: RECURSO INOMINADO. PRIMEIRA TURMA RECURSAL DA FAZENDA PÚBLICA. DETRAN/RS. INFRAÇÃO DE TRÂNSITO. AUSÊNCIA DE NOTIFICAÇÃO DO CONDUTOR. CERCEAMENTO DE DEFESA. ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL DAS TURMAS RECURSAIS FAZENDÁRIAS. **PRECLUSÃO. INOCORRÊNCIA. Não há, de acordo com a decisão da Reclamação nº 70081378598 do Tribunal do Estado do Rio Grande do Sul, preclusão do direito de discutir, na via judicial, as nulidades dos autos de infração de trânsito quando já ocorreu o cumprimento, ou o início do cumprimento da penalidade administrativa.** Ressalvo meu entendimento pessoal no sentido de que a responsabilidade legal pelo pagamento da multa referente à infração cometida pelo condutor é exclusiva do proprietário do veículo, nos termos do § 3º do art. 282 do CTB, motivo pelo qual a ele são enviadas as notificações (NAIT e NIP). Porém, conforme entendimento predominante nesta Primeira Turma Recursal da Fazenda, a ausência de notificação do condutor caracteriza cerceamento de defesa. Assim, a fim de evitar a divergência e primando pelo princípio do colegiado, adoto o posicionamento majoritário desta Turma Recursal. RECURSO INOMINADO PROVIDO. UNÂNIME.(Recurso Cível, Nº 71008418774, Turma Recursal da Fazenda Pública, Turmas Recursais, Relator: José Pedro de Oliveira Eckert, Julgado em: 31-10-2019). (Grifo nosso)

Conforme se observa, a revisão do entendimento se deu em virtude do julgamento da Reclamação nº 70081378598 pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul em 21 de agosto de 2019, onde restou reconhecida a aplicação da Súmula 434 do STJ também no que toca às demais penalidades elencadas no artigo 256 do Código de Trânsito Brasileiro.

Entretanto, outros Tribunais vêm mantendo a equivocada aplicabilidade da preclusão lógica ou consumativa em matéria de trânsito, vejamos:

MANDADO DE SEGURANÇA- BLOQUEIO DE CNH DECORRENTE DE IMPOSIÇÃO DE PENALIDADE DE SUSPENSÃO DO DIREITO DE DIRIGIR - SENTENÇA DENEGATÓRIA DA SEGURANÇA – HIPÓTESE EM QUE O IMPETRANTE, ANTERIORMENTE À PROLAÇÃO DA R. SENTENÇA, COMPARECEU ESPONTANEAMENTE AO DETRAN PARA ENTREGAR A CNH E INICIAR O CUMPRIMENTO DA PENALIDADE - PRECLUSÃO LÓGICA QUE RESULTA NA PERDA SUPERVENIENTE DO INTERESSE PROCESSUAL DE AGIR E RECURSAL NOS TERMOS DO ART. 485, VI, CPC – EXTINÇÃO DO FEITO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO DECRETADA, DE OFÍCIO- SENTENÇA DENEGATÓRIA DA SEGURANÇA MANTIDA POR FUNDAMENTO DISTINTO- RECURSO PREJUDICADO. (TJSP; Apelação Cível 1057345-49.2017.8.26.0053; Relator (a): Ferraz de Arruda; Órgão Julgador: 13ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 14ª Vara de Fazenda Pública; Data do Julgamento: 29/01/2019; Data de Registro: 04/02/2019)

Exemplificando a problemática da equivocada aplicação da preclusão lógica nos casos onde se deu o início do cumprimento da penalidade de suspensão do direito de dirigir, colacionamos decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo, como se percebe, contrária ao texto constitucional e demais normativas apresentadas neste breve arrazoado.

CONCLUSÃO

Um trabalho pensado na advocacia, uma busca que transcende conceitos teóricos, a pretensão aqui é tentar entender o que os estudos da teoria significam no mundo prático. Os conceitos abordados já foram tratados por doutrinadores de alto gabarito, portanto a pretensão não foi inovar no campo conceitual do instituto da preclusão, mas sim, refletir quanto a sua aplicação prática, especialmente quanto a sua aplicação no Direito de Trânsito.

Como vimos ao longo do presente trabalho, tanto a Constituição Federal, o Código de Processo Civil, o Código de Trânsito Brasileiro, a Lei nº. 9873/1999, bem como a Resolução 723 do Conselho Nacional de Trânsito nos concedem elementos suficientes para formação da convicção sobre a inaplicabilidade da preclusão lógica ou consumativa no Direito de Trânsito.

Há de se considerar uma afronta ao direito constitucional do cidadão de poder socorrer-se ao amparo jurisdicional quando da existência de nulidades no processo administrativo.

Igualmente indiscutível a ofensa a Súmula 434 do Superior Tribunal de Justiça, eis que se o cumprimento de uma penalidade (multa), não inibe a discussão judicial, o cumprimento das penalidades de suspensão ou cassação do direito de dirigir, previstas no

mesmo artigo do Código de Trânsito Brasileiro, não podem ter sua apreciação judicial cerceada.

Então cabe a nós, na qualidade de advogados, evitarmos o vilipêndio das garantias constitucionais, evitando condutas arbitrárias decorrentes da má interpretação e/ou da indevida aplicação das normativas.

Cabe a nós sermos diligentes e atuantes. Cabe ao profissional do direito de trânsito manter-se constantemente atualizado, aprimorando sua capacidade técnica e argumentativa. Arbitrariedades existiram, existem e sempre existirão, é inerente ao ser humano aproveitar-se de aberturas normativas ou interpretativas para fazer vigorar suas pretensões, por vezes não legítimas.

Não é nos escondendo atrás de muros fictícios que estaremos protegendo o Direito! É nos expondo, clarificando as ideias, racionalizando e ponderando as possibilidades que estaremos, de fato, primando pela tão clamada JUSTIÇA.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 04 nov. 2019.

BRASIL. Lei nº 9.503 de 23 de setembro de 1997. **Código de Trânsito Brasileiro**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9503.htm>. Acesso em: 04 nov. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.105 de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm>. Acesso em: 04 nov. 2019.

CAHALI, Yussef Said. **Prescrição e Decadência**. 1.ed., 2.tir. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

CIRINO, Paulo André da Silva. **Legislação de Trânsito**. vol.48. Bahia: Editora JusPodivm, 2018.

FELIPPE, Donaldo J. **Dicionário jurídico de bolso**: terminologia jurídica: termos e expressões latinas de uso forense. Atualizado por Alencar Frederico. 19.ed. Campinas: Millennium Editora, 2009.

GOMES, Ordeli Savedra; AMARAL, Josimar Campos. **Processo administrativo de trânsito**. Curitiba: Juruá, 2018.

LEITE, Gisele; CRUZ, Ramiro Luiz Pereira da. Apontamentos sobre a preclusão no direito processual brasileiro vigente. **Jornal Jurid.**05 fev. 2018. Disponível em: << <https://www.jornaljurid.com.br/colunas/gisele-leite/apontamentos-sobre-a-preclusao-no-direito-processual-brasileiro-vigente>>>. Acesso em: 13 nov. 2019.

MEDINA, José Miguel Garcia. **Direito processual civil moderno**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

MEDINA, José Miguel Garcia. **Novo Código de Processo Civil comentado**: com remissões e notas comparativas ao CPC/1973. 5.ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

REZENDE, Afonso Celso F. **Dicionário jurídico especial**. Leme: J. H. Mizuno, 2009.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Embargos de Declaração nº. 71008656670**. Terceira Turma Recursal da Fazenda Pública, Turmas Recursais, Relator: José Ricardo Coutinho Silva, Julgado em: 06-11-2019. Disponível em: <http://www1.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_processo.php?nome_comarca=Turmas%20Recursais&versao=&versao_fonetica=1&tipo=1&id_comarca=700&num_processo_mask=&num_processo=71008656670&codEmenta=7706337&temIntTeor=true>. Acesso em: 13 nov. 2019.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Embargos de Declaração nº. 71008584922**. Terceira Turma Recursal da Fazenda Pública, Turmas Recursais, Relator: José Ricardo Coutinho Silva, Julgado em: 06-11-2019. Disponível em: <https://www1.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_processo.php?nome_comarca=Turmas%20Recursais&versao=&versao_fonetica=1&tipo=1&id_comarca=700&num_processo_mask=&num_processo=71008584922&codEmenta=7706337&temIntTeor=true>. Acesso em: 13 nov. 2019.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Agravo de Instrumento nº. 71008936312**. Terceira Turma Recursal da Fazenda Pública, Turmas Recursais, Relator: José Ricardo Coutinho Silva, Julgado em: 06-11-2019. Disponível em: <https://www1.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_processo.php?nome_comarca=Turmas%20Recursais&versao=&versao_fonetica=1&tipo=1&id_comarca=700&num_processo_mask=&num_processo=71008936312&codEmenta=7706337&temIntTeor=true>. Acesso em: 13 nov. 2019.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Recurso Inominado nº. 71008418774**. Turma Recursal da Fazenda Pública, Turmas Recursais, Relator: José Pedro de Oliveira Eckert, Julgado em: 31-10-2019. Disponível em: <https://www1.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_processo.php?nome_comarca=Turmas%20Recursais&versao=&versao_fonetica=1&tipo=1&id_comarca=700&num_processo_mask=&num_processo=71008418774&codEmenta=7706337&temIntTeor=true>. Acesso em: 13 nov. 2019.

RIZZARDO FILHO, Arnaldo; Arnaldo Rizzardo; RIZZARDO, Carine Ardisson. **Prescrição e decadência**. 2.ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

A REAL “FUNÇÃO SOCIAL” DAS INFRAÇÕES DE TRÂNSITO

Beatriz Cavalheiro Galant¹

Sumário: Introdução. 1. Conceituação de infração de trânsito e suas penalidades. 2. Previsão do assunto educação no trânsito no CTB. 3. Finalidade das infrações de trânsito. 3.1. Destinação da receita arrecadada com as cobranças de multas de trânsito. Conclusão. Referências.

Resumo: O objetivo desse artigo é discutir acerca da real “função social” das infrações de trânsito, que deveria ser o caráter educativo e não simplesmente arrecadatório. Para isso, propõe-se, através da análise do Código de Trânsito Brasileiro (Lei nº 9.503/1997), o estudo de tal assunto, trazendo em um momento inicial a conceituação de infrações de trânsito e suas penalidades, bem como o que o Código de Trânsito Brasileiro prevê sobre a educação no trânsito. Posteriormente, será tratado a respeito da finalidade das infrações de trânsito e por fim sobre a destinação da receita arrecadada com a cobranças dessas multas, conforme dispõe o CTB.

Palavras-chave: Infrações de Trânsito. Penalidades. Educação no Trânsito. Finalidade das Infrações. Destinação da arrecadação.

INTRODUÇÃO

A problemática envolvendo a finalidade arrecadatória das infrações de trânsito em prejuízo à finalidade educativa é um assunto de extrema importância para a sociedade. Muito embora o Código de Trânsito Brasileiro possua um capítulo que trate especificamente sobre “a educação para o Trânsito”, onde por exemplo está previsto que tal assunto será promovido na pré-escola e nas escolas de 1º, 2º e 3º graus, sabemos que na prática isso está, infelizmente, longe de se tornar realidade.

Assim, o objetivo do presente artigo é justamente demonstrar a real “função social” das infrações de trânsito, destacando, inclusive, que o próprio CTB, em seu artigo 320 estabelece que a receita arrecadada com a cobrança das multas de trânsito será aplicada, exclusivamente, em sinalização, engenharia de tráfego, de campo, policiamento, fiscalização

¹ Advogada com inscrição na OAB/RS nº 103.056. Graduada em Direito pela Ulbra – Gravataí. Pós-graduada em Direito Processual Civil pela UNISC. Membro da Comissão Especial de Direito do Trânsito da OAB/RS 2019/2021, coordenando o Grupo de Trabalho Educação no Trânsito. E-mail: bia.galant.adv@gmail.com.

e educação no trânsito, o que também, na prática, sabemos que não ocorre, uma vez que tal arrecadação, pelo menos no Estado do Rio Grande do Sul, vai para o caixa único do Estado.

Dessa forma, o artigo será dividido em três capítulos, iniciando com conceituação de infração de trânsito e suas penalidades, passando para a previsão da educação no trânsito no CTB, e por último a finalidade das infrações de trânsito e a destinação, que deveria e que realmente é dada, à receita arrecadada com as cobranças das multas de trânsito.

1. CONCEITUAÇÃO DE INFRAÇÃO DE TRÂNSITO E SUAS PENALIDADES

O Código de Trânsito Brasileiro, Lei nº 9.503/1997, em seu capítulo XV, dispõe acerca das infrações de trânsito, sendo que, inclusive, o próprio Código, em seu artigo 161, traz a definição de infração:

Art. 161. Constitui infração de trânsito a inobservância de qualquer preceito deste Código, da Legislação Complementar ou das Resoluções do CONTRAN, sendo o infrator sujeito às penalidades e medidas administrativas indicadas em cada artigo, além das punições previstas no Capítulo XIX.

Parágrafo único: As infrações cometidas em relação às Resoluções do CONTRAN terão suas penalidades e medidas administrativas definidas nas próprias Resoluções. (grifei)

Ainda, no CTB, em seu anexo I, assim como no Manual Brasileiro de Fiscalização de Trânsito, infração vem definida 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.”

Considerando que o Direito de Trânsito é um nicho que está em constante evolução e ainda não há um número considerável de doutrinadores, ficaremos apenas com a conceituação de infração trazida pelo próprio Código, conforme visto anteriormente.

Nos artigos seguintes do referido capítulo, ou seja, do artigo 162 a 255, estão previstas todas as infrações de trânsito, as quais possuem em sua descrição a penalidade e medida administrativa, sendo que, entre elas, possuem algumas conhecidas como “auto suspensivas”, ou seja, quando a própria infração já prevê a suspensão do direito de dirigir, não computando, portanto, a pontuação prevista para um posterior processo de suspensão de dirigir por pontuação.

No que tange às penalidades das infrações de trânsito, devidamente previstas no capítulo XVI, do artigo 256 ao 268, cabe destacar o artigo inicial, o qual estabelece que “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- (revogado); V- cassação da Carteira Nacional de Habilitação, VI- cassação da Permissão para Dirigir; VII- frequência obrigatória em curso de reciclagem.

Ainda, os parágrafos 1º e 3º do referido artigo dispõe, respectivamente, que “A aplicação das penalidades previstas neste Código não elide as punições originárias de ilícitos penais decorrentes de crimes de trânsito, conforme disposições de lei” e “A imposição da penalidade será comunicada aos órgãos ou entidades executivos de trânsito responsáveis pelo licenciamento do veículo e habilitação do condutor.”

Consoante o artigo 257, as penalidades serão impostas ao condutor, ao proprietário do veículo, ao embarcador e ao transportador, salvo os casos de descumprimento de obrigações e deveres impostos a pessoas físicas ou jurídicas expressamente mencionados no Código.

Importante ressaltar também que o artigo 259 do CTB estabelece que 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. Por sua vez o artigo 258 prevê que as infrações punidas com multa classificam-se, de acordo com sua gravidade, em quatro categorias, que atualmente são: I - infração de natureza gravíssima, punida com multa no valor de R\$ 293,47 (duzentos e noventa e três reais e quarenta e sete centavos); II - infração de natureza grave, punida com multa no valor de R\$ 195,23 (cento e noventa e cinco reais e vinte e três centavos); III - infração de natureza média, punida com multa no valor de R\$ 130,16 (cento e trinta reais e dezesseis centavos); IV - infração de natureza leve, punida com multa no valor de R\$ 88,38 (oitenta e oito reais e trinta e oito centavos), e ainda no § 2º que quando se tratar de multa agravada, o fator multiplicador ou índice adicional específico é o previsto no Código.

Assim, após essa breve explanação acerca da conceituação de infração de trânsito e suas penalidades, passemos ao capítulo seguinte, o qual trará comentários sobre a previsão do assunto educação no trânsito no CTB.

2. PREVISÃO DO ASSUNTO EDUCAÇÃO NO TRÂNSITO NO CTB

A Lei nº 9.503/1997 traz um capítulo específico sobre tal assunto, conforme se verifica da análise dos artigos 74 a 79.

Inicialmente, cabe referir que conforme previsão na Lei, a educação para o trânsito é direito de todos e constitui dever prioritário para os componentes do Sistema Nacional de Trânsito, sendo obrigatória a existência de coordenação educacional em cada órgão ou entidade componente do Sistema Nacional de Trânsito. Igualmente, prevê que os órgãos ou entidades executivos de trânsito deverão promover, dentro de sua estrutura organizacional ou mediante convênio, o funcionamento de Escolas Públicas de Trânsito, nos moldes e padrões estabelecidos pelo CONTRAN (artigo 74, § 1º e 2º do CTB).

Ainda, conforme o artigo 75, o CONTRAN estabelecerá, anualmente, os temas e os cronogramas das campanhas de âmbito nacional que deverão ser promovidas por todos os órgãos ou entidades do Sistema Nacional de Trânsito, em especial nos períodos referentes às férias escolares, feriados prolongados e à Semana Nacional de Trânsito.

Inclusive, sobre tal previsão, insta destacar que a Resolução nº 771/2019 do CONTRAN (que estabelece o tema, a mensagem e o cronograma da campanha educativa de trânsito a ser realizada de maio de 2019 a abril de 2020), trouxe como tema “NO TRÂNSITO, O SENTIDO É A VIDA”, e visa envolver diretamente a sociedade nas ações, propondo uma reflexão sobre uma nova maneira de enfrentar a mobilidade. Ou seja, trata-se de um estímulo a todos aqueles que integram o trânsito (seja condutor, pedestre, passageiros), a optarem por um trânsito mais seguro.

No que tange à Semana Nacional do Trânsito, prevista no artigo 326 do Código de Trânsito Brasileiro (e que também é referida na Resolução nº 771/2019), que é comemorada anualmente entre os dias 18 e 25 de setembro, trata-se de ações voltadas a mobilizar a sociedade e contam com o apoio e participação de todos os órgãos que compõem o Sistema Nacional de Trânsito.

Importante referir que pelo calendário da Resolução nº 771/2019, no 3º quadrimestre desse ano de 2019, os protagonistas das ações são os ciclistas e temas como a proteção dos ciclistas, a preservação da vida no trânsito pelo Dia Mundial em Memória às Vítimas do Trânsito e a bicicleta nas férias escolares e o seu convívio no trânsito serão tratados pelos policiais, escolas e entidades ligadas ao trânsito.

Seguindo a análise do capítulo do CTB que trata da educação para o trânsito, cabe mencionar que o artigo 76 prevê que “A educação para o trânsito será promovida na pré-escola e nas escolas de 1º, 2º e 3º graus, por meio de planejamento e ações coordenadas entre os órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito e de Educação, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nas respectivas áreas de atuação.”

Ainda, o parágrafo único do referido artigo disciplina:

Parágrafo único. Para a finalidade prevista neste artigo, o Ministério da Educação e do Desporto, mediante proposta do CONTRAN e do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, diretamente ou mediante convênio, promoverá:

I - a adoção, em todos os níveis de ensino, de um currículo interdisciplinar com conteúdo programático sobre segurança de trânsito;

II - a adoção de conteúdos relativos à educação para o trânsito nas escolas de formação para o magistério e o treinamento de professores e multiplicadores;

III - a criação de corpos técnicos interprofissionais para levantamento e análise de dados estatísticos relativos ao trânsito;

IV - a elaboração de planos de redução de acidentes de trânsito junto aos núcleos interdisciplinares universitários de trânsito, com vistas à integração universidades-sociedade na área de trânsito. (grifei)

Todavia, embora exista essa previsão no CTB, sabemos que na prática, infelizmente, isso está longe de acontecer.

Caso esse assunto de fato fizesse parte do currículo interdisciplinar, desde o ensino fundamental, em escolas da rede pública como da privada, certamente as gerações futuras já veriam o trânsito com a importância que ele realmente tem e conseqüentemente isso resultaria em um número cada vez menor de acidentes e mortes.

Obviamente, essa educação, que inclui a percepção da realidade e a adaptação, assimilação e incorporação de novos hábitos e atitudes frente ao trânsito – ressaltando a corresponsabilidade governo e sociedade, em busca da segurança e bem-estar, que deveria ser promovida nas escolas também deve contar com o apoio das famílias dos alunos, as quais são responsáveis e auxiliam para a mudança cultural de nosso país.

Sobre tal assunto, BERWIG (2013), entende que:

Essa educação, evidentemente, não deve ser responsabilidade apenas da escola, uma educação formal apenas. Deve ser uma construção voltada à moldagem do caráter da pessoa e deve ter o comprometimento da família e da escola, pois sem o envolvimento da família dificilmente conseguiremos mudar esse quadro, posto que a figura paterna/materna é o modelo para os filhos, os quais assimilam e copiam hábitos e atitudes. São inúmeros os autores que têm se manifestado pela

necessidade de mudanças, dado que o sistema tradicional de ensino parece não dar conta da complexidade do mundo atual.²

Ainda, para o autor, a educação para o trânsito, a ser oferecida pelo Estado, não deve possuir somente um caráter educacional no sentido estrito sensu, e sim que tenha o objetivo de tornar as pessoas mais cidadãs:

Cremos que o objetivo principal da educação para o trânsito deva ser visto não somente como o ensino destinado à condução de veículos automotores, mas como o despertar de uma nova consciência na utilização do espaço de circulação, incluída a viária, quando seja priorizada a tolerância, a solidariedade, a cooperação e o comprometimento em substituição ao individualismo, à competição e ao exibicionismo. Ou seja, uma educação que tenha por fundamento axiológico a valorização do ser humano.³

Quanto aos demais artigos previstos no capítulo da educação para o trânsito (do artigo 77 ao 79, os quais, em sua maioria tratam da veiculação de mensagens educativas de trânsito em todo o território nacional), destaca-se o artigo 77, que estabelece:

Art. 77: No âmbito da educação para o trânsito caberá ao Ministério da Saúde, mediante proposta do CONTRAN, estabelecer campanha nacional esclarecendo condutas a serem seguidas nos primeiros socorros em caso de acidente de trânsito. Parágrafo único. As campanhas terão caráter permanente por intermédio do Sistema Único de Saúde - SUS, sendo intensificadas nos períodos e na forma estabelecidos no art. 76.

Assim, com esse breve comentário acerca da previsão do assunto educação no trânsito no CTB, bem como da Resolução que estabelece o tema, a mensagem e o cronograma da campanha educativa de trânsito a ser realizada de maio de 2019 a abril de 2020, passa-se ao último capítulo do presente artigo, que tratará da finalidade das infrações de trânsito e também da destinação da receita arrecadada com as cobranças de multas de trânsito.

3. FINALIDADE DAS INFRAÇÕES DE TRÂNSITO

Como visto no capítulo 1, infração de trânsito é inobservância de qualquer preceito do CTB, da Legislação Complementar ou das Resoluções do CONTRAN, sendo o infrator

² BERWIG, Aldemir. **Direito do Trânsito**. Ijuí: Editora Unijuí, 2013.

³ Idem. *Ibidem*

sujeito às penalidades e medidas administrativas indicadas em cada artigo, além das punições previstas no Capítulo XIX (sanção).

Ou seja, infringindo o que dispõe a legislação, está o infrator sujeito às penalidades referidas também no capítulo 1 do presente artigo, quais sejam: I- advertência por escrito, II- multa; III- suspensão do direito de dirigir; IV- (revogado); V- cassação da Carteira Nacional de Habilitação, VI- cassação da Permissão para Dirigir; VII- frequência obrigatória em curso de reciclagem.

Dessa forma, a questão a ser abordada nesse último capítulo, é justamente a finalidade, a real “função social” das infrações de trânsito, onde deveria ser primado o caráter educativo e não simplesmente arrecadatório.

Sabe-se que na legislação de trânsito uma das maneiras encontradas pelo legislador para penalizar aquele que infringe uma norma é a aplicação de uma multa pecuniária, escolhida por ter na simplicidade e celeridade de sua execução uma grande vantagem.

Todavia, no momento em que esse caráter punitivo, aplicado através da multa pecuniária, e que gera arrecadações para os cofres públicos, se torna, quiçá, o principal objetivo das autuações, por consequência afasta a intenção educativa das infrações, que deveria ser prioridade.

Exemplo disso são as diversas autuações pela não utilização do cinto de segurança pelo condutor do veículo ou passageiro, conforme estabelece o artigo 167 do CTB. Além de configurar uma infração grave e penalidade multa, que atualmente equivale a R\$195,23, a própria legislação estabelece como medida adm. a retenção do veículo até a colocação do cinto pelo infrator, ou seja, **mediante abordagem do agente de trânsito**.

Ocorre que na prática sabemos que essa abordagem raramente ocorre, sendo anotada a placa do veículo pelo agente para que então seja lavrado o auto de infração correspondente e dado o prosseguimento no procedimento de autuação.

Obviamente que cada condutor deve ou deveria ter consciência de seus atos, especialmente quando na direção do veículo, porém, se o poder público, através de seu agente de trânsito, tem a oportunidade de realizar a abordagem do condutor e orientá-lo da forma correta, e assim até evitar um possível acidente ou então fazer que aquela pessoa não cometa novamente a mesma infração, e assim não faz, deixa de primar pelo caráter educativo da infração.

3.1 Destinação da receita arrecadada com as cobranças de multas de trânsito

O próprio Código de Trânsito Brasileiro, em seu artigo 320, estabelece que a receita arrecadada com a cobrança das multas de trânsito será aplicada, exclusivamente, em sinalização, engenharia de tráfego, de campo, policiamento, fiscalização e educação no trânsito.

Ainda, os parágrafos 1º e 2º de tal artigo, determinam, respectivamente, que o percentual de 5% (cinco por cento) do valor das multas de trânsito arrecadadas será depositado, mensalmente, na conta de fundo de âmbito nacional destinado à segurança e educação de trânsito, bem como que o órgão responsável deverá publicar, anualmente, na rede mundial de computadores (internet) dados sobre a receita arrecadada com a cobrança de multas de trânsito e sua destinação.

Todavia, sabemos que na prática, pelo menos aqui no Estado do Rio Grande do Sul, o previsto no referido artigo não ocorre, uma vez que a arrecadação vai para o caixa único do Estado, ou seja, não cumprindo a destinação, que deveria ser **exclusiva**, aos setores previstos no artigo.

Aliás, acessando o site do Estado do Rio Grande do Sul⁴ e analisando as receitas do período de 01/01/2019 a 22/10/2019, é possível verificar que o DETRAN arrecadou R\$ 1.328.272.512,78 (um bilhão, trezentos e vinte e oito milhões, duzentos e setenta e dois mil, quinhentos e doze reais e setenta e oito centavos).

Ou seja, esse valor exorbitante, que refere-se à receita arrecadada em praticamente 9 meses pelo DETRAN do Estado do Rio Grande do Sul, e que deveria ser destinado “exclusivamente” ao trânsito, pelo visto é repassado em valor mínimo, uma vez que é evidente o caos que encontra-se tal setor, que vai desde a precariedade dos próprios órgãos de trânsito às estradas em péssimas condições, inviabilizando um tráfego seguro. No que tange à educação, em que pese a atual gestão tenha assumido um compromisso com essa temática, inclusive com a criação da Escola Pública de Trânsito e a redução de acidentes e mortes com as operações da Balada Segura, também verifica-se que ainda é pouco investido nesse quesito, o qual seria um dos, ou quiçá, o mais importante, ponto a ser priorizado.

⁴<http://www.transparencia.rs.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=Transparencia.qvw&host=QVS%40appro03&anonymous=true>

CONCLUSÃO

Conforme visto no presente artigo, em que pese o Código de Trânsito Brasileiro trate em um capítulo específico sobre “a educação para o trânsito”, onde, citando como exemplo o artigo 76, que prevê que tal assunto será promovido na pré-escola e nas escolas de 1º, 2º e 3º graus, sabemos que na prática isso está, infelizmente, longe de ser nossa realidade.

Ainda, embora no Código também exista a previsão da destinação da receita arrecadada com as cobranças das multas de trânsito (artigo 320), que deveria ser aplicada “exclusivamente”, em sinalização, engenharia de tráfego, de campo, policiamento, fiscalização e educação no trânsito, sabemos que isso não ocorre, tendo em vista que, pelo menos aqui no Estado do Rio Grande do Sul, tal valor é destinado a um caixa único.

Assim, nos estudos aqui realizados, concluiu-se que a infração de trânsito, cuja “função social” deveria ser atender o caráter educativo, e por isso a importância da abordagem pelo agente de trânsito quando da constatação do cometimento de alguma infração, obviamente, que quando possível, seria de suma importância para orientar o condutor/passageiro e assim evitar um possível acidente ou então fazer que aquela pessoa não cometa novamente a mesma infração, acabou desviando totalmente desse objetivo e priorizando o caráter arrecadatório.

Talvez se esse caráter arrecadatório das multas de trânsito fosse destinado exatamente da forma que dispõe o CTB, seria, quem sabe, possível afirmar que a infração de trânsito estaria atendendo de alguma forma sua finalidade, investindo em melhorias para esse setor, seja para sinalização, fiscalização, educação e com isso, por consequência, reduzindo o alto número de mortos e feridos no trânsito.

E receita para isso é notório que existe, pois como visto nesse trabalho somente o DETRAN/RS, no período de 9 meses, arrecadou R\$ 1.328.272.512,78 (um bilhão, trezentos e vinte e oito milhões, duzentos e setenta e dois mil, quinhentos e doze reais e setenta e oito centavos). Todavia, infelizmente, com a triste realidade financeira que encontra-se o País e em especial o Estado do Rio Grande do Sul, não é dada a destinação correta ao valor arrecadado com as multas e a situação do trânsito, assim como tantas outras áreas como saúde, educação, segurança, torna-se o verdadeiro caos.

Mas quem sabe, não perdendo a esperança, em um futuro não tão distante, o CTB seja aplicado em sua integralidade e a “educação para o Trânsito” seja de fato prioridade, assim como a destinação dos valores arrecadados se dê da forma correta, somado à

conscientização e empatia de todos aqueles que integram o trânsito, sejam condutores, passageiros, pedestres, ciclistas e seus próprios agentes, e tenhamos um trânsito seguro, garantindo assim a proteção do bem maior: nossa vida!

REFERÊNCIAS

BERWIG, Aldemir. *Direito do Trânsito*. Ijuí: Editora Unijuí, 2013.

BRASIL. Lei nº 9.503 de 23 de setembro de 1997. *Código de Trânsito Brasileiro*. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9503.htm>. Acesso em: 22 out. 2019.

BRASIL. Resolução *CONTRAN nº 771, de 28 de Fevereiro de 2019*. Disponível em: < <https://infraestrutura.gov.br/images/Resolucoes/Resolucao7712019.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2019

UM OLHAR SOBRE O LOCAL: IMPACTOS DA ATUAÇÃO PÚBLICA NO TRÂNSITO DE PASSO FUNDO/RS

*Cesar Augusto Cavazzola Junior¹
Jesael Duarte da Silva²*

Resumo: Este trabalho tem o intuito de sintetizar problemas relacionados ao trânsito levantados pela equipe da Locus Online³, mídia de Passo Fundo/RS, desde o início de suas atividades no Município, em 2016. Os autores são articulistas da Locus e responsáveis pela maior parte das matérias aqui presentes no corpo do texto. Morosidade no tráfego de veículos, controle do videomonitoramento, segurança viária, mobilidade urbana, “indústria da multa” e patinetes elétricos integram o conjunto de assuntos que serão abordados ao longo deste trabalho.

Palavras-chave: Passo Fundo/RS – Trânsito – Segurança viária – Políticas públicas – Mobilidade urbana

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O sistema jurídico brasileiro pensa quase que exclusivamente em temas federais, de repercussão geral, de natureza abrangente; entretanto, esquece que a vida humana ocorre na comunidade, nos centros urbanos, na vida local. E esse pensamento gera certa desatenção, por assim dizer, com efeitos sobre o ensino jurídico: os profissionais e alunos pensam nos grandes temas nacionais e internacionais, mas raros são aqueles capazes de apontar qual o último projeto de lei aprovado na sua cidade; os projetos locais, a despeito do desinteresse em geral, têm influência direta sobre as atividades dos seus habitantes.

Neste cenário, procurando entender melhor os problemas locais (leia-se, aqui, Passo Fundo/RS), a mídia Locus Online surgiu no ano de 2016. Embora os temas abordados não versem tão somente sobre assuntos da localidade, pode-se dizer, com segurança, que compõem 90% dos temas trabalhados.

Nestes poucos anos, muitas conquistas foram alcançadas: projetos de leis removidos das pautas legislativas, mudanças em textos normativos que prejudicavam o funcionamento da liberdade econômica, compreensão da vida em comunidade, explicar da as alterações

¹ Advogado (OAB/RS 83.859). Mestre em Direito (Unisinos). Membro da CSI (OAB/RS). Autor dos livros “Manual de Direito Desportivo” (EDIPRO, 2014), “Bacamarte” (Giostri, 2016) e coautor de outras obras. Editor e articulista da Locus Online. Contato: cesar.cavazzola@gmail.com. Porto Alegre (RS).

² Jornalista. Articulista da Locus Online. É palestrante e conferencista. Contato: jesael.duarte@gmail.com. Passo Fundo (RS).

³ Para conhecer o trabalho desenvolvido pela equipe: <www.locusonline.com.br>.

normativas e as consequências para os (e)leitores. A maior lição, neste pequeno espaço de tempo, é clara para os membros da equipe: é possível modificar a realidade da sua cidade sem necessariamente ingressar no sistema político (para ser mais claro, no Poder Legislativo). Trata-se de uma confusão comum, e muitas pessoas acabam se debruçando sobre corredores de um labirinto: no sistema político, na maioria das vezes, a burocracia impede iniciativas que seriam possíveis fora do próprio sistema.

Nas páginas a seguir, portanto, os autores pretendem apresentar parte deste trabalho, agora focado nos assuntos de trânsito, especificamente. O Direito é um olhar sobre a vida, é a vigilância daquilo que ocorre ao redor da comunidade, é a ação quando muitos já perderam as esperanças. Abaixo, em vista disso, estão trechos, aquilo que nas petições recebem o nome de “apertada síntese”, do olhar dos autores sobre o município de Passo Fundo/RS.

1. MOROSIDADE NO TRÁFEGO DE VEÍCULOS

Como toda cidade de porte médio ou grande, Passo Fundo, com mais de 200 mil habitantes, acumula reclamações de motoristas em função da morosidade no tráfego nos seus trechos principais. O número de carros em circulação aumentou – nitidamente⁴. Mesmo assim, a solução vem se arrastando pela última década, sem dar amostras de melhorias significativas para os usuários. A atual gestão municipal parece negar a existência de congestionamento nos horários de pico.⁵

Passo Fundo possui uma grande avenida que cobre seus extremos, a Avenida Brasil, agora em reforma. Como se não bastassem os incômodos e transtornos gerados na circulação de veículos e nos inconvenientes para o comércio – isso que a obra se encontra num trecho pouco movimentado – a cada dia fica mais evidente o que para muitos já é uma obviedade: a obra está sendo entregue precisando de mais reformas⁶. A equipe da Locus Online fez um estudo sobre os trechos em andamento, publicado com o título “Chuva revela incompetência da Prefeitura na obra da Avenida Brasil”, mostrando que a sua execução estava muito

⁴ O DETRAN/RS aponta que a frota em circulação na cidade de Passo Fundo é de 127.356 veículos em 2019, contra 126.910 de 2018.

⁵ SILVA, Jesael Duarte da. **Não existe lentidão na Avenida Brasil, é você que não entende nada de trânsito!** Locus Online, 2017. Disponível em: <<https://www.locusonline.com.br/2017/04/09/nao-existe-lentidao-na-avenida-brasil-e-voce-que-nao-entende-nada-de-transito/>>. Acesso em: 10 out. 2019.

⁶ Embora possa parecer uma reclamação comum de usuário, queixas chegaram até o Ministério Público, isso sem contar o número de pedidos de informações realizadas pelos parlamentares, cobrados pela comunidade.

distante daquilo que fora contratado. No primeiro trecho entregue, pelo menos no início, uma chuva um pouco mais forte era motivo para alagamentos na região^{7,8}



Uma das imagens compartilhadas nas redes sociais em 17 de dezembro de 2018, no primeiro trecho da Avenida Brasil entregue.

Na Sessão Plenária de 15/10/2018, o vereador Luiz Miguel Scheis solicitou que o Poder Executivo esclarecesse por que a obra já estava apresentando problemas com menos de seis meses de entrega.⁹ Na Sessão do dia 25/02/2019, foi a vez de o vereador Aristeu Dalla Lana indicar que a empresa contratada não estava tendo o mínimo de respeito com a

⁷ Depois de todo o alvoroço provocado pela divulgação das imagens, a prefeitura de Passo Fundo deu sua versão oficial dos fatos: a culpa foi do lixo e do acúmulo de terra, que juntos causaram a obstrução das grelhas no sistema de drenagem da Avenida. Este trecho da Avenida (presente na imagem) foi recentemente entregue (final de 2018) e, até então, as únicas polêmicas envolviam a qualidade do asfalto colocado pela construtora vencedora da licitação, a Bolognesi Infraestrutura Ltda. PREFEITURA DE PASSO FUNDO. **Nota – Avenida Brasil.** Departamento de Comunicação Social, 2018. Disponível em: <<http://www.pmpf.rs.gov.br/interna.php?t=19&c=11&i=13263>>. Acesso em: 10 out. 2019.

⁸ LÓCUS ONLINE. **Chuva revela incompetência da Prefeitura na obra da Avenida Brasil.** Da Redação, 2019. Disponível em: <<https://www.locusonline.com.br/2018/12/20/chuva-revela-incompetencia-da-prefeitura-na-obra-da-avenida-brasil/>>. Acesso em: 10 out. 2019.

⁹ LÓCUS ONLINE. **As discussões que estiveram na pauta da Sessão Plenária de 15/10/2018.** De Olho na Câmara, 2018. Disponível em: <<https://www.locusonline.com.br/2018/10/17/sessao-plenaria-de-15102018/>>. Acesso em: 10 out. 2019.

população de Passo Fundo e que o Poder Executivo Municipal não estava fiscalizando adequadamente o andamento da reforma^{10, 11}.

2. A DESCONFIANÇA DE QUEM CONTROLA O TRÂNSITO¹²

As lombadas eletrônicas são criticadas de muitas formas. Muitos a consideram como parte da tão falada “indústria da multa”, engrenagens de um sistema que pune financeiramente aqueles que excedem limites de velocidade ou avançam o sinal vermelho do semáforo. Paralelamente, o dinheiro arrecadado custeia ações educativas, além do próprio sistema de monitoramento, o que para muitos justifica o seu uso.

Abaixo deste véu de normalidade e normatividade - no qual o poder público executa ações corretivas para um problema no trânsito -, existe um mercado arrecadatório complexo que adota o monitoramento eletrônico (afinal de contas, é uma máquina de vigilância com capacidade para registrar imagens durante as 24 horas do dia). Os equipamentos costumam ser locados de empresas que possuem conhecimento na área de trânsito.

A Focalle Engenharia Viária LTDA, empresa de Joaçaba/SC, é a atual prestadora do serviço em Passo Fundo, vencendo a Concorrência Pública 05/2015, única participante no dia 14 de julho de 2015.¹³ O valor do contrato, assinado no dia de 29 de julho de 2015, é de R\$ 241.090,00 mensais (ou R\$ 2.893.080,00/ano). Lombadas e sensores entraram em atividade no final de 2015¹⁴. Houve um aditivo (aumento do preço), em 30 de setembro de 2016, de 11,65% sobre o valor.¹⁵ Para muitos, um desperdício de dinheiro público.

¹⁰ LÓCUS ONLINE. **Resumo da Sessão Plenária de 25/02/2019**. De Olho na Câmara, 2019. Disponível em: <<https://www.locusonline.com.br/2019/02/26/sessao-plenaria-de-25022019/>>. Acesso em: 10 out. 2019.

¹¹ Até a entrega deste capítulo, o conjunto de obras na Avenida Brasil segue em andamento, já com muitos atrasos, de acordo com o previsto no contrato.

¹² Este trecho é síntese de duas matérias publicadas na Locus Online: SILVA, Jesael Duarte da. **Trânsito de Passo Fundo é controlado por empresa envolvida em processos criminais**. Locus Online, 2017. Disponível em: <<https://www.locusonline.com.br/2017/09/27/transito-de-passo-fundo-e-controlado-por-empresa-envolvida-em-processos-criminais/>>. Acesso em: 10 out. 2019. LÓCUS ONLINE. **Empresa investigada pela Polícia Federal vai faturar mais R\$ 2 milhões em Passo Fundo**. Da Redação. Locus Online, 2019. Disponível em: <<https://www.locusonline.com.br/2019/02/05/empresa-investigada-pela-policia-federal-vai-faturar-mais-r-2-milhoes-em-passo-fundo/>>. Acesso em: 10 out. 2019.

¹³ Outras empresas da área até tentaram participar, mas desistiram após algumas consultas sobre as regras do certame e por conta da não conformidade com itens do edital (como a qualidade exigida para as câmeras que fotografam os veículos).

¹⁴ PREFEITURA DE PASSO FUNDO. **Lombadas eletrônicas em funcionamento**. Departamento de Comunicação Social, 2015. Disponível em: <<http://www.pmpf.rs.gov.br/interna.php?t=19&i=10248>>. Acesso em: 10 out. 2019.

¹⁵ A Focalle substituiu a Kopp, empresa gaúcha que operava em Passo Fundo desde 2009, com uma modalidade diferente: cobrava uma taxa por multa emitida. Mesmo com o contrato terminado, a

2.1. Para lembrar: a Operação Ave de Rapina

A Polícia Federal deflagrou uma operação denominada Ave de Rapina, em 12 de novembro de 2014. O alvo era uma organização criminosa que operava em Florianópolis/SC, envolvendo empresas, políticos e funcionários públicos. No âmbito desta operação, foram descobertos esquemas de fraudes em licitações para lombadas eletrônicas (com pagamentos mensais na forma de propinas para os envolvidos no lado da Prefeitura e órgãos ligados ao trânsito), fraudes em eventos culturais, até mesmo elaboração de leis para beneficiar empresários. Estima-se que os três eixos investigados tenham movimentado trinta milhões de reais. Em 20 de novembro de 2014, a Câmara de Vereadores de Florianópolis instaurou CPI para investigar as irregularidades ocorridas. A “CPI dos Radares” produziu extenso relatório com depoimentos colhidos e dados da Polícia Federal, concluído em 27 de junho de 2016¹⁶.

2.2. CPI DOS RADARES E A OITIVA COM JOSÉ NORBERTO D’AGOSTINI, DA FOCALLE

Durante as investigações, em setembro de 2014, um carro foi apreendido no Rio Grande do Sul com R\$ 100.000,00 em dinheiro, além de um aditivo de contrato da Kopp. Os ocupantes eram guardas municipais da Prefeitura de Florianópolis. O dinheiro seria uma compensação pela realização do aditivo e destinado ao *caixa 2* de campanhas eleitorais em Santa Catarina para políticos do PSD. Os guardas foram presos logo após a abordagem; posteriormente, exonerados.¹⁷ A operação prendeu 15 pessoas em Santa Catarina e no Rio Grande do Sul. Entre os presos, políticos da capital catarinense, funcionários públicos e empresários, como os donos da Focalle José D’Agostini Neto e José Norberto D’Agostini; no Rio Grande do Sul, Eliseu Kopp, proprietário da Kopp Tecnologia.

empresa recebe pagamentos até hoje, pois as multas emitidas são pagas, em alguns casos, anos depois da emissão. Na época, o contrato da Kopp com a Prefeitura foi polêmico e alvo de CPI por parte da Câmara de Vereadores, a pedido do então vereador Rafael Bortoluzzi (que recomendou o encerramento do contrato e apontou irregularidades). No início de 2011, a Kopp e outras empresas da área foram alvo de reportagem investigativa de Giovani Grizotti em rede nacional no programa Fantástico, da Rede Globo, com as típicas gravações escondidas e irregularidades escancaradas nos contratos de pequenas cidades do interior.

¹⁶ O relatório está disponível em: <https://www.locusonline.com.br/wp-content/uploads/2017/09/DOWN_182229Relatrio_CPI_RADARES.pdf>. Acesso em: 10 out. 2019.

¹⁷ POLÍCIA FEDERAL. **PF apreende R\$ 100 mil e investiga crimes contra a Administração Pública**. Comunicação Social da Polícia Federal em Santa Catarina, 2014. Disponível em: <<http://www.pf.gov.br/agencia/noticias/2014/11/pf-apreende-100-mil-reais-e-investiga-crimes-contra-a-administracao-publica>>. Acesso em: 10 out. 2019.

O Ministério Público de Santa Catarina ofereceu denúncia contra 13 pessoas, em dezembro de 2014. José D’Agostini Neto foi denunciado por constituir organização criminosa, corrupção ativa, fraudar licitação e peculato; José Norberto D’Agostini por constituir organização criminosa, corrupção ativa, fraude em licitação e peculato^{18,19}.

2.3. Sem problemas para concorrer

Depois de todo este trágico histórico de investigações da Polícia Federal, de denúncias do Ministério Público e de CPI da Câmara de Vereadores, os proprietários da Focalle foram habilitados para concorrer (sozinhos) em licitação de cifras milionárias em Passo Fundo.²⁰ A Chamada Pública para a concorrência foi realizada em 2 de junho de 2015, para o recebimento das propostas em 14 de julho do mesmo ano. Duas semanas depois, o contrato com a Focalle foi assinado. Só de janeiro a agosto de 2017, a receita municipal referente à cobrança de multas aponta o valor de R\$ 4.781.777,00 (de uma previsão orçada em R\$ 5 milhões).²¹

3. INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL: PROBLEMA OU SOLUÇÃO?

Muitos advogam pelo uso de novas tecnologias para melhorias na gestão estatal e no aprimoramento de políticas públicas. É certo que são auxiliares, mas não há solução para todos os casos. A seguir, alguns dados levantados sobre essa questão.

¹⁸ MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **MPSC denuncia 13 envolvidos na Operação Ave de Rapina. Notícias, 2014.** Disponível em: <<https://www.mpsc.mp.br/noticias/mpsc-denuncia-13-envolvidos-na-operacao-ave-de-rapina>>.

Acesso em: 10 out. 2019.

¹⁹ As prisões duraram até janeiro de 2015, quando todos os presos tiveram seus pedidos de *habeas corpus* atendidos, com diversas restrições, incluindo a entrega dos passaportes. O processo **0021253-39.2017.8.24.0023** (Inquérito Policial) corre em segredo de justiça, mas os dados disponíveis no site do TJ-SC mostram movimentação até os dias atuais, onde podemos ler as chamadas de testemunhas e cidades por onde as autoridades buscam dados.

²⁰ Há quem diga que nunca deveriam entrar no certame, por conta de todo o acontecido; outros afirmam ser perfeitamente possível a participação, desde que se atenda aos ditames da Lei 8.666/93.

²¹ Em 2019, a relação da Prefeitura com a Focalle continua de vento em popa: em 28 de janeiro, um novo empenho surgiu na transparência do Município indicando um novo pagamento em aberto para a Focalle no valor de R\$ 2.039.942,31. Para maiores detalhes: LÓCUS ONLINE. **Empresa investigada pela Polícia Federal vai faturar mais R\$ 2 milhões em Passo Fundo.** Da Redação. Lócus Online, 2019. Disponível em: <<https://www.locusonline.com.br/2019/02/05/empresa-investigada-pela-policia-federal-vai-faturar-mais-r-2-milhoes-em-passo-fundo/>>. Acesso em: 10 out. 2019.

3.1. O Projeto Guardião

Márcio Patussi, vereador e ex-secretário de Segurança Pública de Passo Fundo, foi convidado para participar do Programa Locus Online no primeiro trimestre de 2018, quando seria questionado sobre o Projeto Guardião e o videomonitoramento no Município.²² De acordo com o parlamentar, a união de esforços entre a iniciativa privada e o poder público gerou a possibilidade da ampliação do sistema de videomonitoramento em Passo Fundo. Buscando o exemplo de Marau/RS, Passo Fundo pretende ampliar das 28 câmeras de vigilância existentes para 150. Para colocar em prática o projeto, será necessário o valor de R\$ 2,5 milhões, destinados, em sua maioria, através das emendas impositivas municipais.²³ O Guardião apresenta uma tecnologia que permite a identificação de pessoas suspeitas, através da roupa que estavam vestindo no momento de um delito, por exemplo, ou a verificação da placa de um carro e sua posterior localização nas ruas.

Na Sessão Plenária do dia 19/12/2018 da Câmara de Vereadores de Passo Fundo, Patussi informou que, a partir do dia 20/12/2018, começariam a funcionar 58 novas câmeras monitoradas na sala de operações do 3º RPMon da Brigada Militar, distribuídas em diversos pontos de Passo Fundo, seguindo um estudo realizado pela BM e Polícia Civil. Também foi ativada uma “sala espelho” na Delegacia Especializada em Furtos, Roubos, Entorpecentes e Capturas (DEFREC), para que o monitoramento possa ampliar o trabalho da Polícia Civil nos inquéritos e investigações. Trata-se da primeira fase do Projeto Guardião. Os equipamentos foram adquiridos a partir de um esforço conjunto das entidades empresariais do Município, que investiram mais de R\$ 350 mil na compra dos equipamentos, por meio da Acisa e do Consepro. Na ocasião, o parlamentar cobrou do poder público a execução do processo de licitação para a aquisição de mais 78 câmeras pela Prefeitura. Lembrou que 16 dos 21 vereadores contribuíram com o projeto através de emendas impositivas. A ideia é

²² A entrevista está disponível em: BARATO, Matheus. **Projeto Guardião é a solução para os problemas da segurança em Passo Fundo?** Locus Online, 2018. Disponível em: <<https://www.locusonline.com.br/2018/04/03/projeto-guardiao/>>. Acesso em: 10 out. 2019.

²³ Na entrevista, Márcio Patussi, também professor de Direito da Universidade de Passo Fundo, apontou: “Eu acredito no uso da tecnologia associada ao trabalho do serviço público. Facilita, desburocratiza e especialmente na segurança pública tem um fator da resolução das ocorrências muito grande. Em Marau, a Polícia Civil conseguiu resolver muitas investigações a partir do monitoramento, pois é possível saber quais foram as circunstâncias do fato, o que resulta numa solução judicial efetiva”.

que, até o fim de 2019, sejam instaladas 200 câmeras, incluindo as que devem ser adquiridas pelo Poder Executivo Municipal.²⁴

3.2. Afinal, Passo Fundo é a cidade mais multa no estado do Rio Grande do Sul?²⁵

Recentemente, o DETRAN-RS atualizou as estatísticas sobre as multas emitidas em todo o Rio Grande do Sul, colocando Passo Fundo como a cidade que mais multa no interior do Estado. Logo após a divulgação, meios de comunicação classificaram o motorista passo-fundense como o pior entre os gaúchos. Do lado da Prefeitura, autoridades seguem em um discurso parecido, criando justificativas para o montante que recebem por conta das multas com ações de educação que resultam em melhoras nos índices²⁶.

A despeito do “discurso oficial”, a equipe da Locus Online solicitou ao DETRAN os dados das infrações cometidas na cidade nos anos de 2016, 2017 e 2018, classificados pelos tipos de infrações e cidade de origem do veículo. Nos três anos, o número de veículos multados em Passo Fundo oriundos de outras cidades, estados e até países sempre foi superior aos locais. Os carros emplacados na cidade ficaram com 45,38% (2016), 43,60% (2017) e 43,41% (2018) das multas. Passo Fundo é realmente a cidade que mais multa no Rio Grande do Sul, mas os infratores são, em maioria, de outras localidades.²⁷

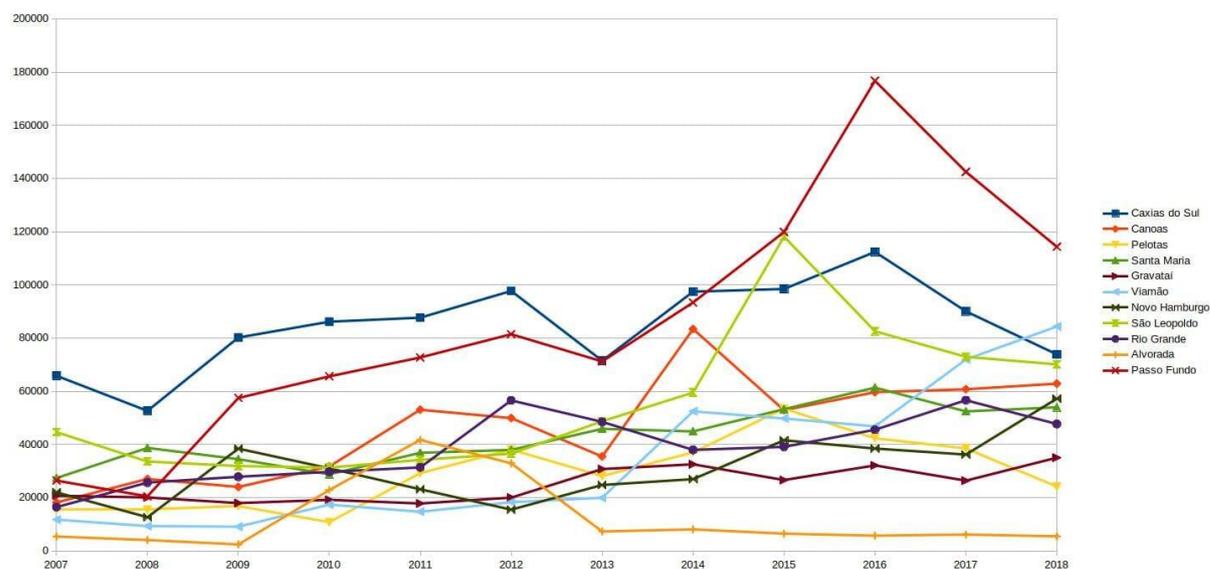
²⁴ LÓCUS ONLINE. **Videomonitoramento será solução para segurança em Passo Fundo?** De Olho na Câmara, 2018. Disponível em: <<https://www.locusonline.com.br/2018/12/20/videomonitoramento/>>. Acesso em: 10 out. 2019.

²⁵ O tópico teve como base o texto a seguir: LÓCUS ONLINE. **ESPECIAL: a indústria da multa mente para os passo-fundenses.** Da Redação, 2019. Disponível em: <<https://www.locusonline.com.br/2019/03/17/especial-industria-multa-mente-passo-fundenses/>>. Acesso em: 10 out. 2019.

²⁶ Em entrevista para a UPF TV, no dia 4 de março de 2019, o secretário Municipal do Transporte e Segurança Pública, João Darci Gonçalves da Rosa, foi indagado sobre o perfil do motorista multado na cidade. Tais Rizzotto (UPF TV): “A gente sabe que Passo Fundo é uma cidade polo, recebe motoristas visitantes de toda a região, do Oeste de Santa Catarina. Tem como saber, em relação aos multados, qual é o percentual de pessoas de Passo Fundo e veículo emplacado em Passo Fundo e ou fora da cidade?” Secretário: “Não tenho como levantar isso, é bem complicado, pelo número elevado de multas, mas eu posso dizer que a maioria das multas, logicamente é do município, porque a nossa frota é grande, né? 135 mil veículos já no município. Claro que temos também um índice relativamente alto por que nós recebemos muitos visitantes no município que é... eu não saberia responder hoje proporcionalmente o que é que daria isso, né, percentualmente para Passo Fundo e pessoas de outra região. [transcrito a partir da entrevista]” A entrevista completa está disponível no canal do Youtube da UPFTV: <<https://www.youtube.com/watch?v=D1aIT7x0v5I>>. Acesso em 10 out. 2019.

²⁷ Outros dados podem ser consultados em: DETRAN/RS. **Levantamentos estatísticos.** Disponível em: <<https://www.detran.rs.gov.br/dados-rs>>. Acesso em: 10 out. 2019.

Principais multas em Passo Fundo	2016	2017	2018
Transitar em velocidade superior à máxima permitida para o local (218)	49908	34498	25959
Avançar o sinal vermelho do semáforo ou o de parada obrigatória (208)	8844	8360	7028
Parar o veículo sobre a faixa de pedestres na mudança de sinal luminoso (183)	7832	6096	2150
Estacionar o veículo (181)	4003	3244	3580
Diversas irregularidades como placas, alterações no veículo e etc (230)	2155	2727	3587
Dirigir sem habilitação e outras infrações (162)	1281	1376	1439
Deixar o condutor ou passageiro de usar o cinto de segurança, conforme previsto no art. 65 (167)	1216	1345	1367
Dirigir com o braço do lado de fora e outras infrações (252)	1154	738	709



No gráfico acima, a quantidade de multas emitidas ao longo dos anos nas maiores cidades do interior gaúcho: alguma coisa aconteceu depois de 2013.

3.3. Videomonitoramento: quando a solução se tornou um problema

O município de Passo Fundo lançou o edital 082/2018 para contratação de empresa especializada para fornecimento, instalação, configuração e ativação de equipamentos de videomonitoramento, para expansão do Sistema já utilizado. Como justificativa, o documento cita “*reposicionamento de forma estratégica em ruas, avenidas e vias do Município de Passo Fundo, através de novas câmeras, integrando com o software de monitoramento Secutiry Center padrão do gerenciamento GENETEC utilizado atualmente*”. Os equipamentos custaram R\$ 512.500,00. A empresa vencedora foi a Connectline Automação LTDA – EPP, de São José/SC²⁸. A compra foi divulgada pelos canais de

²⁸ As concorrentes Digitaltec Comércio e Prestação de Serviços LTDA e Agile Sistemas Soluções em Tecnologia Ltda foram desclassificadas durante o pregão, ocorrido entre novembro de 2018 e janeiro

comunicação da Prefeitura e de parceiros como “o maior investimento em segurança já realizado em Passo Fundo”. A aquisição, na realidade, vem complementar o investimento no Projeto Guardiã^{29, 30 31}

Os problemas, no entanto, começaram a aparecer. O que no início era apresentado como medida de controle da criminalidade integrará também medidas para aprimorar a conhecida “indústria da multa” no Município, isso porque será possível monitorar infrações de trânsito como falta de uso do cinto de segurança, uso de celular e outras condutas proibidas aos motoristas.

Um dos vereadores da oposição, Renato Orlando Tiecher, usou a tribuna no dia 13/05/2019 para criticar a medida. De acordo com o parlamentar, foi repassado mais de R\$ 2,5 milhões para o videomonitoramento, com a maior parte destinada à região central da cidade. Para ele, o equipamento será utilizado pelo Poder Executivo Municipal para “saquear a população de Passo Fundo com a aplicação de multas”. Na sua fala, ainda apontou: “Isso vai se tornar um verdadeiro caça-níquel”.³² Também, Sessão Plenária do dia 20/05/2019, o vereador Luiz Miguel Scheis questionou a verdadeira finalidade do projeto: “Nós não queremos que seja outro instrumento de arrecadação”.³³

de 2019. A empresa DGT – Tecnologia em Segurança e Comunicação -, de Novo Hamburgo/RS, tentou impugnar o edital, apontando diversas irregularidades como direcionamento para um único fornecedor e qualificações técnicas exigidas. O documento de 36 páginas com as alegadas falhas legais está disponível em: https://www.locusonline.com.br/wp-content/uploads/2019/05/Impugnacao_DGT.pdf. A impugnação foi indeferida pela pregoeira em 5 de novembro de 2018.

²⁹ PREFEITURA DE PASSO FUNDO. **Segurança: mais 87 câmeras de Videomonitoramento.** Departamento de Comunicação Social, 2019. Disponível em: <http://www.pmpf.rs.gov.br/interna.php?t=19&i=13468>. Acesso em: 10 out. 2019.

³⁰ O lote único do edital compreende três tipos de câmeras: 25 unidades da Câmera speed dome network 2.0 megapixels 30x, 56 Câmera fixa network 4.0 megapixels e 6 Câmera ocr network (um equipamento específico para a leitura das placas dos veículos). Ao todo, 87 câmeras e acessórios. O edital também coloca a retirada de equipamentos antigos de diversos locais. Os equipamentos ficarão instalados e sob os cuidados da Brigada Militar no 3º RPFMon, com imagens transmitidas também para a Polícia Civil.

³¹ SILVA, Jesael Duarte da. **Prefeitura gasta 500 mil em câmeras de videomonitoramento. Vão multar?** Locus Online, 2019. Disponível em: <https://www.locusonline.com.br/2019/05/11/prefeitura-gasta-500-mil/>. Acesso em: 10 out. 2019.

³² LÓCUS ONLINE. **Tchequinho: “O Poder Executivo irá utilizar o videomonitoramento para saquear o povo passo-fundense”.** De Olho na Câmara, 2019. Disponível em: <https://www.locusonline.com.br/2019/05/15/tchequinho-o-poder-executivo-ira-utilizar-o-videomonitoramento-para-saquear-o-povo-passo-fundense/>. Acesso em: 10 out. 2019.

³³ LÓCUS ONLINE. **Scheis: “Videomonitoramento não pode ser mais um instrumento de arrecadação”.** De Olho na Câmara, 2019. Disponível em: <https://www.locusonline.com.br/2019/05/22/scheis-videomonitoramento-nao-pode-ser-mais-um-instrumento-de-arrecadacao/>. Acesso em: 10 out. 2019.

4. BICICLETAS COMPARTILHADAS³⁴

Em 2016, nos primeiros anos de atividades da Locus Online, a matéria “*Passo Fundo entra na onda das bicicletas ‘compartilhadas, públicas e gratuitas’*”³⁵ fez um levantamento de dados sobre o movimento que a atual gestão da Prefeitura Municipal de Passo Fundo estava criando com as bicicletas compartilhadas. O custo era considerado elevado para uma cidade que até sofre com a falta de medicamentos; além disso, as bicicletas estavam sendo alvo de vandalismo e os dados sobre o número de usuários estavam sobrevalorizados.

Desde lá, por ser um tema delicado e que dá ares de “a Prefeitura está preocupada com a saúde da população”, foi difícil de convencer os leitores que o projeto era inconsistente, e as primeiras críticas nas Sessões Plenárias da Câmara de Vereadores só começaram a mostrar força a partir de 2018.

Na Sessão Plenária de 11/07/2018, os vereadores Rufa e Márcio Patussi criticaram a decisão da Prefeitura em gastar meio milhão de reais por ano com as bicicletas compartilhadas. Patussi disse que o mesmo valor foi negado para o videomonitoramento da cidade, proposta para melhorar a segurança, fruto do Projeto Guardião. Rufa destacou: “É muito dinheiro público jogado no lixo!”³⁶

Na matéria “*Prefeitura revela ódio e guerra contra carros, mas seu estacionamento está cheio de veículos*”, Jesael Duarte, articulista da Locus, mostrou o quanto as ciclofaixas estavam criando transtornos no trânsito da cidade:

As práticas “da moda” no planejamento urbano possuem nomes modernos como *traffic calming* ou *road diet*, mas quase todas compartilham o mesmo objetivo e narrativa: livrar as cidades dos maléficos carros e devolver as ruas para as pessoas, privilegiado o transporte coletivo ou os ciclistas. Em nome destas vertentes, dinheiro público é gasto para a realização de intervenções no trânsito que são verdadeiras aberrações, de visual duvidoso e eficácia discutível.³⁷

³⁴ A base deste tópico está contida em: CAVAZZOLA JUNIOR, Cesar Augusto. **Bicicletas compartilhadas voltam à tribuna: entenda a evolução da denúncia**. Locus Online, 2019. Disponível em: <<https://www.locusonline.com.br/2019/03/01/bicicletas-compartilhadas/>>. Acesso em: 10 out. 2019.

³⁵ SILVA, Jesael Duarte da. **Passo Fundo entra na onda das bicicletas “compartilhadas, públicas e gratuitas”**. Locus Online, 2016. Disponível em: <<https://www.locusonline.com.br/2016/07/09/passo-fundo-entra-na-onda-das-bicicletas-compartilhadas-publicas-e-gratuitas/>>. Acesso em: 10 out. 2019.

³⁶ LÓCUS ONLINE. **Resumo da Sessão Plenária de 11.07.2018**. De Olho na Câmara, 2018. Disponível em: <<https://www.locusonline.com.br/2018/07/12/resumo-da-sessao-plenaria-de-11-07-2018/>>. Acesso em: 10 out. 2019.

³⁷ SILVA, Jesael Duarte da. **Prefeitura revela ódio e guerra contra carros, mas seu estacionamento está cheio de veículos**. Locus Online, 2018. Disponível em: <<https://www.locusonline.com.br/2018/07/30/dieta-das-avenidas-e-o-odio-ao-carro-em-passo-fundo/>>. Acesso em: 10 out. 2019.

Em 10/09/2018, em “*Vereador Rufa denuncia gastos milionários da Prefeitura com as bicicletas compartilhadas*” mostrou-se que o parlamentar usou o Facebook para divulgar os dados da Transparência da Prefeitura com os pagamentos para a empresa fornecedora. Havia previsão de gasto de 1,8 milhão até o ano de 2020.³⁸ O vereador também relatou, na Sessão Plenária de 10/12/2018, que o gasto é de R\$ 418.000 por ano. No entanto, o serviço não estava funcionando adequadamente, o que não justifica o seu custo. Desde o início do programa, já foram gastos cerca de R\$ 900.000; a previsão de gastos, até o final de 2020, é de R\$ 1,9 milhão.³⁹

Em 07/01/2019, na matéria “*Em meio a reclamações de usuários, gasto com bicicletas ultrapassa a marca de 1 milhão de reais*” foi destacado que a Prefeitura de Passo Fundo havia contratado a empresa Mobhis, de Cascavel/PR, para prestar o serviço de aluguel de bicicletas. No contrato original de 2016 constam 10 estações com 10 bicicletas cada (mais uma reserva técnica de outras 10 bicicletas) ao custo de R\$ 418 mil por 12 meses. O contrato recebeu cinco aditivos, sendo o último em junho de 2018 com validade até novembro de 2018. Até a data da publicação da matéria, desde 2016, a Mobhis já recebeu R\$ 1.000.194,66 dos cofres públicos e tem outros 30 mil para receber.⁴⁰

Como a denúncia apresentou números que não poderiam ser ignorados, ganhando até críticas entre os parlamentares, a RBS lançou reportagem com “cara de encomenda”, mostrando a importância do serviço e as vantagens para a população. No artigo “*Coincidência? RBS defende prefeitura de Passo Fundo após denúncia da Lócus*” foi destacado⁴¹ que, segundo reportagem publicada pelo Jornal do Almoço⁴², são 28 mil usuários utilizando as bicicletas. Os dados são, no mínimo, duvidosos; isso porque o fato de haver 28 mil inscritos não significa que os mesmos sejam usuários. Para uma população com

³⁸ SILVA, Jesael Duarte da. **Vereador Rufa denuncia gastos milionários da Prefeitura com as bicicletas compartilhadas.** Lócus Online, 2018. Disponível em: <<https://www.locusonline.com.br/2018/09/10/vereador-rufa-denuncia-gastos-milionarios-da-prefeitura-com-as-bicicletas-compartilhadas/>>. Acesso em: 10 out. 2019.

³⁹ LÓCUS ONLINE. **Rufa tem se mostrado o vereador mais preocupado com os gastos públicos em Passo Fundo.** De olho na Câmara, 2018. Disponível em: <<https://www.locusonline.com.br/2018/12/11/vereador-rufa-faz-seu-ultimo-grande-expediente-do-ano/>>. Acesso em: 10 out. 2019.

⁴⁰ SILVA, Jesael Duarte da. **Em meio a reclamações de usuários, gasto com bicicletas ultrapassa a marca de 1 milhão de reais.** Lócus Online, 2019. Disponível em: <<https://www.locusonline.com.br/2019/01/07/em-meio-reclamacoes-de-usuarios-gasto-com-bicicletas-ultrapassa-marca-de-1-milhao-de-reais/>>. Acesso em: 10 out. 2019.

⁴¹ LÓCUS ONLINE. **Coincidência? RBS defende prefeitura de Passo Fundo após denúncia da Lócus.** Lócus Online, 2019. Disponível em: <<https://www.locusonline.com.br/2019/01/11/rbs/>>. Acesso em: 10 out. 2019.

⁴² RBSTV. **28 mil passo-fundenses utilizam as bicicletas compartilhadas.** Jornal do Almoço, 2019. Disponível em: <<https://globoplay.globo.com/v/7287642/programa/>>. Acesso em: 10 out. 2019.

pouco mais de 200 mil habitantes, o dado parece irreal, até mesmo porque, como já denunciado por vereadores, o serviço gera um gasto excessivo aos cofres públicos. O prefeito Luciano Azevedo, alvo de inúmeras críticas, começou a responder nas suas redes sociais a acusações que também envolviam o sistema de bicicletas compartilhadas⁴³.

Na Sessão Plenária de 25/02/2019, por conta de recente reportagem informando que o Poder Executivo Municipal agora estava buscando patrocínio para bancar os altos custos das bicicletas compartilhadas, Rufa apontou que a medida estava atrasada em pelo menos dois anos, pois desde lá ele apontava as inconsistências do projeto, para o qual é “custoso e desnecessário”, sobretudo pelo fato de a cidade ter “outras urgências para serem resolvidas”.⁴⁴

Por fim, é importante lembrar que pouco se falava dos problemas relacionados ao serviço de bicicletas compartilhadas que estava sendo oferecido pela Prefeitura. Até mesmo os vereadores custaram a denunciar o excesso de gastos. Agora, a população está começando a entender que há alternativas e que não é preciso que os cofres públicos arquem com essa conta. O ideal é que o contrato fosse encerrado até que uma empresa privada assumisse o projeto, mas o atual prefeito parece estar com receio de tomar essa decisão.

5. PATINETES ELÉTRICOS⁴⁵

No dia 11/09/2019, na Sessão Plenária da Câmara de Vereadores de Passo Fundo, foi submetido à votação o Substitutivo 01 ao PL 53/2019, de autoria do Gabinete do vereador Dalla Lana, com o objetivo de obrigar a empresa que disponibiliza patinete elétrico a fornecer capacete para o usuário do equipamento. Além disso, a empresa também fica obrigada a informar ao condutor as regras pertinentes ao uso do equipamento elétrico, promovendo a segurança e o respeito às leis de trânsito e aos locais de circulação. De acordo com a justificativa do projeto:

⁴³ SILVA, Jesael Duarte da. **Prefeito Azevedo troca farpas com vereador e deputado por bicicletas e cargos. Uma baixaria!** Lócus Online, 2019. Disponível em: <<https://www.locusonline.com.br/2019/02/07/prefeito-azevedo-troca-farpas-com-vereador-e-deputado-por-bicicletas-e-cargos-uma-baixaria/>>. Acesso em: 10 out. 2019.

⁴⁴ LÓCUS ONLINE. **Resumo da Sessão Plenária de 25/02/2019.** De olho na Câmara, 2019. Disponível em: <<https://www.locusonline.com.br/2019/02/26/sessao-plenaria-de-25022019/>>. Acesso em: 10 out. 2019.

⁴⁵ A base deste tópico está contida em: LÓCUS ONLINE. **Dalla Lana quer obrigar empresa que disponibilizar patinete elétrico a fornecer capacete.** Da Redação, 2019. Disponível em: <<https://www.locusonline.com.br/2019/03/01/bicicletas-compartilhadas/>>. Acesso em: 10 out. 2019.

Face ao crescente número de patinetes elétricas transitando nas ruas do município de Passo Fundo e, tendo em vista a possibilidade de ocorrerem acidentes durante a locomoção, propõe-se o presente Substitutivo. Além disso, estudos efetuados para avaliar a eficácia do uso de capacetes, demonstraram que, o seu uso pode prevenir cerca de 69% dos traumatismos crânio-encefálicos e 65% dos traumatismos da face. O capacete protege o usuário desde que utilizado corretamente, ou seja, afivelado, com todos os seus acessórios e complementos.

Mesmo que Passo Fundo não tenha lei que regulamente o uso dos patinetes elétricos, ainda não há empresas que forneçam esse serviço na cidade, como há em Porto Alegre e Curitiba, por exemplo. A Lei, portanto, aplica-se a quem?

De acordo com o art. 3º, a empresa e o usuário que descumprirem a Lei estarão sujeitos às seguintes sanções: I – advertência, com notificação dos responsáveis para a regularização no prazo máximo e improrrogável de trinta dias; II – multa de 70 (setenta) Unidades Fiscais Municipais em caso de não regularização dentro do estipulado no inciso I. Os valores arrecadados serão aplicados em programas e campanhas municipais de prevenção de acidentes.

Embora tenha como objetivo garantir a segurança dos usuários, a Lei irá tirar a praticidade do uso dos patinetes eletrônicos - e certamente será um entrave às empresas que pretendam oferecer o serviço na cidade. Antes mesmo da difusão, há um desincentivo imediato tanto para os usuários quanto para os empresários. Sem contar que, valendo-se como parâmetro o estado das bicicletas compartilhadas em circulação em Passo Fundo, como serão oferecidos os capacetes aos usuários?

Com o projeto aprovado, será mais fácil para uma empresa oferecer o serviço em cidades próximas. O projeto do vereador Dalla Lana faz Passo Fundo andar na contramão normativa, desincentivando os serviços antes mesmo de serem prestados.⁴⁶

Outros municípios legislaram sobre o assunto. No Rio de Janeiro, a Alerj aprovou recentemente projetos regulamentando o serviço e a utilização pelos usuários. Além da obrigatoriedade do uso dos capacetes e de contratar seguro, os usuários que não tiverem CNH terão que fazer prova no Detran para utilização. A lei, dentre outros apontamentos, diz que a empresa operadora do serviço poderá ser responsabilizada pelo poder público em caso de acidentes envolvendo os seus veículos, mau uso e estacionamento em locais irregulares. Já Porto Alegre, desde fevereiro deste ano, oferece o serviço, contratado por aplicativo. O

⁴⁶ Para maiores detalhes sobre a votação: LÓCUS ONLINE. **Resumo da Sessão Plenária de 11/09/2019.**

De Olho na Câmara, 2019. Disponível em: <<https://www.locusonline.com.br/2019/09/12/resumo-da-sessao-plenaria-de-11092019/>>. Acesso em: 10 out. 2019.

vereador Marcelo Sgarbossa (PT) apresentou projeto de lei para regulamentar o uso e já tramita Câmara Municipal, estabelecendo velocidade máxima de 20 km/h em ciclovias e ciclofaixas e de 6 km/h em áreas de circulação de pedestres. O projeto ainda determina os seguintes equipamentos obrigatórios para os veículos: farol dianteiro (de cor branca ou amarela), lanterna na parte traseira (de cor vermelha) e velocímetro. Mesmo assim, não cria a obrigatoriedade do uso de capacete nem de contratação de seguro. Parece, num primeiro momento, mais viável do que os demais.

6. VIOLÊNCIA CONTRA MULHER: LEI QUE BENEFICIA GÊNERO PODE TORNAR O TRANSPORTE PÚBLICO MAIS MOROSO?⁴⁷

Preocupado com as inúmeras denúncias de violência contra mulher no turno da noite, o vereador Ronaldo Rosa elaborou projeto de lei que permite o desembarque de mulheres que fazem o uso de transporte público fora dos locais tradicionais das paradas de ônibus, aprovado na Sessão Plenária do dia 15/07/2019. A medida visa à redução dos índices de violência contra as mulheres.⁴⁸

Noutras oportunidades, Ronaldo comentou que o assunto é recorrente na cidade. Embora muitos motoristas já realizem essa ação de praxe, os fiscais municipais podem notificá-los. A Lei, portanto, cria critérios de desembarque. As empresas de transporte coletivo deverão divulgar, em local de alta visibilidade, no espaço interno dos veículos, a garantia da nova regra do desembarque noturno, após as 21h, para mulheres.

De acordo com o projeto, todos os transportes coletivos deverão parar para o desembarque de passageiros do sexo feminino, nos locais indicados por estes, ainda que fora do ponto de parada, desde que respeitando os itinerários originais das linhas e os preceitos decorrentes da correta condução do veículo, esculpido pelo Código de Trânsito Brasileiro.⁴⁹

⁴⁷ A base deste tópico foi publicada em: LÓCUS ONLINE. **Ronaldo Rosa fala de ações do seu mandato no Grande Expediente.** De Olho na Câmara, 2019. Disponível em: <<https://www.locusonline.com.br/2019/08/16/ronaldo-rosa-fala-de-acoes-do-seu-mandato-no-grande-expediente/>>. Acesso em 10 out. 2019.

⁴⁸ Até a data do envio deste trabalho, o PL ainda aguardava sanção do Poder Executivo Municipal.

⁴⁹ Sobre este projeto em especial, a equipe da Lócus contatou 3 vereadores cujos nomes estão sendo cotados para concorrer a Prefeito de Passo Fundo nas eleições de 2020, em ordem alfabética: Márcio Patussi (PDT), Patric Cavalcanti (DEM) e Renato Tiecher (PSL). Ainda, o ex-procurador Rodinei Candeia (atualmente sem partido) foi convidado a se manifestar, pois, em recente pesquisa, seu nome recebeu o maior número de votos para a Prefeitura. Todos se manifestaram favoravelmente ao tema, embora alguns acreditem que deveria ser um direito aplicado a todos os usuários. Para maiores detalhes: LÓCUS ONLINE. **Pré-candidatos respondem sobre nova lei em Passo Fundo.** Editorial, 2019. Disponível em: <<https://www.locusonline.com.br/2019/08/21/pre-candidatos-respondem-sobre-nova-lei-em-passo-fundo/>>. Acesso em: 10 out. 2019.

Aponta-se, no entanto, que além de aumentar o custo para a empresa que fornece o serviço de transporte público, irá tornar o trajeto mais lento para os usuários. Só o tempo será capaz de apontar o resultado dessa medida.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora Passo Fundo não seja uma metrópole, o trânsito possui situações que impacientam motoristas e pedestres. As soluções normativas do Poder Legislativo Municipal criam muitas vezes mais problemas do que soluções. No entanto, as denúncias realizadas não são vazias; dentro dos limites do trabalho da Locus Online, procura-se a expertise de especialistas para entender melhor os problemas e ajudar a buscar soluções.

Além do vereador Márcio Patussi, em entrevista tratada anteriormente, outros especialistas foram ouvidos pela equipe. Em 2018, por exemplo, a Locus entrevistou o advogado e ex-presidente do Conselho Municipal de Trânsito, Celso Gonçalves, que desde a década de 1980 participa de discussões sobre o assunto e estuda a mobilidade urbana de Passo Fundo.⁵⁰ Para ele, um dos principais entraves é o fato de que Passo Fundo não foi preparada para ter o atual número de veículos circulando. Além disso, a Administração Pública também não se preparou para garantir a segurança de condutores e pedestres. Conforme o advogado, há 15 anos eram cerca de 70 mil veículos em circulação. Hoje são aproximadamente 130 mil, para o mesmo conjunto de ruas e avenidas.⁵¹

Ainda, no Programa Locus Online de 30/04/2019, o convidado foi o advogado, professor e ex-Secretário de Segurança de Passo Fundo, Dr. Gilmar Teixeira Lopes, discutindo questões de trânsito do município de Passo Fundo. Em 2012, o então prefeito eleito Luciano Azevedo anunciou o secretário por ser um especialista na área de trânsito, um dos nomes indicados sem vinculação partidária. Durante sua gestão, afirmou que a questão da transparência, do trabalho realizado por um corpo técnico qualificado e do atendimento direto à população eram elementos imprescindíveis para o desenvolvimento das atividades.⁵²

⁵⁰ A entrevista completa está disponível em: BARATO, Mateus. **Quais os problemas e soluções para o trânsito de Passo Fundo?** Locus Online, 2018. Disponível em: <<https://www.locusonline.com.br/2018/02/06/transito-de-passo-fundo/>>. Acesso em: 10 out. 2019.

⁵¹ “Os nossos administradores nunca foram especializados na questão que envolve o trânsito ou não trabalharam com pessoas especializadas. E, se trabalharam, não as ouviram”, afirmou na entrevista.

⁵² A entrevista completa está disponível em: LÓCUS ONLINE. **Resumo do Programa Locus Online de 30/04/2019.** Da redação, 2019. Disponível em: <<https://www.locusonline.com.br/2019/05/01/resumo-do-programa-locus-online-de-30042019/>>.

Acesso em: 10 out. 2019.

Um olhar do mundo jurídico sobre a realidade local é tão importante, senão mais, quanto a preocupação com temas estaduais e nacionais. Dar atenção ao município e aos assuntos comunitários deve constituir a pauta de mais temas estudados, quem sabe mais trabalhado no mundo acadêmico e na organização de eventos. O olhar jurídico deve ser voltado para a vida real, e não para abstrações que passam muito distantes da vida em comunidade. A cidade, portanto, é o local onde as relações humanas acontecem.

REFERÊNCIAS

BARATO, Matheus. **Projeto Guardião é a solução para os problemas da segurança em Passo Fundo?** Locus Online, 2018. Disponível em: <<https://www.locusonline.com.br/2018/04/03/projeto-guardiao/>>. Acesso em: 10 out. 2019.

BARATO, Mateus. **Quais os problemas e soluções para o trãnsito de Passo Fundo?** Locus Online, 2018. Disponível em: <<https://www.locusonline.com.br/2018/02/06/transito-de-passo-fundo/>>. Acesso em: 10 out. 2019.

CAVAZZOLA JUNIOR, Cesar Augusto. **Bicicletas compartilhadas voltam à tribuna: entenda a evolução da denúncia.** Locus Online, 2019. Disponível em: <<https://www.locusonline.com.br/2019/03/01/bicicletas-compartilhadas/>>. Acesso em: 10 out. 2019.

DETRAN/RS. **Levantamentos estatísticos.** Disponível em: <<https://www.detran.rs.gov.br/dados-rs/>>. Acesso em: 10 out. 2019.

LÓCUS ONLINE. **As discussões que estiveram na pauta da Sessão Plenária de 15/10/2018.** De Olho na Câmara, 2018. Disponível em: <<https://www.locusonline.com.br/2018/10/17/sessao-plenaria-de-15102018/>>. Acesso em: 10 out. 2019.

LÓCUS ONLINE. **Chuva revela incompetência da Prefeitura na obra da Avenida Brasil.** Da Redação, 2019. Disponível em: <<https://www.locusonline.com.br/2018/12/20/chuva-revela-incompetencia-da-prefeitura-na-obra-da-avenida-brasil/>>. Acesso em: 10 out. 2019.

LÓCUS ONLINE. **Coincidência? RBS defende prefeitura de Passo Fundo após denúncia da Locus.** Locus Online, 2019. Disponível em: <<https://www.locusonline.com.br/2019/01/11/rbs/>>. Acesso em: 10 out. 2019.

LÓCUS ONLINE. **Dalla Lana quer obrigar empresa que disponibilizar patinete elétrico a fornecer capacete.** Da Redação, 2019. Disponível em: <<https://www.locusonline.com.br/2019/03/01/bicicletas-compartilhadas/>>. Acesso em: 10 out. 2019.

LÓCUS ONLINE. **Empresa investigada pela Polícia Federal vai faturar mais R\$ 2 milhões em Passo Fundo.** Da Redação. Locus Online, 2019. Disponível em: <<https://www.locusonline.com.br/2019/02/05/empresa-investigada-pela-policia-federal-vai-faturar-mais-r-2-milhoes-em-passo-fundo/>>. Acesso em: 10 out. 2019.

LÓCUS ONLINE. **ESPECIAL: a indústria da multa mente para os passo-fundenses.** Da Redação, 2019. Disponível em: <<https://www.locusonline.com.br/2019/03/17/especial-industria-multa-mente-passo-fundenses/>>. Acesso em: 10 out. 2019.

LÓCUS ONLINE. **Pré-candidatos respondem sobre nova lei em Passo Fundo.** Editorial, 2019. Disponível em: <<https://www.locusonline.com.br/2019/08/21/pre-candidatos-respondem-sobre-nova-lei-em-passo-fundo/>>. Acesso em: 10 out. 2019.

LÓCUS ONLINE. **Resumo da Sessão Plenária de 11.07.2018.** De Olho na Câmara, 2018. Disponível em: <<https://www.locusonline.com.br/2018/07/12/resumo-da-sessao-plenaria-de-11-07-2018/>>. Acesso em: 10 out. 2019.

LÓCUS ONLINE. **Resumo da Sessão Plenária de 25/02/2019.** De Olho na Câmara, 2019. Disponível em: <<https://www.locusonline.com.br/2019/02/26/sessao-plenaria-de-25022019/>>. Acesso em: 10 out. 2019.

LÓCUS ONLINE. **Resumo da Sessão Plenária de 11/09/2019.** De Olho na Câmara, 2019. Disponível em: <<https://www.locusonline.com.br/2019/09/12/resumo-da-sessao-plenaria-de-11092019/>>. Acesso em: 10 out. 2019.

LÓCUS ONLINE. **Resumo do Programa Locus Online de 30/04/2019.** Da redação, 2019. Disponível em: <<https://www.locusonline.com.br/2019/05/01/resumo-do-programa-locus-online-de-30042019/>>. Acesso em: 10 out. 2019.

LÓCUS ONLINE. **Ronaldo Rosa fala de ações do seu mandato no Grande Expediente.** De Olho na Câmara, 2019. Disponível em: <<https://www.locusonline.com.br/2019/08/16/ronaldo-rosa-fala-de-aco-es-do-seu-mandato-no-grande-expediente/>>. Acesso em 10 out. 2019.

LÓCUS ONLINE. **Rufa tem se mostrado o vereador mais preocupado com os gastos públicos em Passo Fundo.** De olho na Câmara, 2018. Disponível em: <<https://www.locusonline.com.br/2018/12/11/vereador-rufa-faz-seu-ultimo-grande-expediente-do-ano/>>. Acesso em: 10 out. 2019.

LÓCUS ONLINE. **Scheis: “Videomonitoramento não pode ser mais um instrumento de arrecadação”.** De Olho na Câmara, 2019. Disponível em: <<https://www.locusonline.com.br/2019/05/22/scheis-videomonitoramento-nao-pode-ser-mais-um-instrumento-de-arrecadacao/>>. Acesso em: 10 out. 2019.

LÓCUS ONLINE. **Tchequinho: “O Poder Executivo irá utilizar o videomonitoramento para saquear o povo passo-fundense”.** De Olho na Câmara, 2019. Disponível em: <<https://www.locusonline.com.br/2019/05/15/tchequinho-o-poder-executivo-ira-utilizar-o-videomonitoramento-para-saquear-o-povo-passo-fundense/>>. Acesso em: 10 out. 2019.

LÓCUS ONLINE. **Videomonitoramento será solução para segurança em Passo Fundo?** De Olho na Câmara, 2018. Disponível em: <<https://www.locusonline.com.br/2018/12/20/videomonitoramento/>>. Acesso em: 10 out. 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **MPSC denuncia 13 envolvidos na Operação Ave de Rapina. Notícias, 2014.** Disponível em: <<https://www.mpsc.mp.br/noticias/mpsc-denuncia-13-envolvidos-na-operacao-ave-de-rapina>>. Acesso em: 10 out. 2019.

POLÍCIA FEDERAL. **PF apreende R\$ 100 mil e investiga crimes contra a Administração Pública.** Comunicação Social da Polícia Federal em Santa Catarina, 2014. Disponível em: <<http://www.pf.gov.br/agencia/noticias/2014/11/pf-apreende-100-mil-reais-e-investiga-crimes-contra-a-administracao-publica>>. Acesso em: 10 out. 2019.

PREFEITURA DE PASSO FUNDO. **Lombadas eletrônicas em funcionamento.** Departamento de Comunicação Social, 2015. Disponível em: <<http://www.pmpf.rs.gov.br/interna.php?t=19&i=10248>>. Acesso em: 10 out. 2019.

PREFEITURA DE PASSO FUNDO. **Nota – Avenida Brasil.** Departamento de Comunicação Social, 2018. Disponível em: <<http://www.pmpf.rs.gov.br/interna.php?t=19&c=11&i=13263>>. Acesso em: 10 out. 2019.

PREFEITURA DE PASSO FUNDO. **Segurança: mais 87 câmeras de Videomonitoramento.** Departamento de Comunicação Social, 2019. Disponível em: <<http://www.pmpf.rs.gov.br/interna.php?t=19&i=13468>>. Acesso em: 10 out. 2019.

RBSTV. **28 mil passo-fundenses utilizam as bicicletas compartilhadas.** Jornal do Almoço, 2019. Disponível em: <<https://globoplay.globo.com/v/7287642/programa/>>. Acesso em: 10 out. 2019.

SILVA, Jesael Duarte da. **Em meio a reclamações de usuários, gasto com bicicletas ultrapassa a marca de 1 milhão de reais.** Lócus Online, 2019. Disponível em: <<https://www.locusonline.com.br/2019/01/07/em-meio-reclamacoes-de-usuarios-gasto-com-bicicletas-ultrapassa-marca-de-1-milhao-de-reais/>>. Acesso em: 10 out. 2019.

SILVA, Jesael Duarte da. **Não existe lentidão na Avenida Brasil, é você que não entende nada de trânsito!** Lócus Online, 2017. Disponível em: <<https://www.locusonline.com.br/2017/04/09/nao-existe-lentidao-na-avenida-brasil-e-voce-que-nao-entende-nada-de-transito/>>. Acesso em: 10 out. 2019.

SILVA, Jesael Duarte da. **Passo Fundo entra na onda das bicicletas “compartilhadas, públicas e gratuitas”.** Lócus Online, 2016. Disponível em: <<https://www.locusonline.com.br/2016/07/09/passo-fundo-entra-na-onda-das-bicicletas-compartilhadas-publicas-e-gratuitas/>>. Acesso em: 10 out. 2019.

SILVA, Jesael Duarte da. **Prefeito Azevedo troca farpas com vereador e deputado por bicicletas e cargos. Uma baixaria!** Lócus Online, 2019. Disponível em: <<https://www.locusonline.com.br/2019/02/07/prefeito-azevedo-troca-farpas-com-vereador-e-deputado-por-bicicletas-e-cargos-uma-baixaria/>>. Acesso em: 10 out. 2019.

SILVA, Jesael Duarte da. **Prefeitura gasta 500 mil em câmeras de videomonitoramento. Vão multar?** Locus Online, 2019. Disponível em: <<https://www.locusonline.com.br/2019/05/11/prefeitura-gasta-500-mil/>>. Acesso em: 10 out. 2019.

SILVA, Jesael Duarte da. **Prefeitura revela ódio e guerra contra carros, mas seu estacionamento está cheio de veículos.** Locus Online, 2018. Disponível em: <<https://www.locusonline.com.br/2018/07/30/dieta-das-avenidas-e-o-odio-ao-carro-em-passo-fundo/>>. Acesso em: 10 out. 2019.

SILVA, Jesael Duarte da. **Trânsito de Passo Fundo é controlado por empresa envolvida em processos criminais.** Locus Online, 2017. Disponível em: <<https://www.locusonline.com.br/2017/09/27/transito-de-passo-fundo-e-controlado-por-empresa-envolvida-em-processos-criminais/>>. Acesso em: 10 out. 2019.

SILVA, Jesael Duarte da. **Vereador Rufa denuncia gastos milionários da Prefeitura com as bicicletas compartilhadas.** Locus Online, 2018. Disponível em: <<https://www.locusonline.com.br/2018/09/10/vereador-rufa-denuncia-gastos-milionarios-da-prefeitura-com-as-bicicletas-compartilhadas/>>. Acesso em: 10 out. 2019.

UPFTV. **Dinheiro Multas de Trânsito PF.** Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=D1alT7x0v5I>>. Acesso em 10 out. 2019.

O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA NAS INFRAÇÕES DE TRÂNSITO

*Daniela Miranda da Costa*¹

Sumário: 1. Introdução. 2. Direito de Trânsito. 3. Infrações de trânsito. 3. Princípios Constitucionais. 4. Princípio da Ampla Defesa. 5. Princípio do Contraditório. 6. Considerações Finais. 7. Referências Bibliográficas.

Resumo: A finalidade do presente artigo é mostrar de forma clara e objetiva o estudo sobre os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa previstos no artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal de 1988 e na Lei nº 9784/99, que assegura a essencialidade principiológica nos procedimentos administrativos, principalmente na aplicação dos autos de infração de trânsito, assegurando aos cidadãos autuados o seu direito de ter ciência na tramitação dos procedimentos administrativos e oferecer defesa na condição de interessado.

Palavras-chave: Infrações de trânsito. Princípios Constitucionais. Princípio da Ampla Defesa e do Contraditório.

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como finalidade estudar os princípios constitucionais nos procedimentos administrativos nas infrações de trânsito. Inicialmente, é importante destacar que a garantia dos princípios do contraditório e da ampla defesa, que são assegurados no artigo 5º, LV, da CF/88, diz que: “*aos litigantes, em processo judicial ou administrativo e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes*”².

Acrescenta-se, ainda, para reforçar mais esses preceitos constitucionais de forma clara e objetiva nos processos da administração pública, a Lei nº 9.784/99 no seu artigo 2º dispõe que a administração pública deve obedecer aos princípios da legalidade, especialmente o da ampla defesa e o do contraditório.³

¹ Pós-graduada em Direito de Trânsito pelo Verbo Jurídico. Advogada OAB/RS 106.662. Graduada em Direito pela Universidade Regional do Alto Uruguai e das Missões – URI, Campus Santo Ângelo. E-mail: adv.danielamiranda@outlook.com.br.

² BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 nov. 2019.

³ BRASIL. Código de Trânsito Brasileiro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em: 13 nov. 2019.

Os princípios adquirem um papel central na interpretação e aplicação no ordenamento jurídico brasileiro, devendo sempre condicionar a interpretação constitucional e normativa em todas as áreas do direito, inclusive, na do direito de trânsito.

1. DIREITO DE TRÂNSITO

Historicamente, o trânsito se constitui um direito fundamental do cidadão, que está localizado no espaço público, e diz respeito aos direitos fundamentais da pessoa humana, sendo dever do Estado a sua tutela para garantir os fundamentos do Estado Democrático de Direito.

Quando tratamos de normas de regulamentação do trânsito e fazemos menção ao direito de participação, estamos afirmando que o direito de ir e vir do ser humano devem ser considerados superiores ao direito do motorista, razão pela qual o direito do trânsito de veículos deve se submeter ao interesse da coletividade e, por isso, pode sofrer determinadas restrições estabelecidas em lei, cuja concretização material se dá por iniciativa do Estado⁴.

A Constituição Federal estabelece as diretrizes fundamentais do Estado Democrático de Direito, cria diversos deveres institucionais e liberdades a seus cidadãos. Nessa circunstância, as questões de trânsito devem seguir duas ideias básicas previstas constitucionalmente: os direitos do cidadão e os deveres da administração pública. Essas referências estão previstas nas normas referentes aos direitos de cidadania e aos deveres da administração pública.

Por consequência, o Estado deve atuar dentro da legalidade estrita, ou seja, utilizar-se dos princípios e dos direitos constitucionais, podendo responder em casos de ilicitude de seus atos, responsável essa, que poderá ser objetiva ou subjetiva, de acordo com a legislação e a jurisprudência pátrias.

2. AS INFRAÇÕES DE TRÂNSITO

A infração de trânsito ocorre quando o indivíduo desrespeita uma das normas estabelecidas no Código de Trânsito Brasileiro. O artigo 161, estabelece que a infração de trânsito é a inobservância de qualquer preceito previsto no CTB, o qual o infrator estará sujeito a responder as penalidades administrativas⁵.

⁴ Berwig, Aldemir. Direito de trânsito. Ijuí: Ed. Unijuí, 2013. Coleção educação à distância. Série livro-texto. p.32.

⁵ BRASIL. Código de Trânsito Brasileiro. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19503.htm>. Acesso em: 15 nov. 2019.

O auto de infração de trânsito é a ferramenta usada pelos agentes de trânsito para registrar formalmente o cometimento de uma infração e identificar a imposição de penalidades aos responsáveis de acordo com o Código de Trânsito Brasileiro. Começa com a lavratura do auto de infração, dando ciência ao proprietário do veículo que foi praticada uma infração de trânsito, podendo o interessado apresentar defesa prévia e no final se encerrará com julgamento da consistência da infração e a aplicação da penalidade cabível ⁶.

A autoridade de trânsito julgará a consistência e a regularidade do auto de infração, sendo facultado ao interessado a apresentação de defesa prévia, com base nos princípios da ampla defesa e do contraditório; uma vez que a autoridade administrativa está sujeita a erros e falhas como todo ser humano, e por isso oferece ao interessado a garantia de sua defesa ⁷.

A administração pública com base no seu poder de autotutela pode anular os seus próprios atos, quando houver erros ou falhas, conforme disposto na Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal: *“A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos, ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”*.⁸

Sendo assim, as multas de trânsito oferecem dois aspectos essenciais que devem ser devidamente analisados, qual seja a forma jurídica a que se deve sujeitar-se a administração, para que suas autuações e seus atos produzam efeitos que sejam considerados consistentes e regulares; e a disciplina das reclamações ou recursos interpostos pelos particulares contra a administração pública, a fim de formalizar a reivindicação dos seus direitos como interessado perante o Estado. O desempenho dos encargos administrativos do Estado estará sempre na competência de algum agente público, o qual tem o dever-poder de agir, não tendo qualquer liberdade de procurar outro objetivo ou buscar fim diverso do prescrito em lei para a atividade. Diante disso, é necessário discorrer sobre os princípios constitucionais aplicáveis no direito de trânsito.

⁶ MASCARENHA, Robson Silva. **Processo administrativo para imposição de multas de trânsito: breves notas á luz da jurisprudência do STJ**. Âmbito Jurídico: Rio Grande, 2011. Disponível em: http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9186&revista_caderno=4. Acesso em: 13 nov.2019.

⁷ MORGADO, Almir de Oliveria. **A Anulação ou Invalidação dos atos administrativos**. Âmbito Jurídico: 2008. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/a-anulacao-ou-invalidacao-dos-atos-administrativos/>. Acesso em 14 nov.2019.

⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula n° 473. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=1602> >. Acesso em: 14 nov. 2019.

3. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

Primeiramente, é necessário discorrer sobre a origem dos princípios que é muito antiga. No Brasil, adota-se o sistema jurídico de origem romanística, ou seja, os princípios são considerados fontes de direito, são consagrados por conquistas éticas da civilização, e por isso, por mais que não estejam previstos em lei, são aplicados a todos os casos concretos, compreendendo até mesmo no direito de trânsito.

A palavra princípio vem do latim *principium*, que é justamente identificar a base fundamental de origem de qualquer legislação para o mundo jurídico, são considerados os alicerces do pensamento jurídico, para que realmente a pretensão das necessidades sejam atendidas.

Para Nery Junior o conceito dos princípios é da seguinte forma:

Os princípios são normas que ordenam que algo seja cumprida na maior medida possível, dentro das possibilidades jurídicas e reais existentes. Assim, os princípios são mandamentos de otimização, caracterizados pelo fato de que podem ser cumpridos em diferentes graus, e de que seu cumprimento não somente depende das possibilidades reais, mas também das jurídicas⁹.

Por sua vez, os princípios possuem força constitutiva ou de valor construtivo, que lhe incumbe uma função bem definida, de maneira que é considerado um fundamento, uma forma de critério, de instrução, em que determina a posição de determinados casos concretos em conjunto com o nosso ordenamento jurídico¹⁰.

Tais princípios constituem a razão própria do Estado Democrático de Direito, que foi criado com o objetivo de estender à maior parte da população a possibilidade de correr atrás de seus direitos e de seus interesses, numa esfera institucional, como forma de solucionar os problemas do dia a dia, seguindo um parâmetro de princípios fundamentais, de acordo com o estado de direito e do regime democrático.

4. PRINCÍPIO DA AMPLA DEFESA

O princípio da ampla defesa garante que qualquer cidadão tenha plena liberdade de defender seus interesses, alegando fatos e propondo provas em defesa de seus direitos. Tem

⁹ JUNIOR, Nelson Nery. Princípios do Processo na Constituição Federal. 10 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 25.

¹⁰Id.Ibid., p. 33.

características próprias, exigindo uma interpretação mais abrangente possível, a fim de exercer o princípio da efetividade social nos procedimentos¹¹.

Para MOREIRA a ampla defesa deve ser compreendida como:

A garantia de poder defender-se e articular suas razões, garantia de um processo legítimo e garantia do respeito a um Estado Democrático de Direito. O princípio representa o todo dessa escala ascendente de direitos do particular em face da Administração Pública. Não apenas a prerrogativa de manifestação em processos que incidem sobre a sua liberdade/ou bens, mas garantia de participar ativamente na tomada de decisões estatais¹².

A ampla defesa inicia-se no momento que o cidadão recebe o auto de infração que está sendo acusado pela autoridade competente de trânsito. Logo, terá prazo para interpor a sua defesa prévia, efetivando tais princípios, que lhe são direitos assegurados pela Constituição Federal.

Para o cidadão que foi autuado nas infrações de trânsito é necessário que tenha conhecimento do que está sendo acusado, para defender-se. A Súmula 312 do Superior Tribunal de Justiça diz que *“No processo administrativo para imposição de multa de trânsito, são necessárias as notificações da autuação e da aplicação da pena decorrente da infração”*.¹³

Desse modo, a ampla defesa é a garantia de legitimidade do direito de defender-se, contra quem estabeleça a apreciação desfavorável, garantindo ao cidadão nos atos administrativos a condução da sua defesa de acordo com os atos e garantias previamente estabelecidas na norma jurídica, através do devido processo legal.

5. PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO

O princípio do contraditório é um dos elementos essenciais do processo, visto que há uma bilateralidade dos termos e atos do processo democrático, em que ninguém é julgado

¹¹ PORTANOVA, Rui. Princípios do Processo Civil. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013, p.127.

¹² MOREIRA, Egon Bockmann. Processo Administrativo – princípios constitucionais e a Lei 9784/99. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 243.

¹³ BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Súmula n° 312. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/revista/electronica/stj-revista-sumulas-2011_25_capSumula312.pdf>. Acesso em 14 nov. 2019.

sem ser ouvido, influenciando efetivamente no livre convencimento dos julgadores, o qual prevalece à preocupação com a qualidade de defesa da parte¹⁴.

Este princípio significa que as partes têm o direito de saber não só dos processos, mas também de todas as suas fases administrativas. O contraditório para PORTANOVA é:

O elemento essencial ao processo, mais que isto, pode-se dizer que é inerente ao próprio entendimento do que seja processo democrático, pois está implícita a participação do indivíduo na preparação do ato de poder.¹⁵

Para DINAMARCO o princípio do contraditório nos processos é indispensável, principalmente, porque o Brasil é um Estado Democrático de Direito, em que a democracia exige e garante constitucionalmente os princípios, existindo nulidades pela falta dela e a possibilidade de reagir quando esta for necessária.¹⁶

Com este princípio evita-se a disparidade entre as partes e exige-se a igualdade a todos os interessados, a quem age e a quem se defende, nas mesmas possibilidades de obter a validade de todas as etapas administrativas. Sendo assim, é essencial ao cidadão autuado nas infrações de trânsito ser dada a sua possibilidade de se defender os seus fundamentos, argumentos e elementos probatórios.

O que ocorre, na maioria das vezes na administração pública é a ofensa a este princípio, em que as decisões dos órgãos autuadores são prontas, sem levar em consideração os argumentos e as razões expostas pelo interessado. Logo, cabe ao autuado na sua defesa garantir o seu direito ao contraditório, argumentando na busca da sua verdade num panorama completo da situação de fato, tendo que ir atrás de seus direitos, até mesmo através do poder judiciário.

A finalidade instrutória nas defesas administrativas é buscar a verdade dos fatos, na oportunidade de defender-se, segundo MEDAUAR:

Evidencia-se a finalidade instrutória de busca da verdade, de conhecimento mais preciso dos fatos, de coleta de informações para a decisão correta. O confronto entre a autoridade administrativa e as partes envolvidas no processo contribui para fornecer ao órgão chamado a decidir de um panorama completo da situação de fato, de direito e dos interesses envolvidos, de modo que a decisão poderá ser mais ponderada e mais aderente à realidade¹⁷.

¹⁴ PORTANOVA, Rui. Princípios do Processo Civil. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013, p.161.

¹⁵ Id. Ibid.

¹⁶ DINAMARCO, Cândido. Fundamentos do Processo Civil Moderno. 2ed. São Paulo: RT, 2006, p. 93.

¹⁷ MEDAUAR, Odete. A processualidade no Direito Administrativo. São Paulo: RT, 2006. p.103.

O autuado ao ser notificado do auto de infração de trânsito, como sendo proprietário do veículo terá o prazo estabelecido para recorrer e, com tal recurso, ser-lhe-á garantido o princípio da ampla defesa e do contraditório.

Por mais que se admita o acerto desse entendimento, não podemos esquecer de que se trata da chamada prova negativa, ou seja, caberá ao órgão público provar que a notificação foi devidamente realizada. Deste modo, basta a simples afirmação do não recebimento da notificação por parte do proprietário do veículo. Daí o grande sucesso das pretensões àqueles que recorrem. Na realidade, os órgãos de trânsito muitas vezes não notificam os proprietários nos trinta dias exigidos pelo art. 281 do CTB. Quando o fazem, além de ser fora do prazo legal, não remetem a notificação com os cuidados exigidos na lei.¹⁸

Deve-se entender que o contraditório exerce a necessidade de garantir e dar conhecimento da existência da ação para as partes litigantes, e de todos os atos do processo, e de outro lado, também possibilita de que as partes reajam aos atos que lhes são desfavoráveis. Assim, desempenha a função de noticiar, informar às partes a fim de exteriorizarem suas manifestações¹⁹.

Defender-se em qualquer processo, seja no âmbito judicial ou administrativo, deve ser garantido o direito de ampla defesa ao interessado, o que, nos procedimentos de trânsito, é feito mediante a oportunidade da defesa prévia e recursos administrativos. Em síntese, a defesa prévia é imprescindível para que o interessado se defenda de eventuais injustiças antes de gerar alguma das penalidades previstas no CTB.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No estado democrático de direito é indispensável o respeito à Constituição Federal, e nesse aspecto os procedimentos administrativos devem ser assegurados com base no artigo 5º, LV da CF/88²⁰, visando à participação do cidadão mais ativamente no controle da administração pública.

Os princípios da ampla defesa e do contraditório devem ser respeitados para garantir justiça para as partes envolvidas, como forma de argumentarem em prol de sua defesa,

¹⁸ FILHO, Nagib Slaibi. As multas de trânsito e o due process of Law. Revista da EMERJ, v.5, n.19, 2002. p.39.

¹⁹ JUNIOR, Nelson Nery. Princípios do Processo na Constituição Federal. 10 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 210.

²⁰ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 nov. 2019.

possibilitando todos os meios de provas, desde que seja legal, a defesa pode basear-se em qualquer coisa para defender-se.

Estes princípios devem ser respeitados em qualquer circunstância, visto que o não cumprimento implica no cerceamento da defesa, podendo gerar nulidade dos atos administrativos das autuações de infrações de trânsito. Sendo assim, os princípios são assegurados sempre que houver direito lesado pelo cidadão quando se relacionar com a administração pública. O cidadão quando autuado nas infrações de trânsito indevidamente, deve utilizar-se do seu direito de se defender, sempre que se sentir lesado em seus direitos, contra algum vício ou irregularidade na notificação de autuação de trânsito ou no auto de infração antes que seja gerada alguma penalidade.

Enfim, existem algumas ilegalidades nas autuações e que são fruto da chamada popularmente “indústria da multa”. No entanto, existem também muitas autuações devidas e que devem acarretar aos infratores as sanções previstas no Código de Trânsito de Brasileiro.

Entretanto, não podemos admitir a aplicação de penalidades de forma injusta, no qual o cidadão não cometeu a infração, por isso a importância da concretização dos princípios da ampla defesa e do contraditório, para que o autuado postule a sua produção de provas, a fim de garantir o seu direito como interessado.

Afinal, torçamos para que os órgãos competentes de trânsito sigam no reconhecimento dos procedimentos administrativos como executores das garantias constitucionais, dos princípios do contraditório e da ampla defesa nas autuações de infrações de trânsito.

REFERÊNCIAS

BERMIG, Aldemir. *Direito de trânsito*. Ijuí: Editora Unijuí, 2013. Ed. (Coleção educação à distância. Série livro-texto).

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 13 nov. 2019.

BRASIL, *Superior Tribunal de Justiça*. Súmula nº 312. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/revista/electronica/stj-revista-sumulas-2011_25_capSumula312.pdf>. Acesso em 14 nov. 2019.

BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. Súmula nº 473. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=1602>>. Acesso em: 14 nov. 2019.

BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. Súmula nº 346. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=1576>>. Acesso em: 14 nov. 2019.

DINAMARCO, Cândido. *Fundamentos do Processo Civil moderno*. 2 ed. São Paulo: RT, 2006.

FILHO, Nagib Slaibi. *As multas de trânsito e o due process of law*. Rio de Janeiro. Revista da EMERJ, v. 5, n.19, 2002.

JUNIOR, Nelson Nery. *Princípios do Processo na Constituição Federal*. 10 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

MASCARENHA, Robson Silva. *Processo administrativo para imposição de multas de trânsito: breves notas á luz da jurisprudência do STJ*. Âmbito Jurídico: Rio Grande, 2011. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9186&revista_caderno=4>. Acesso em: 13 nov.2019.

MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*. São Paulo: RT, 2006.
MORGADO, Almir de Oliveria. *A Anulação ou Invalidação dos atos administrativos*. Âmbito Jurídico: 2008. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/a-anulacao-ou-invalidacao-dos-atos-administrativos/>>. Acesso em 14 nov.2019.

PORTANOVA, Rui. *Princípios do Processo Civil*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

PORTANOVA, Rui. *Princípios do Processo Civil*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

SILVA, Ovídio A. Baptista. *Teoria Geral do Processo Civil*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

**PROCESSO ADMINISTRATIVO DE DIREITO DE TRÂNSITO:
A NECESSIDADE DA NOTIFICAÇÃO POR EDITAL COMO
(VERDADEIRA) *ULTIMA RATIO***

Elton dos Santos Lentz¹

Resumo: Este trabalho trata da possível inconstitucionalidade acerca da notificação em edital dos atos públicos - no que se refere diretamente aos interesses dos administrados, quando figuram estes no polo passivo de processo administrativo com penas restritivas de direito – como primeira alternativa ao insucesso da notificação por carta A.R., ferindo assim princípios constitucionais e administrativos tais como da finalidade, da razoabilidade, da proporcionalidade, da ampla defesa, bem como do contraditório. Nesse sentido, aborda o direito de trânsito com suas penalidades e a lei geral do processo administrativo, versa sobre o conceito de notificação, assim como as formas de cientificação dos atos públicos, concluindo com análise da aplicação da inconstitucionalidade do edital sem o exaurimento de todas as possibilidades de notificar o administrado.

Palavras-chave: (In)constitucionalidade. Edital. Notificação. Processo administrativo. Direito de trânsito.

INTRUDUÇÃO

O presente artigo apresenta um estudo sobre a notificação por edital do administrado, analisando o seu demasiado impacto negativo diante não só da revelia, como também do desconhecimento da sanção imposta.

Nosso Código de Trânsito Brasileiro prevê a pena de suspensão do direito de dirigir para quem soma - no lapso temporal de 12 (doze) meses - 20 (vinte) pontos ou mais em seu prontuário de condutor.

Uma vez instaurado o Processo de Suspensão do Direito de Dirigir, a notificação é postal - realizada pela ECT (Empresa de Correios e Telégrafos) através de carta A.R (Aviso de Recebimento) - e no caso de ausência do destinatário, há a publicação do teor da notificação no Diário Oficial do Estado; contudo, por se tratar de notificação ficta, como o próprio termo já anuncia, não há certeza da ciência do processado para que este, querendo, possa defender-se ou até mesmo cumprir voluntariamente a penalidade imposta.

¹ Advogado inscrito na OAB/RS108700, graduado pela Uniritter; especialista em direito de trânsito; atuando perante a administração pública desde o ano de 2006. Email: elton.lentz.adv@gmail.com

O condutor que tem seu nome publicado em edital, caso não tome conhecimento do processo e, revel, reste com a penalidade de suspensão de seu direito de dirigir, além de perder a oportunidade de se pronunciar em tal processo, inevitavelmente restará sem saber do impedimento no seu direito de dirigir.

Ocorre que, o mesmo Código de Trânsito Brasileiro, que prevê pena de suspensão, também impõe a Cassação da CNH para quem restar flagrado dirigindo com a mesma bloqueada.

Em levantamento realizado no sitio do Detran na internet² no Estado do Rio Grande do Sul, somente no ano de 2018, mais de quinze mil gaúchos tiveram seus nomes publicados no diário oficial do estado, no que se refere à notificações de instauração de processos administrativos de suspensão e cassação do direito de dirigir.

Ainda, segundo matéria publicada em 2016 no jornal Correio do Povo³, dos condutores gaúchos que tiveram sua habilitação suspensa, mais de trinta mil sequer entregaram a habilitação para dar início ao cumprimento da penalidade imposta.

Os editais são veiculados através da imprensa oficial - geralmente em jornais de grande circulação - contudo, segundo pesquisa realizada pelo Ministério da Secretaria e Comunicação Social, a leitura de jornais foi considerada um hábito de apenas 6% do público⁴.

Em vista das normas que regulamentam não só o trânsito de veículos, mas também os procedimentos formais a serem observados pelo poder público para aplicação de penalidades decorrentes das infrações de trânsito, especialmente no que se refere à previsão para notificação editalícia do processo administrativo de suspensão da CNH sem esvaírem-se todos os meios eficazes de notificação, e a consequência que essa notificação ficta vem causando aos motoristas habilitados no Brasil, é que se propõe o artigo aqui apresentado.

2. DO PROCESSO ADMINISTRATIVO PUNITIVO DE TRÂNSITO

Cabe, no intuito de situar os parâmetros e, também, a abrangência do trabalho, determinar quais processos administrativos não se observa todos os meios possíveis para dar

² Disponível em: <http://www.detrans.rs.gov.br/lista/666/editais-de-notificacao/2>

³ Disponível em: <http://www.correiodopovo.com.br/Noticias/Geral/Transito/2016/1/577518/Passa-de-66-mil-o-numero-de-condutores-com-direito-de-dirigir-suspenso-no-RS>

⁴ Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/governo/2014/03/quase-metade-dos-brasileiros-se-informa-pela-internet-diz-ministro-da-comunicacao-social>

ciência ao administrado, assegurando-lhe o pleno exercício de seus direitos enquanto cidadão e condutor.

Também é importante discorrer acerca do princípio da segurança jurídica e sua real abrangência no processo administrativo.

Assim, nesse tópico se busca conceituar o Processo de Suspensão do Direito de Dirigir, assim como o Processo de Cassação do Direito de Dirigir, bem como versar acerca da necessidade de observar-se o Princípio da Segurança Jurídica em ambos processos administrativos.

De acordo com o art.22, inc.II do Código de Trânsito Brasileiro⁵ compete aos órgãos executivos dos Estados, no âmbito de sua circunscrição, realizar, fiscalizar e controlar o processo de formação e suspensão dos condutores, e, segundo entende o Doutor Marcelo José Araújo⁶, “o DETRAN que fornece o documento é o que pode retirá-lo”

2.1 Da suspensão do direito de dirigir

Segundo o Art. 261§1º do CTB, caso o condutor atinja 20 pontos ou mais em seu prontuário de condutor dentro do lapso temporal de 12 meses ou quando cometer alguma infração com previsão legal de suspensão da CNH, o poder executivo, através de seu ente da administração pública indireta instaurará Processo de Suspensão do Direito de Dirigir - PSDD – o qual, sem discutir a infração em si, tramitará visando, ao final, a aplicação da sanção prevista no tipo legal imposta ao infrator.

Em todas as unidades federativas, a autarquia com competência para licenciar a direção de veículos, assim como cassá-la é o Departamento de Trânsito; No Estado do Rio Grande do Sul, caso o condutor incorra em alguma das situações anteriormente exemplificadas, o Detran-RS inicia o processo administrativo através do Termo de

⁵ Art. 22. Compete aos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, no âmbito de sua circunscrição:

I - [...]

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

⁶ Artigo “Processo de Suspensão da Carteira – novidades” de autoria do Doutor Marcelo José Araújo, atual Secretário Municipal de Trânsito de Curitiba - SETRAN, disponível em www.estradas.com.br/marcelo/processo_de_suspensao.asp

Instauração, notificando o condutor por carta – com Aviso de Recebimento⁷ - ou por edital público, informando-lhe o prazo para, querendo, a interposição de defesa por escrito.

Segundo informações da autarquia, disponibilizadas em seu sítio na internet⁸, em caso de apresentação de defesa prévia, após sua apreciação pela autoridade, a mesma, mediante decisão fundamentada julgá-la-á. Em caso de ausência de exposição de defesa, operar-se-á revelia. Ante a operação da revelia ou em caso de indeferimento da defesa apresentada, o administrado será notificado do resultado mediante Notificação de Imposição de Penalidade - NIP -; segundo informação do próprio órgão, *o condutor é notificado do resultado, pelo correio, pessoalmente ou por edital público.*

Com a expedição da notificação de imposição de penalidade, o processado poderá, dentro do prazo oferecido, opor-se à penalidade imposta, mediante a interposição de recurso dirigido à Junta Administrativa de Recurso de Infração do Detran/RS – JARI.

De acordo com o §1º do Art.41 da Resolução, o condutor, que for penalizado com a suspensão ou cassação do direito de dirigir, terá o seu registro bloqueado pelo mesmo prazo da penalidade.

O condutor flagrado na condução veículo em via pública durante o período de suspensão, estará sujeito à instauração do processo de Cassação de seu direito de dirigir, conforme preceitua o art.263 do CTB.

Art. 263. A cassação do documento de habilitação dar-se-á:

I - quando, suspenso o direito de dirigir, o infrator conduzir qualquer veículo;

II - no caso de reincidência, no prazo de doze meses, das infrações previstas no inciso III do art. 162 e nos arts. 163, 164, 165, 173, 174 e 175;

III - quando condenado judicialmente por delito de trânsito, observado o disposto no art. 160.

§ 1º Constatada, em processo administrativo, a irregularidade na expedição do documento de habilitação, a autoridade expedidora promoverá o seu cancelamento.

§ 2º Decorridos dois anos da cassação da Carteira Nacional de Habilitação, o infrator poderá requerer sua reabilitação, submetendo-se a todos os exames necessários à habilitação, na forma estabelecida pelo CONTRAN.

Segundo Cássio Mattos Honorato: “Quando se fala em direito de dirigir”, dá-se a impressão que obter a CNH e conduzir veículo automotor em vias terrestres é um direito inviolável. Muito pelo contrário, obter Carteira e conduzir um veículo deveria ser entendido como uma licença do Poder Público ao particular, para que este pudesse conduzir veículo

⁷ Disponível em: <https://www.correios.com.br/para-voce/correios-de-a-a-z/aviso-de-recebimento-ar>

⁸ idem

automotor em via terrestre, sob determinadas condições. Não cumpridas essas condições impostas, a licença poderia ser suspensa ou cassada”⁹

A imposição de penalidade aos infratores de trânsito é necessária e deve sempre se fazer presente. O que não se pode olvidar e se permitir, entretanto, é que esta se conduza fora dos parâmetros constitucionais e infraconstitucionais atinentes a garantir ampla defesa e contraditória, subtraindo-se aos administrados o direito de oporem-se ao *jus puniendi* estatal.¹⁰

2.2 Da cassação do direito de dirigir

A penalidade de “cassação” é ato administrativo o qual imputa ao autor uma pena mais grave ante a desobediência da “suspensão” anteriormente imposta, como bem explica Julyver Modesto de Araujo¹¹:

Tanto a ‘suspensão do direito de dirigir’, quanto a ‘cassação do documento de habilitação’ podem ser classificadas, doutrinariamente, como uma mesma espécie de extinção do ato administrativo, denominada, justamente, **CASSAÇÃO**, que pode ser conceituada como ‘a retirada de ato administrativo anterior, por ter o seu beneficiário descumprido condição indispensável para a sua manutenção’.¹²

Ainda, segundo o autor, levando-se em conta as lições de Direito administrativo aplicadas ao contexto do trânsito, torna-se adequado cominar o termo “CASSAÇÃO” ao ato punitivo o qual, extinguindo a licença para dirigir – outrora concedida -, veda tal direito ao condutor, de forma definitiva.

Dessa forma, torna-se de fácil compreensão assimilar que a suspensão é temporária, enquanto que a cassação é definitiva.

Superadas quaisquer dúvidas quanto à diferença substancial entre a “suspensão” e a “cassação”, torna-se imprescindível discorrer um pouco sobre as circunstâncias as quais

⁹ no livro “Trânsito Infrações e Crimes”, editora Millennium, 2000, pág. 197;

¹⁰Disponível em http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6276

¹¹ Mestre em Direito do Estado pela PUC/SP e Especialista em Direito Público pela Escola Superior do Ministério Público de SP. Oficial da Polícia Militar do Estado de São Paulo, tendo realizado diversas atividades relacionadas ao policiamento de trânsito, de 1996 a 2008, entre elas Conselheiro do CETRAN/SP, de 2003 a 2008. Coordenador e Professor dos Cursos de Pós-graduação do CEAT – Centro de Estudos Avançados e Treinamento / Trânsito (www.ceatt.com.br) e Presidente da ABPTRAN – Associação Brasileira de Profissionais do Trânsito (www.abptran.org). Autor de livros e artigos sobre trânsito.

¹² CTB DIGITAL. Art. 281 - Quando se perde o “direito de dirigir”: diferenças entre suspensão e cassação, por Julyver Modesto de Araújo. Disponível em: <http://www.ctbdigital.com.br/?p=InfosArtigos&Registro=35&campo_busca=1&artigo=>

podem determinar a incidência da “cassação da CNH” conforme determina o artigo 263 do CTB:

"Art. 263 - A cassação do documento de habilitação dar-se-á:
 I - quando, suspenso o direito de dirigir, o infrator conduzir qualquer veículo;
 II - no caso de reincidência, no prazo de doze meses, das infrações previstas no inciso III do art. 162 e nos arts. 163, 164, 165, 173, 174 e 175;
 III - quando condenado judicialmente por delito de trânsito, observado o disposto no art. 160."

Ainda, de acordo com a redação dada ao § 2º do supracitado artigo 263, é possível classificar a cassação como definitiva visto que:

Decorridos dois anos da cassação da Carteira Nacional de Habilitação, o infrator poderá requerer sua reabilitação, submetendo-se a todos os exames necessários à habilitação, na forma estabelecida pelo CONTRAN.¹³

Nas palavras de Araújo:

O fato de o Código estabelecer o interregno de 2 anos não significa que este é o período de duração da penalidade denominada “cassação da CNH”. Diferentemente do período de suspensão, ao fim do qual o condutor já pode reaver sua CNH (bastando apresentar à autoridade de trânsito a comprovação de realização do ‘curso de reciclagem’, nos termos do artigo 20 da Resolução do CONTRAN n. 182/05)¹⁴, o término do prazo de 2 anos, após a cassação, não garante nenhum direito ao condutor cassado. A penalidade é, realmente, definitiva, porque, para voltar a dirigir, o interessado deve refazer todo o processo de habilitação, como se estivesse se habilitando pela primeira vez. O prazo constante do texto legal tem o único propósito, em minha opinião, de evitar que seja imposta uma pena de caráter perpétuo ao indivíduo, o que contrariaria o inciso XLVII do artigo 5º da Constituição Federal: Não haverá penas de caráter perpétuo.¹⁵

Importante observar que assim como a concessão, a cassação do direito de dirigir constitui um ato do Poder público, como adiante veremos a seguir nos ensinamentos de um dos principais doutrinadores do direito administrativo.

O ato administrativo, segundo Hely Lopes Meirelles, é

¹³ BRASIL. Lei n. 9.503, de 23 de setembro de 1997. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9503.htm>

¹⁴ Artigo 20 CTB: A CNH ficará apreendida e acostada aos autos e será devolvida ao infrator depois de cumprido o prazo de suspensão do direito de dirigir e comprovada a realização do curso de reciclagem.

¹⁵ Julyver Modesto de Araújo. Artigo escrito pelo Coordenador e Professor dos Cursos de Pós-graduação do CEAT – Centro de Estudos Avançados e Treinamento / Trânsito (www.ceatt.com.br) e Presidente da ABPTRAN – Associação Brasileira de Profissionais do Trânsito (www.abptran.org). (CTB DIGITAL. Art. 281 - Quando se perde o “direito de dirigir”: diferenças entre suspensão e cassação, por Julyver Modesto de Araújo. Disponível em: <http://www.ctbdigital.com.br/?p=InfosArtigos&Registro=35&campo_busca=1&artigo=>>

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.¹⁶

Conclui-se - segundo a ótica acima apontada – que o ato administrativo de cassação do direito de dirigir, é uma providencia adotada pelo Poder publico, em obediência ao dispositivo legal, com o fim de restringir um direito alcançado pelo cidadão.

Evidente, também, é o fato de que tal ato de “cassar” poderá ocorrer em caso de descumprimento ao ato de “suspender”, o qual, diferente do primeiro, prevê pena de 6 a 12 meses de bloqueio, enquanto o segundo, retira tal direito alcançado, impondo ao cidadão, caso queira, a possibilidade de habilitar-se novamente após 2 anos da imposição, mediante novo processo de aprendizagem.

2.3 DA SEGURANÇA JURÍDICA

Um passo antes de adentrar em “segurança jurídica”, torna-se adequado citar Hans Kelsen, o qual assevera que “Estado de Direito” é, no seu interior, o princípio da segurança jurídica.

Em suas palavras, Estado de direito é:

[...] uma ordem jurídica relativamente centralizada segundo a qual a jurisdição e a administração estão vinculadas às leis - isto é, às normas gerais que são estabelecidas por um parlamento eleito pelo povo, com ou sem a intervenção de um chefe de Estado que se encontra à testa do governo os membros do governo -, os membros do governo são responsáveis pelos seus atos, os tribunais são independentes e certas liberdades dos cidadãos, particularmente a liberdade de crença e de consciência e a liberdade da expressão do pensamento, são garantidas.¹⁷

De acordo com o autor, a norma positivada é fonte capaz de combater o impulso natural do ser, o qual, vigente em determinado domínio, possui o condão de assegurar a prevalência do direito da coletividade sobre direito natural, inerente ao homem.

Nesse diapasão, a forma encontrada para delimitar a atuação tanto de um “individuo” como do próprio “ente estatal” é a norma positivada, a qual é apta a conceder e vedar, de acordo com os ditames de sua redação, propiciando dessa forma, um mínimo de certeza e

¹⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p.152.

¹⁷ KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 6. ed. São Paulo: Martins Torres, 1999. p.346.

previsibilidade, à sociedade, do que se pode ou não fazer.

Em nossa carta maior, tal princípio da segurança jurídica - no que se refere à administração pública direta e indireta - não está explícita, contudo, conforme ensina José Afonso da Silva¹⁸, a mesma deriva de cláusulas pétreas insculpidas no artigo 37 da CF/88, onde temos a obrigatoriedade de observância de tais entes públicos ao princípio da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, assim como motivação, razoabilidade e proporcionalidade.

Ainda, sobre a segurança jurídica na administração pública, nesse sentido manifesta Marcos Luiz da Silva:

O princípio da Segurança Jurídica se revela na submissão da administração a certas formalidades legais, as quais tem o escopo de preservar o direito das partes e garantir o atendimento das finalidades públicas.

Assim, no processo de licitação, por exemplo, há que se respeitar às normas que impõem as fases de habilitação e abertura de propostas, a fim de que seja escolhida a proposta mais vantajosa para a administração pública, e garantido o direito de igualdade entre os concorrentes.

Segundo a lei em comento, a Segurança Jurídica implica na 'observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados'.

Para isso se prestam o respeito aos prazos processuais, a adequação aos ritos procedimentais, a observância dos regimentos e normas de índole processual. Ou, como diz a lei, 'adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados' (art. 2º, inciso IX).¹⁹

Desse modo, nas palavras do professor, a Segurança Jurídica implica na "observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados", ou seja, assim como o administrado deve respeitar as normas positivadas aptas à fazer com que a sociedade não entre em colapso mas, ao contrário, progrida, a própria administração por parte do Estado deve deter-se à vontade dos seus administrados, expressa através da norma legal.

Adentrando um pouco mais a respeito do dever de observância que o princípio da segurança jurídica merece, por parte da administração pública, como forma de frear o poder público frente ao administrado, impondo-lhe os necessários limites, merece destaque, a promulgação da Lei Federal nº 9874 de 23/11/1999, a qual regula o processo administrativo no âmbito da administração federal, evitando dessa forma qualquer excesso punitivo por parte do Poder Público.

A "lei do processo administrativo" de certa forma trouxe um pouco de segurança ao

¹⁸SILVA, José Afonso da. Constituição e segurança jurídica. In: ROCHA, Carmen Lúcia Antunes (coord.). **Constituição e segurança jurídica**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p.17.

¹⁹SILVA, Marcos Luiz da. **Princípios supraleais do processo administrativo**. Jus Navigandi, 2004. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/5885/principios-supraleais-do-processo-administrativo>>.

administrado, no que se refere à previsibilidade da norma legal, quanto à forma de interpretação pelo poder público.

Resta claro, na observância da doutrina e dos julgados, o dever da administração pública direta, assim como indireta em ater-se ao limite da norma constitucional ou infraconstitucional que a criou, visto que a segurança jurídica é para o administrado e não para a administração, eis que toda a norma positivada visa proteger direitos da sociedade e regular o funcionamento da administração pública para atender os anseios do próprio administrado, como um todo.

3 DA NOTIFICAÇÃO

No presente tópico, aborda-se a notificação, subdividindo-se em seu conceito, suas modalidades e, por fim, adentra-se um pouco na modalidade editalícia.

3.1 Conceito de notificação

O verbo “notificar”, do latim (notificāre), quer dizer: “dar a conhecer”.²⁰

Greco Filho²¹ ensina que: “os protestos, notificações e interpelações são manifestações formais de comunicação de vontade, a fim de prevenir responsabilidades e eliminar a possibilidade futura de alegação de ignorância”.

Ricardo Rodrigues Gama²² complementa ainda que notificação é o “ato de levar a alguém o conhecimento de algum fato realizado ou a se realizar em juízo”.

Dessa forma, chega-se à conclusão de que a “notificação” nada mais é do que uma comunicação, e colhendo-se nessa, a assinatura de recebimento, tem-se que o destinatário foi formalmente cientificado, não havendo – em um primeiro momento – a possibilidade de produzir prova de que não lhe foi oportunizado o conhecimento da comunicação.

²⁰INFOPÉDIA. **Notificar**. Disponível em: <<http://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/notificarieis>>.

²¹ GRECO FILHO, Vicente. **Direito processual civil brasileiro**. 20. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2009. v. 3. p.200.

²² GAMA, Ricardo Rodrigues. **Dicionário básico jurídico**. 1. ed. Campinas: Russel, 2006. p.266.

3.2 Modalidades de notificação no processo administrativo

A lei de nº 9503/97 - Código de Trânsito Brasileiro – apresenta, em seu artigo 282 redação acerca do procedimento que deve ser adotado para dar conhecimento ao condutor infrator: “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”.²³

Como se observa, o CTB de certa forma acabou por ampliar as possibilidades de notificar o administrado, prevendo ainda a notificação do mesmo por qualquer outro meio tecnológico hábil.

No artigo 1º da resolução 829/97 do CONTRAN²⁴, tínhamos a seguinte redação:

A ciência ao infrator apenado far-se-á através de um dos meios usuais de comunicação:

I – notificação pessoal;

II – correspondência postal registrada com "aviso de recebimento";

III – utilização de meios eletrônicos (fax, telex etc...) desde que haja o recebimento da mensagem pelo operador receptor;

IV – edital publicado em órgão oficial com resumo do ato punitivo, após fracassadas as três formas anteriores de comunicação.²⁵

Embora houvesse em tal dispositivo legal a previsão de notificação postal mediante A.R., tal resolução supracitada foi expressamente revogada pela resolução 148/03²⁶.

Julyver Modesto de Araújo posiciona-se contrário à expedição de notificação por carta com “aviso de recebimento”. Segundo o autor:

A necessidade de se certificar de que o interessado teve a ciência da imposição da penalidade refere-se a “qualquer outro meio tecnológico hábil”, posto que a generalidade desta forma de notificação deve garantir a mesma confiabilidade de que goza a remessa postal.²⁷

²³ BRASIL. Lei n. 9.503, de 23 de setembro de 1997. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9503.htm>.

²⁴ O Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN), é o órgão responsável por coordenar os órgãos do Sistema Nacional de Trânsito, objetivando a integração de suas atividades. (DICIONÁRIO INFORMAL. **Conatran**. Disponível em: <<http://www.dicionarioinformal.com.br/contran/>>.

²⁵ BRASIL. Resolução CONTRAN n. 829 de 04/03/1997. Dispõe sobre procedimentos para a interposição, instrução e tramitação de recursos contra atos punitivos por infrações de trânsito, e dá outras providências. Disponível em <http://www.normasbrasil.com.br/norma/resolucao-829-1997_95334.html>

²⁶ Art. 1º. Declarar que, por força do parágrafo único do art. 314 do CTB, as Resoluções n.º 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. (BRASIL. Resolução n. 148, de 19 de setembro de 2003. Declara revogadas as Resoluções n.º 472/74, 568/80, 812/96 e 829/97. Disponível em: <http://www.denatran.gov.br/download/Resolucoes/resolucao148_03.doc>

²⁷ ARAÚJO, Julyver Modesto de. **Comentário Artigo 282**. CTB Digital. Disponível em: <http://www.ctbdigital.com.br/?p=Comentarios&Registro=41&campo_busca=&artigo=282>.

Ainda, segundo o autor, a administração pública deve atender ao princípio da legalidade estrita²⁸ devendo dessa forma abster-se de agir em dissonância com o previsto em lei. Nesse sentido:

[...] não há qualquer dispositivo legal que determine a remessa postal com AR (o que, aliás, onera em demasia os cofres públicos, tendo em vista o seu alto custo).

A utilização dispendiosa do AR também não garante que, realmente, o proprietário do veículo foi notificado, pois demonstra apenas que alguém, naquele endereço, recebeu a correspondência (em algumas vezes, outro morador recebe a notificação e não entrega ao real interessado; em outras vezes, por não ter ninguém no endereço em horário comercial, o destinatário também não é notificado, justamente porque o AR exige que alguém assine a entrega da correspondência).²⁹

Quanto ao meio tecnológico hábil, de que trata o artigo 282 do CTB prevendo-o como modalidade de dar ciência do ato ao administrado, o CONTRAN, no uso de suas atribuições, mediante a resolução 488/14, cria a “CAIXA POSTAL ELETRÔNICA OFICIAL (e-CPO)”.³⁰

Segundo a resolução, trata-se de um e-mail gerenciado por cada um dos órgãos de trânsito, o qual mediante cadastro online, realizado por iniciativa do condutor habilitado, permite ao mesmo receber notificações.

Conclui-se então, que existem algumas modalidades de notificação, as quais: via postal - emitida com A.R -, via edital - quando infrutíferas as tentativas de notificação postal – ou por qualquer outro meio tecnológico hábil.

3.2 Notificação por edital

O termo “edital” provém do Latim “edictum”, que quer dizer: “proclamação, ordem legal”.³¹

Conceitualmente falando, o edital, nada mais é do que o “ato pelo qual se faz publicar

²⁸ Art. 37. 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 e, também, ao seguinte: [...]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

²⁹ ARAÚJO, Julyver Modesto de. **Comentário Artigo 282.** CTB Digital. Disponível em: <http://www.ctbdigital.com.br/?p=Comentarios&Registro=41&campo_busca=&artigo=282>.

³⁰ BRASIL. Resolução n. 488 de 07 de maio de 2014. Define os meios tecnológicos hábeis de que trata o caput do art. 282, da Lei n. 9.503, de 23 de setembro de 1977, que institui o Código de Trânsito Brasileiro (CTB), admitidos para assegurar a ciência das notificações das infrações de trânsito. Disponível em: <<http://www.denatran.gov.br/download/Resolucoes/Resolucao4882014.pdf>>.

³¹ Origem da Palavra. **Edital.** Disponível em: <<http://origemdapalavra.com.br/site/pergunta/etmologia-da-palavra-edital/>>.

pela imprensa, ou nos lugares públicos, certa notícia, fato ou ordem, que deva ser divulgada ou difundida, para conhecimento das próprias pessoas nele mencionadas, bem como às demais interessadas no assunto”.³²

Quanto ao CTB, há omissão quanto à possibilidade de notificação editalícia no processo administrativo, restringindo o edital para aplicação de medidas administrativas, como o caso de recolhimento de veículo, no qual seu proprietário esteja ausente no ato, conforme vemos no parágrafo 6º de seu artigo 271:

§ 6º Caso o proprietário ou o condutor não esteja presente no momento da remoção do veículo, a autoridade de trânsito, no prazo de 10 (dez) dias contado da data da remoção, deverá expedir ao proprietário a notificação prevista no § 5º, por remessa postal ou por outro meio tecnológico hábil que assegure a sua ciência, e, caso reste frustrada, a notificação poderá ser feita por edital.³³

Embora o CTB fosse omissivo quanto à possibilidade de publicação de notificações por edital, a resolução 363/2010 do CONTRAN trouxe-a, em seu art.13³⁴, padronizando dessa forma, os procedimentos administrativos a serem adotados para a expedição de notificações.

“Art. 13. Esgotadas as tentativas para notificar o infrator ou o proprietário do veículo por meio postal ou pessoal, as notificações de que trata esta Resolução serão realizadas por edital publicado em diário oficial, na forma da lei, respeitado o disposto no §1º do art. 282 do CTB.
[...]”

Ainda a respeito do tema, explica Bruno Vasconcelos Carrilho Lopes:

Qualifica-se como real a citação feita diretamente ao réu, com a segurança de que ele teve ciência de sua ocorrência. É o caso da citação por correio e da citação por mandado realizada na pessoa do réu. É ficta a citação quando não há essa segurança, o que ocorre na citação por mandado com hora certa e na citação por edital. A citação ficta é ‘extraordinária no sistema do processo civil’ e somente ‘tem cabimento quando a outra for impossível, salvo algumas hipóteses, que o legislador excepciona’. O enquadramento das diversas modalidades de citação nas categorias direta - indireta e real – ficta e a identificação das situações em que se admitem as citações indiretas e fictas revela a preocupação do sistema processual com a citação. Sua regularidade é elemento fundamental para a válida constituição da relação jurídica processual e, para ser regular, na medida do praticamente possível ela deve cumprir os escopos de ‘informar o réu de que foi proposta uma demanda em face dele, informá-lo do conteúdo desta e informá-lo também de que ele tem o ônus de oferecer defesa em tempo oportuno, sob pena de revelia’. Trata-se de dar efetividade à garantia constitucional do contraditório.³⁵

³²UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC. **Glossário de espécies documentais**. Disponível em: <http://proad.ufabc.edu.br/images/Arquivo_e_Protocolo/glossario_de_especies_documentais.pdf>.

³³BRASIL. Lei n. 9.503, de 23 de setembro de 1997. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9503.htm>.

³⁵ LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. **As recentes reformas processuais e as tendências de as intimações dirigidas às partes se tornarem indiretas e fictas**. Disponível em: <<http://www.dinamarco.com.br/wp-content/uploads/RecentesReformasProcessuais.pdf>>.

Dessa forma, observamos a importância da ciência do processado, apta dessa forma a assegurar-lhe o princípio pétreo de nossa carta maior, o qual seja o direito ao contraditório e a ampla defesa.

4. DA (IN)CONSTITUCIONALIDADE DO EDITAL COMO *PRIMA RATIO*

Como já referido, o edital, como forma de chamar ao processo ou intimar a respeito de uma decisão, trata-se de uma modalidade em que não se terá a certeza de sua eficácia – quanto à ciência do processado -, ou seja, presume-se – ante a publicidade que alcança esta “ferramenta” – que de alguma forma o destinatário foi “alcançado”.

Segundo Fernanda Cunha Amaral, na esfera processual cível, deve se observar alguns requisitos formais³⁶ para que o edital seja admitido; igualmente, “o edital tem cabimento sempre que o réu se encontre em lugar incerto, não sabido ou em casos expressos em lei”.³⁷

Nesse viés, conclui-se que a notificação por edital – quando não usada indiscriminadamente – é uma ferramenta importante e necessária a dar continuidade ao processo.

Ante o exposto até o momento, não restam dúvidas, quanto à invalidade do edital, quando não se esgotarem todos os meios possíveis para dar “real” conhecimento da matéria ao administrado.

Em que pese à necessidade do edital, - ante a frustração de outras formas de dar “real” conhecimento ao administrado das manifestações do ente público tal modalidade de notificação “ficta” vem a ser mais uma forma dar continuidade ao processo do que

³⁶ Art. 232. São requisitos da citação por edital:

I - a afirmação do autor, ou a certidão do oficial, quanto às circunstâncias previstas nos ns. I e II do artigo antecedente;

II - a afixação do edital, na sede do juízo, certificada pelo escrivão;

III - a publicação do edital no prazo máximo de 15 (quinze) dias, uma vez no órgão oficial e pelo menos duas vezes em jornal local, onde houver;

IV - a determinação, pelo juiz, do prazo, que variará entre 20 (vinte) e 60 (sessenta) dias, correndo da data da primeira publicação;

V - a advertência a que se refere o art. 285, segunda parte, se o litígio versar sobre direitos disponíveis. § 1º Juntar-se-á aos autos um exemplar de cada publicação, bem como do anúncio, de que trata o no II deste artigo.

§ 2º A publicação do edital será feita apenas no órgão oficial quando a parte for beneficiária da Assistência Judiciária. (BRASIL. Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5869.htm>

³⁷ AMARAL, Fernanda Cunha. **Cabimento da Citação por Edital**. Disponível em: <<http://www.domtotal.com/direito//pagina/detalhe/37569/cabimento-da-citacao-por-edital/print>>.

propriamente uma tentativa derradeira fazer conhecer da matéria, - ante a substância pública que a mesma contém - ao interessado.

Nesse íterim, tal continuidade garantida ao processo através da notificação presumida não pode ser aplicada de maneira leviana, como bem expõe João Batista Rios Júnior:

A citação por edital é a única modalidade de citação ficta admitida no processo penal, sendo assim, caracteriza-se como exceção devendo ser interpretada de forma restrita, ou seja, apenas nos casos de estrita impossibilidade de se encontrar o réu para que tome ciência dos fatos que lhe são imputados bem como oportunizar o direito de defesa.³⁸

De volta à esfera administrativa em matéria de trânsito, em se considerando a adoção da publicação em diário oficial como *prima ratio* ao fracasso da carta A.R. para notificação do processo de suspensão do direito de dirigir, resta evidente a dificuldade extrema do interessado em tomar conhecimento acerca da existência do mesmo.

Há, assim, um nítido cercear do direito de defesa e uma afronta à Constituição Federal, que dá ênfase à importância de se “assegurar” o direito ao contraditório, conforme seu Artigo 5º, Inciso LV: “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”.³⁹

Aplicada a notificação por edital como segunda opção ao insucesso postal, também não se verifica uma medida excepcional, mas ao contrário, vêm está sendo adotada como forma mais econômica de dar continuidade ao processo independente da ciência do processado.

Para que seja realmente assegurado o direito ao contraditório e a ampla defesa no processo administrativo, o edital deve ser usado tão somente quando não for possível, por outros meios, notificar o processado, a luz do que observamos ocorrer na seara judicial.

Dessa forma, há de se elevar essa segurança constitucional ou, ao menos, cumpri-la na literalidade a qual o próprio legislador infraconstitucional previu, conforme Artigo 282 do Código de Trânsito Brasileiro:

³⁸ RIOS JÚNIOR, João Batista. **A citação por edital**. Acadêmico de Direito nas Faculdades Jorge Amado, ex-estagiário no Núcleo de Prática Jurídica das Fac. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/13423-13424-1-PB.pdf>>.

³⁹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.

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.⁴⁰

Assegurar a ciência do processado é tão importante que o espírito da norma supracitada foi recebido, bem como ampliada pela resolução 182 do CONTRAN, a qual além das modalidades postal e tecnológica recomenda ainda “outros meios” possíveis para a notificação do processado, conforme prevê o primeiro e segundo parágrafos de seu décimo artigo:

§ 1º. A notificação será expedida ao infrator por remessa postal, por meio tecnológico hábil ou por os outros meios que assegurem a sua ciência;
 § 2º. Esgotados todos os meios previstos para notificar do infrator, a notificação dar-se-á por edital, na forma da lei;⁴¹

Importante frisar que não é objetivo deste estudo tentar pormenorizar a sanção - que deve ser aplicada como forma de coibir práticas abusivas no trânsito a todos os motoristas infratores – mas sim, alertar quanto ao abuso na notificação por edital desse processo administrativo de suspensão do direito de dirigir, o qual perderá sua finalidade, caso não seja assegurada a ciência ao processado, causando, dessa forma, uma possível cassação de sua CNH caso seja flagrado conduzindo; pena essa muito maior que a suspensão do direito, anteriormente aplicada.

Nesse mesmo sentido, nas palavras do Des. José James Gomes Pereira:

No procedimento administrativo, a intimação por edital é medida de exceção e só deve ser realizada quando forem infrutíferas as tentativas ordinárias de dar ciência das decisões administrativas aos interessados - mormente quando foi fornecido endereço certo pela parte - sob pena de cerceamento de defesa e ofensa ao contraditório, corolários constitucionais do princípio do devido processo legal.⁴²

Compreendemos, com a lição supracitada, que o edital deve ser utilizado como verdadeiro último recurso, sob pena de não somente afrontar a “letra” de nossa carta maior, mas, principalmente, ferir os indivíduos, que coletivamente, formam o próprio Estado Democrático de Direito.

⁴⁰ BRASIL. Lei n. 9.503, de 23 de setembro de 1997. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9503.htm>.

⁴¹ BRASIL. Resolução n. 182 de 09 de setembro de 2005. Dispõe sobre uniformização do procedimento administrativo para imposição das penalidades de suspensão do direito de dirigir e de cassação da Carteira Nacional de Habilitação. Disponível em: <http://www.denatran.gov.br/download/Resolucoes/resolucao182_05.doc>.

⁴² BRASIL. Tribunal de Justiça do Piauí. AC: 00001356620048180140. Apelante: Estado do Piauí. Apelado: João Batista José de Lima. Relator: Des. José James Gomes Pereira, Piauí, 21 out. 2014. Disponível em: <<http://tj-pi.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/293208996/apelacao-civel-ac-1356620048180140-pi-201000010055316>>.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Notadamente, vivencia-se a necessidade da geração de emprego, e muitos dos postos de trabalho estão ocupados por aqueles que indiretamente necessitam da CNH para deslocarem-se aos postos de trabalho ou ainda os que exercem a própria profissão de motorista, estando, estes últimos, ainda mais expostos a sofrerem penalidades pelo acúmulo de pontos e, caso não notificados, perderem definitivamente a habilitação em um processo de cassação - caso venham a ser flagrados dirigindo com o direito suspenso.

É importante salientar que a falta de ciência do administrado, em especial, pelo uso indiscriminado do edital de notificação, não constitui plena garantia ao atendimento do *fin social* da medida imposta – como forma de educar no trânsito -; pune-se, nestes casos, o demandado em demasia, visto que a falta de ciência para cumprir uma suspensão acarretará em dois anos de cassação.

Neste momento, encontra-se a inconstitucionalidade do edital que - utilizado a sombra da lei e afrontando, dessa forma, princípios insculpidos em nossa carta maior - impossibilita o direito à ampla defesa e ao contraditório, afastando a razoabilidade e proporcionalidade da sanção imposta e, por corolário, ignorando a finalidade da pena de suspensão – como medida coerciva de educar no trânsito.

Dessa forma, em plena era digital, há que se explorar a possibilidade de notificação por meios tecnológicos “realmente” hábeis a garantir a real ciência do interessado, ou ainda, outros meios eficazes para assegurar a ciência do condutor processado, fazendo jus à vontade do povo pela observação da letra da lei.

Em virtude do que foi mencionado, pode-se dizer que o edital, como forma de notificação no processo administrativo, não é inconstitucional; contudo, aplicá-lo como primeiro recurso ao insucesso da notificação postal, torna tal medida afrontosa aos ditames constitucionais no que se refere ao direito a ampla defesa e ao contraditório, visto que esquecido o princípio da legalidade - que condiciona expressamente tal modalidade editalícia tão somente caso restem frustrados “outros meios que garantam a sua ciência” -; de igual modo, sua inobservância fere ainda outros princípios infraconstitucionais – tais como a “finalidade”, “razoabilidade” e “proporcionalidade” - os quais, como analisamos anteriormente, devem ser observados pelo Poder Público, respeitando dessa forma, a tão aclamada “segurança jurídica” no processo administrativo.

Conclui-se que, observados tais princípios constitucionais e infraconstitucionais, é possível, encontrar soluções que venham a minimizar tal injustiça, como se sugere na busca de outros endereços do administrado, junto aos bancos de dados do próprio Estado, através de buscas pela rede mundial de computadores, redes sociais ou, até mesmo considerar a emissão de notificação mediante postagem simples, sem A.R.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Fernanda Cunha. *Cabimento da Citação por Edital*. Disponível em: <<http://www.domtotal.com/direito//pagina/detalhe/37569/cabimento-da-citacao-por-edital/print>>.

ARAÚJO, Marcelo José. Processo de suspensão da carteira. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 11, n. 934, 23 jan. 2006. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/7862>>.

_____. *Comentários à Lei Geral do Procedimento Administrativo*. Portal Jurídico Investidura, Florianópolis/SC, 20 Set. 2008. Disponível em: <www.investidura.com.br/biblioteca-juridica/artigos/administrativo/707>

BOBBIO, Norberto. *O Positivismo jurídico: lições de filosofia do direito*. São Paulo: Ícone, 1995.

_____. *Resolução n. 488 de 07 de maio de 2014*. Define os meios tecnológicos hábeis de que trata o caput do art. 282, da Lei n. 9.503, de 23 de setembro de 1977, que institui o Código de Trânsito Brasileiro (CTB), admitidos para assegurar a ciência das notificações das infrações de trânsito. Disponível em: <<http://www.denatran.gov.br/download/Resolucoes/Resolucao4882014.pdf>>.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2000.

COELHO, Eduardo de Souza. *A Administração Pública e o princípio da segurança jurídica*. Consultor Jurídico, 2005. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2005-mar-29/administracao_publica_principio_seguranca_juridica#author>.

FERNANDES NETO, Benevides. *O processo administrativo de trânsito em perspectiva: Mecanismos de defesa. Âmbito jurídico*. Disponível em http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6276

GONÇALVES, Helena de Toledo Coelho. *Contraditório e ampla defesa*. Curitiba: Juruá, 2010.

GRECO FILHO, Vicente. *Direito processual civil brasileiro*. 20. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2009. v. 3.

HONORATO, Cássio M. *Trânsito: infrações e crimes*. Campinas: Millennium Editora, 2000.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. 6. ed. São Paulo: Martins Torres, 1999.

MACEDO, Gerluce Maria Santos de. *O alcance da finalidade na prática dos atos administrativos*. Conteúdo Jurídico, 2012. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,o-alcance-da-finalidade-na-pratica-dos-atos-administrativos,39685.html>>.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MOTA, Luig Almeida. *A comunicação dos atos processuais no direito brasileiro*. Conteúdo Jurídico, Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.42815&seo=1>>.

OLIVEIRA, Eugênio Pacellide. *Curso de processo penal*. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

PASSOS, Tânia. *De cada sete motoristas flagrados pela lei Seca, só um perde direito de dirigir*. Diário Pernambuco, 2015. Disponível em: <http://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/vida-urbana/2015/04/12/interna_vidaurbana,570958/de-cada-sete-motoristas-flagrados-pela-lei-seca-so-um-perde-direito-de-dirigir.shtml>.

RIOS JÚNIOR, João Batista. *A citação por edital*. Acadêmico de Direito nas Faculdades Jorge Amado, ex-estagiário no Núcleo de Prática Jurídica das Fac. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/13423-13424-1-PB.pdf>>.

SILVA, José Afonso da. Constituição e segurança jurídica. In: ROCHA, Carmen Lúcia Antunes (coord.). *Constituição e segurança jurídica*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

SILVA, Marcos Luiz da. *Princípios supralegais do processo administrativo*. Jus Navigandi, 2004. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/5885/principios-supralegais-do-processo-administrativo>>.

SILVA, Miguel Roberto. *Comentários à Súmula 429 do STJ sobre a citação pelo correio*. Disponível em: <<http://www.cartaforense.com.br/conteudo/artigos/comentarios-a--sumula-429-do-stj-sobre-a-citacao-pelo-correio/5667>>.

RESPONSABILIDADE CIVIL EM CASO DE ACIDENTES DE TRÂNSITO ENVOLVENDO VEÍCULOS DE APLICATIVOS

Fernanda Patussi¹

Resumo: O trabalho descreve uma pesquisa referente a quem deve recair a responsabilidade civil quando veículos de aplicativos se envolvem em acidentes – com consumidores e terceiros. É importante a análise referente ao enquadramento em uma relação de consumo. Dá-se especial ênfase a falta de julgados sobre o assunto, tendo em vista ser um assunto recente, porém em voga pelo aumento da circulação de veículos de aplicativos no nosso trânsito. Trata-se de uma reflexão oriunda de uma pesquisa ainda em andamento e, portanto, sem pretensão de respostas conclusivas.

Palavras-chaves: Responsabilidade Civil –Tecnologia - Danos – Uber – Acidentes de trânsito.

INTRODUÇÃO

Mesmo sendo o Direito altamente mutável, um dos seus desafios mais complexos é o exponencial crescimento das inovações através da tecnologia e dia após dia o seu uso torna-se inerente ao ser humano: sejam crianças ou idosos, raros são aqueles que não fazem uso dos seus *smartphones* com acesso à internet e seus milhares de aplicativos. Sendo assim, torna-se problemática a atualização legislativa, doutrinária e jurisprudencial acerca de diversos temas relacionados a tecnologia, informática e especialmente, a internet.

Com a criação do pioneiro dos aplicativos o Uber foi criado em 2009 trazendo uma facilidade de locomoção para os seus usuários e a preocupação para os taxistas, por exemplo, por terem a sua demanda de trabalho restringida em razão dos menos preços dos aplicativos.

Com o mundo coberto de tecnologia em que vivemos atualmente, as questões atinentes a Responsabilidade Civil (sem falar ainda em questões tributárias, contratuais ou trabalhistas) dos condutores de veículos de aplicativos vêm à tona.

Tanto o entendimento jurisprudencial quanto posições doutrinárias na referida discussão é bem divergente no que tange a responsabilização ou não dos aplicativos em caso de envolvimento em acidentes.

¹ Advogada inscrita na OAB/RS 81.666. Graduada em Direito pela UniRitter. Especialista em Direito Processual Civil. E-mail: fcpatussi.adv@gmail.com

1. OS VEÍCULOS DE APLICATIVOS E A APLICAÇÃO DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

Primeiramente, para que se possa compreender melhor se a relação Uber (ou outro aplicativo) e usuário trata-se de uma relação de consumo e se o Código de Defesa do Consumidor² deve ser aplicado, abordaremos brevemente alguns aspectos.

Conforme explica Paulo Cesar Pinto, para ser caracterizada uma relação de consumo, deve se estar de acordo com as normas estabelecidas no Código de Defesa do Consumidor, estando presentes três elementos: consumidor, fornecedor e um produto que ligue um ao outro. Nas relações que não se enquadram nestes requisitos, deve ser aplicado o Código Civil.³

Referente ao enquadramento das empresas (Uber, Cabify, 99) e o respectivo motorista enquanto fornecedores, torna-se imperioso analisar o que preceitua o art. 3º do Código de Defesa do Consumidor:

Fornecedor é toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços.⁴

Ainda, o passageiro pode ser equiparado à condição de consumidor, na combinação dos art. 2º e art. 17 do Código de Defesa do Consumidor.

Conforme ilustra Mariana Pinto do Nascimento:

(...)há especificidades se o objeto da relação consumerista se trata de produto ou serviço. Para ser configurado o fornecedor de serviços, é suficiente a prestação destes mediante remuneração, não sendo feita qualquer menção atinente à natureza profissional do serviço desempenhado. Contudo, o termo “atividades” conota a existência de reiteração ou habitualidade no serviço desempenhado. É o que ocorre na situação em comento. A ausência de vínculo empregatício entre o motorista e empresa ou a inexistência de profissionalismo por parte daquele não constituem óbice para o enquadramento como fornecedor, posto que os critérios apontados pela doutrina são atendidos, quais sejam, natureza remuneratória e habitualidade. Desta forma, é incontroverso que a atividade desempenhada pelo Uber se caracteriza como própria de fornecedor.⁵

² BRASIL. Lei 8.078/1990, que dispõe sobre a proteção do Consumidor. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078.htm Acesso em 13 nov 2019.

³ PINTO, Paulo Cesar. Relações de consumo. Disponível em <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/7852/Relacoes-de-consumo>

⁴ BRASIL. Lei 8.078/1990, que dispõe sobre a proteção do Consumidor. Artigo 3º. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078.htm Acesso em 13 nov 2019.

⁵ NASCIMENTO. Mariana Pinto do. A aplicabilidade do Código de Proteção e de Defesa do consumidor ao UBER. Disponível em <http://abdecon.com.br/index.php/parecer-a-aplicabilidade-do-codigo-de-protecao-e-defesa-do-consumidor-ao-uber/>. Acesso em 08 nov 2019.

Ainda, de acordo com Rodrigo Xande Nunes, não há dúvidas de que trata-se de uma relação de consumo entre as empresas e usuários:

A relação contratual é estabelecida entre o usuário do serviço e a empresa Uber, que, previamente cadastrado como cliente em sua base de dados, contrata o serviço por meio do aplicativo. Assim, de um lado, a empresa é fornecedora de serviços, pois é pessoa jurídica de direito privado, nacional, que desenvolve atividade de prestação de serviços, nos termos do artigo 3º, § 2º do Código de Defesa do Consumidor. De outra banda, o usuário é consumidor, pois adquire ou utiliza os serviços na condição de destinatário final. Dessa forma, havendo presentes fornecedor e consumidor, há relação de consumo, e devem ser observados os princípios previstos na legislação consumerista, dentre os quais está o direito básico do consumidor de liberdade de escolha (art. 6º, inc. II, CDC).⁶

Diante da referida análise, é importante transcrever trecho do chamado Termos e Condições constantes no *site* da Uber:

A UBER NÃO SERÁ RESPONSÁVEL POR DANOS INDIRETOS, INCIDENTAIS, ESPECIAIS, PUNITIVOS OU EMERGENTES, INCLUSIVE LUCROS CESSANTES, PERDA DE DADOS, DANOS MORAIS OU PATRIMONIAIS RELACIONADOS, ASSOCIADOS OU DECORRENTES DE QUALQUER USO DOS SERVIÇOS AINDA QUE A UBER TENHA SIDO ALERTADA PARA A POSSIBILIDADE DESSES DANOS.⁷

Ocorre que a referida cláusula não possui amparo na legislação, podendo ser questionada por vício e conseqüentemente, considerada nula.⁸

As empresas deste ramo, através de Termos e condições disponibilizado aos usuários tenta limitar sua responsabilidade, arguindo a ausência de responsabilidade por quaisquer danos ou prejuízos. Porém, tal afirmativa viola diretamente a legislação que regula o direito do Consumidor, uma vez que as convenções estabelecidas entre fornecedor e consumidor, não podem eliminar os direitos da parte mais suscetível e vulnerável, no caso, o usuário.

Embora o entendimento jurisprudencial e doutrinário tenha divergências, não é crível que uma empresa que aufera lucros sob os motoristas e se utilizando dos usuários se exima de sua responsabilidade na ocorrência de acidentes.

⁶ NUNES, Rodrigo Xande. O dilema “Uber” e o Direito do Consumidor. Disponível em <https://rodrigoxande.jusbrasil.com.br/artigos/336210416/o-dilema-uber-e-o-direito-do-consumidor>. Acesso em 10 nov 2019.

⁷ UBER DO BRASIL TECNOLOGIA. <https://www.uber.com/pt-BR/legal/terms/br/>. Acesso em 12nov2019.

⁸ Pelizetti Advocacia. Quem deve indenizar o passageiro em caso de acidentes: Uber ou o Motorista? <https://pellizzetti.adv.br/aspectos-legais-do-uber/>. Acesso em 01 nov 2019.

Seguindo essa linha, Flávio Tartuce explica que, apesar de o Código de Defesa do Consumidor mencionar expressamente a palavra remuneração, trazendo um caráter oneroso ao negócio, admite-se que o prestador de serviço tenha vantagens indiretas, sem que isso prejudique a qualidade de relação de consumo.⁹

Trata-se a Uber de uma empresa fornecedora de serviços eletrônicos na área de transporte privado urbano, muito semelhante aos táxis, por meio de um aplicativo para smartphone (artigo 3º, §2º, do CDC), integrante da cadeia de consumo.¹⁰

Outrossim, cumpre frisar que atualmente, a empresa Uber conta com o chamado Acidentes Pessoais de Passageiros (APP)¹¹ razão pela qual consequentemente se assume como responsável em caso de acidentes.

2. ACIDENTE COM VEÍCULOS DE APLICATIVOS ENVOLVENDO TERCEIROS

Conforme explicitado anteriormente, na qualidade de usuário dos aplicativos, estes podem responsabilizar o motorista responsável e ainda, a empresa prestadora do serviço. Porém, como se deve proceder em caso de acidentes ocorridos envolvendo terceiros e não usuários/consumidores?

Ao contrário do que se verifica quanto a responsabilidade em relação aos usuários, com relação a terceiros, deve haver uma análise ainda mais apurada.

Em primeiro lugar, deve-se averiguar se, no momento do acidente, o motorista estava transportando passageiros, conectado a plataforma.

Dessa maneira, entendeu a 2ª Turma Recursal Cível pela não responsabilização da empresa quanto a terceiros:

"Acontece que inexistente relação contratual direta entre o Autor e a Recorrente, ou mesmo responsabilidade civil desta última, de modo a justificar o apontamento da mesma no vértice negativo da contenda. (...) É forçoso concluir, portanto, que em momento algum se estabeleceu relação de consumo entre Recorrido e Recorrente, e tampouco se configurou, na espécie, culpa direta ou indireta, pessoal ou por fato de terceiro, desta última. Portanto, sob qualquer prisma sob o qual se pretenda enfocar a questão, chegaremos à inarredável conclusão de que a Recorrente não tem legitimidade para figurar

⁹ TARTUCE, Flávio; NEVES, Daniel Amorim Assumpção. Manual de Direito do Consumidor: direito material e processual. 3ª ed. São Paulo: Método, 2014, p. 98.

¹⁰ RIO GRANDE DO SUL. 1ª Turma Recursal Cível. Recurso Inominado nº 71008796872. Rel. Maria Lúcia Coccaro Martins Facchini. Publicado no DJ em 12 set 2019. Acesso em 13 nov 2019.

¹¹ UBER DO BRASIL; <https://www.uber.com/pt-BR/blog/como-funciona-seguro-para-uber/> Acesso em 15 nov 2019.

no pólo negativo desta demanda, não podendo ser instada a prestar ao Recorrido a indenização desejada.”¹²

Neste caso concreto, foi acatada a tese recursal, julgando pela inexistência de responsabilidade solidária, não podendo a Uber responder por atos praticados pelos motoristas, principalmente em situações em que nem sequer estariam transportando usuários do aplicativo – o que parece razoável, tendo em vista a inexistência de relação contratual entre a Autora da ação e a empresa.

3. ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL

Por tratar-se de um assunto relativamente recente, existem poucas decisões judiciais, e conseqüentemente, não existe entendimento jurisprudencial consolidado no que se refere a responsabilização das empresas de transporte quando se envolvem em acidentes.

Quanto ao usuário poder responsabilizar a Uber no envolvimento em acidentes de trânsito, entendeu a 1ª Turma Recursal Cível do Rio Grande do Sul:

RECURSO INOMINADO. REPARAÇÃO DE DANOS. CONTRATO DE TRANSPORTE PRIVADO, POR MEIO DE APLICATIVO. UBER ACIDENTE DE TRÂNSITO. DEFEITO NA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO. LESÃO FÍSICA À PASSAGEIRA. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO RÉU. INTELIGÊNCIA DOS ARTIGOS 735 DO CC E 2º C/C 17, 3º, §2º E 14 DO CDC. OFENSA À INTEGRIDADE FÍSICA. DANOS MORAIS CONFIGURADOS. DEVER DE INDENIZAR. QUANTUM INDENIZATÓRIO FIXADO EM R\$ 3.000,00 MANTIDO. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO DESPROVIDO. (Recurso Cível, Nº 71008796872, Primeira Turma Recursal Cível, Turmas Recursais, Relator: Mara Lúcia Coccaro Martins Facchini, Julgado em: 27-08-2019)¹³

Em um trecho da acórdão, explicita o julgador: “Sua responsabilidade pelo evento danoso à passageira é inquestionável. A autora contratou o serviço de transporte pelo aplicativo da ré e no trajeto restou com lesões físicas em decorrência de acidente de trânsito.”¹⁴

¹² SÃO PAULO. 2ª Turma do Colégio Recursal Cível Lapa. Recurso inominado nº 1012376-75.2017.8.26.0011. Rel. Julio Cesar Silva de Mendonça Franco. Publicado no DJ/SP 21 jul 2018.

¹³ RIO GRANDE DO SUL. 1ª Turma Recursal Cível. Recurso Inominado nº 71008796872. Rel. Maria Lúcia Coccaro Martins Facchini. Recorrida: Georgina Penteado. Recorrente: UBER do Brasil Tecnologia LTDA. Publicado no DJ em 12 set 2019. Acesso em 13 nov 2019.

¹⁴ RIO GRANDE DO SUL. 1ª Turma Recursal Cível. Recurso Inominado nº 71008796872. Rel. Maria Lúcia Coccaro Martins Facchini. Recorrida: Georgina Penteado. Recorrente: UBER do Brasil Tecnologia LTDA. Publicado no DJ em 12 set 2019. Acesso em 13 nov 2019.

CONCLUSÃO

A presente pesquisa tratou de uma reflexão vinda por um tema muito em evidência atualmente, que são os aplicativos de transporte. Ocorre que, conforme a tecnologia evolui, o Direito também precisa se atualizar e se adaptar com a nova realidade.

Embora os aplicativos tais como Uber, Cabify e 99 tenham sido criados com a perspectiva de “carona remunerada”, as empresas criadoras auferem lucros e por isso, mesmo não sendo consideradas empregadoras dos motoristas parceiros, devem arcar com os ônus da responsabilidade em algumas situações – no caso do presente estudo, em acidentes de trânsito.

Em aos acidentes os quais envolvem os aplicativos e seus usuários, fica evidenciada a relação de consumo, com a responsabilidade objetiva das empresas de transporte e o dever de indenizar. Assim, os tribunais têm decidido.

A Uber por exemplo, assumindo o risco do negócio, atualmente conta com seguro chamado APP (Acidentes Pessoais de Passageiros), utilizando inclusive em sua página a seguinte informação: “Ninguém quer ou espera se envolver em um acidente ou em uma situação indesejada, mas, quando coisas assim acontecem, é melhor ter a certeza de que o ocorrido será solucionado da forma mais tranquila possível.”¹⁵

Já em relação aos acidentes com veículos de aplicativos envolvendo terceiros, é aparentemente inviável responsabilizar as empresas, tendo em vista a inexistência de contrato entre as partes litigantes.

Com o aumento de utilização dos aplicativos e o trânsito cada vez mais movimentado das grandes cidades, possivelmente venha a aumentar o número de demandas semelhantes para que o entendimento jurisprudencial se solidifique.

¹⁵ UBER DO BRASIL. <https://www.uber.com/pt-BR/blog/como-funciona-seguro-para-uber/>. Acesso em 14 nov 2019.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Lei 8.078/1990*, que dispõe sobre a proteção do Consumidor. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078.htm>.

NASCIMENTO, Mariana Pinto do. *A aplicabilidade do Código de Proteção e de Defesa do consumidor ao UBER*. Disponível em <<http://abdecon.com.br/index.php/parecer-a-aplicabilidade-do-codigo-de-protecao-e-defesa-do-consumidor-ao-uber/>>

NUNES, Rodrigo Xande. *O dilema “Uber” e o Direito do Consumidor*. Disponível em <<https://rodrigoxande.jusbrasil.com.br/artigos/336210416/o-dilema-uber-e-o-direito-do-consumidor>>

PELLIZETTI, Advocacia. *Quem deve indenizar o passageiro em caso de acidentes: Uber ou o Motorista?* <<https://pellizzetti.adv.br/aspectos-legais-do-uber/>>

PINTO, Paulo Cesar. *Relações de consumo*. Disponível em <<https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/7852/Relacoes-de-consumo>>

RIO GRANDE DO SUL. *1ª Turma Recursal Cível. Recurso Inominado nº 71008796872*. Rel. Maria Lúcia Coccaro Martins Facchini. Publicado no DJ em 12 set 2019.

SÃO PAULO. *2ª Turma do Colégio Recursal Cível Lapa. Recurso inominado nº 1012376-75.2017.8.26.0011*. Rel. Julio Cesar Silva de Mendonça Franco

TARTUCE, Flávio; NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de Direito do Consumidor: direito material e processual*. 3ª ed. São Paulo: Método, 2014, p. 98.

A INDICAÇÃO DE CONDUTOR NA ESFERA JUDICIAL

*Guilherme Gressler Volante*¹

Resumo: O artigo tem como finalidade a análise legal e jurisprudencial do instituto da indicação de condutor na esfera judicial, tema pouco debatido e muito pertinente na prática da advocacia de trânsito. Nesse cenário, propõe-se uma análise sob a ótica constitucional do Código de Trânsito Brasileiro (Lei nº 9.503/1997)² bem como da Jurisprudência, com todas as suas facetas e pressupostos processuais. Também, busca-se analisar os princípios norteadores do instituto e sua função social, sobretudo a Inafastabilidade da Prestação Jurisdicional que dá o devido albergue para a pretensão que aqui será analisada.

Palavras-chave: Indicação de Condutor. Infrações. Penalidades. Pressupostos Processuais.

INTRODUÇÃO

Prefacialmente, a indicação de condutor na esfera administrativa apresenta-se como instrumento de demonstração do real autor da infração cometida e a consequente regularização e afastamento de penalidades administrativas de trânsito ao proprietário. Tal possibilidade foi instituída pelo legislador no artigo 257, § 7º do Código de Trânsito Brasileiro – CTB³, *in verbis*:

§ 7º. Não sendo imediata a identificação do infrator, o principal condutor ou o proprietário do veículo terá quinze dias de prazo, após a notificação da autuação, para apresentá-lo, na forma em que dispuser o Conselho Nacional de Trânsito (Contran), ao fim do qual, não o fazendo, será considerado responsável pela infração o principal condutor ou, em sua ausência, o proprietário do veículo.

Dessa forma, a prerrogativa é destinada a todo proprietário registral de veículo, que não cometendo a infração emprestou seu veículo a outrem. De modo a afastar uma responsabilidade por uma infração que não cometeu, existe, instituído por lei, uma única forma, que é a indicação de condutor na esfera administrativa.

¹ Advogado. OAB/RS 107.364. Membro da Comissão Especial de Direito de Trânsito da OAB/RS. E-mail: guilherme.volante@gmail.com

² BRASIL. **Código de Trânsito Brasileiro**. (1997) Lei nº 9.503 de 23 de setembro de 1997. Dispo em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9503.htm>. Acesso em: 22 out. 2019.

³ BRASIL. **Código de Trânsito Brasileiro**. (1997) Artigo 257, § 7º. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9503.htm>. Acesso em: 22 out. 2019.

A possibilidade se efetiva com o recebimento da notificação da autuação, recebida no endereço do proprietário que, juntamente com a possibilidade de realizar sua defesa, também tem a possibilidade de indicar, no (exíguo) prazo de 15 dias aquele que cometeu a infração de trânsito.

Ocorre que, decorrido o prazo, presume-se ser o proprietário o autor do fato, ou seja, o condutor que cometeu aquela determinada infração. De fato, surgem inúmeros problemas de ordem prática, como penalidades ainda mais gravosas que não só a multa em si, mas até mesmo processos administrativos de cassação do direito de dirigir, o qual tem o prazo de dois anos sem poder dirigir.

Ademais, é lícito e muito comum pessoas sem habilitação serem proprietárias de veículos, e em diversas situações práticas se pode ver a ausência de indicação do condutor e em decorrência disso a multiplicação de infrações por “Dirigir sem CNH”, conforme o art. 162, I, do CTB.⁴

Feitas estas considerações, passaremos à análise de cada fator determinante para a construção do entendimento jurisprudencial, como dos requisitos processuais para a correta indicação de condutor infrator no âmbito judicial.

1. SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO – POSSIBILIDADE DE REVISÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

Diferentemente do sistema Francês, o qual é baseado na separação absoluta dos poderes, em que o Judiciário não interfere nas questões em que o Estado é parte, no Brasil o sistema adotado é o anglo-saxão, na qual o Judiciário pode rever e examinar a legalidade dos atos administrativos, quaisquer sejam eles, incluindo aqui as questões de atos e imposição de penalidades oriundas da atividade de fiscalização de trânsito.

Por meio dessa possibilidade consagrada em nosso sistema jurídico, o Judiciário pode de fato exercer a sua função de guardião da legalidade e, sobretudo da Constituição Federal. Assim, aquele que se sente lesado pode recorrer ao Judiciário, levando toda a matéria ao conhecimento do Juiz competente, para buscar a solução mais justa para aquele determinado ato administrativo.

⁴ BRASIL. **Código de Trânsito Brasileiro**. (1997) Artigo 162, I. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9503.htm>. Acesso em: 22 out. 2019.

A possibilidade existente em nosso ordenamento protege o cidadão e, especialmente, o cidadão condutor de veículos automotores, na medida em que o contraditório quando o tema é a indicação de condutor é simplesmente inexistente: uma vez perdido o prazo de quinze dias, o direito preclui administrativamente.

Do sistema adotado no Brasil, é que começa a dar sentido e possibilidade técnico-processual para o afastamento de presunções – penalidades aplicadas de forma presumida - e da própria preclusão, que como a seguir será exposto, não abarca a esfera judicial.

Dessa forma, é possível recorrer ao Poder Judiciário, em atenção da Inafastabilidade da Prestação Jurisdicional, a fim de que possa discutir a validade e legalidade daquele ato administrativo que possa estar eivado de nulidades ou, na maioria dos casos, para obter de forma declaratória a real condução do seu veículo, em nome da verdade real.

2. CONTRADITÓRIO, IMPUNIDADE E A VERDADE REAL

Do prazo previsto na legislação, tem-se uma dificuldade de ordem prática, que se revela na ausência de notificação pessoal, passando pela precariedade do serviço dos Correios, o que acaba por inúmeras vezes prejudicando o condutor, o deixando sem a devida ciência de determinada multa ou demais notificações oriundas dos órgãos de trânsito.

De fato, esta é uma situação extremamente corriqueira para atuantes na área de trânsito, e o acesso ao Judiciário mostra-se na maioria das vezes a única forma de demonstrar o direito do condutor, em atenção a princípios constitucionais como o contraditório e a ampla defesa.

Dessa maneira, trazer o conhecimento da matéria para a esfera judicial garante que o cidadão exerça seus direitos e tenha nele, através do seu advogado, o albergue necessário e apto a afastar penalidades muitas vezes gravosas, como a já mencionada Cassação do Direito de Dirigir.

Outrossim, não se pode olvidar que a indicação de condutor trás consigo uma importância de ordem social, que transcende da relação apenas do condutor para com o órgão de trânsito: afasta a impunidade, aplicando-se a penalidade para aquele que verdadeiramente cometeu a infração.

Neste viés, a impunidade que seria confirmada pela preclusão administrativa – a qual reitera-se, onera o condutor sobremaneira – dá lugar a tão buscada verdade real, que se resume basicamente em descobrir, através do processo, dos fatos versados na demanda e

provas produzidas o elemento fundamental capaz de produzir o convencimento necessário ao juiz acerca do verdadeiro condutor.

Daí surge a possibilidade de, em juízo, buscar-se a indicação de condutor, apresentando-se as provas que se entendem necessárias e possíveis. A busca pela verdade real, portanto, nasce com a pretensão de fazer suprir a precariedade do sistema de notificações das infrações de trânsito e a preclusão administrativa, que não alcança e tampouco apresenta óbice no acesso ao Judiciário.

3. A PRECLUSÃO ADMINISTRATIVA E O PRINCÍPIO DA INAFASTABILIDADE DA JURISDIÇÃO

A preclusão administrativa, principalmente no que concerne ao direito de trânsito, apresenta-se como a perda do prazo administrativo para determinada defesa, recurso, e, também, na indicação de condutor.

Como já mencionado anteriormente, o prazo é de quinze dias contados a partir da notificação da autuação e, em muitos casos, a notificação sequer é recebida ou, então, por razões das mais diversas o condutor acaba por não fazer a indicação naquele curto prazo.

Nesse ponto merece destaque a constitucionalização do Código de Trânsito Brasileiro, que se traduz na ótica constitucional de cada instituto, não sendo diferente para o sistema de notificações, prazos, decisões administrativas acerca destas defesas e das indicações de condutor.

Por isso, constitucionalizar o Código de Trânsito processualmente é não excluir da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito (artigo 5º, inciso XXXV da Constituição Federal de 1988)⁵, na medida em que a aludida preclusão é meramente administrativa e não alcança o Poder Judiciário, podendo assim o cidadão fazer a sua indicação de condutor, evitando prejuízos desproporcionais e injustos.

Pense-se no seguinte exemplo: o proprietário de um veículo está com sua habilitação vencida, e recebe uma, duas ou incontáveis infrações que não foram oriundas de sua condução. Para cada uma delas, haverá a lavratura de outra infração por “Dirigir com habilitação vencida”, conforme o art. 162, V, do CTB.

⁵ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. (1988). Artigo 5º, inciso XXXV. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 15 nov. 2019

Também há a possibilidade de o condutor com a habilitação suspensa ser autuado (art. 162, II do CTB) ⁶por não ter indicado o condutor e ter instaurado contra si Processo de Cassação do Direito de Dirigir (02 anos).

Todas essas situações são extremamente corriqueiras, injustas e sem razoabilidade nenhuma, com penas desproporcionais pela não indicação de condutor no prazo.

Dessa maneira a preclusão tem sido a grande “vilã” que acaba por convalidar a precária atuação dos Correios e o próprio sistema de notificação que não se mostra eficiente para resguardar os direitos dos condutores.

Nesse ponto, importante saber como o Judiciário tem tratado dessas questões, mostrando-se oportuno colacionar o seguinte Julgado das Turmas Recursais da Fazenda Pública do Rio Grande do Sul:

Ementa: RECURSO INOMINADO. INFRAÇÕES DE TRÂNSITO. APRESENTAÇÃO DE *CONDUTOR* NA *ESFERA JUDICIAL*. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. Os autores ajuizaram a ação com o objetivo de transferir a responsabilidade (pontuação) de duas infrações. Para tanto, juntaram declaração firmada por todos em pleno consentimento quanto ao verdadeiro *condutor* do veículo. A parte ré não impugnou a pessoa *indicada*, apenas negou a possibilidade desta *indicação* ocorrer em juízo. Consoante entendimento sedimentado pela jurisprudência, uma vez derruída a presunção do ato administrativo, é possível a sua correção em juízo. Recurso provido para aceitar a *indicação* do *condutor* e a transferência da pontuação, declarando a nulidade das infrações supervenientes, de série D002796854 e D002747548, geradas com base na Resolução nº 404/2012 e determinando a repetição do valor pago pelas multas. SENTENÇA REFORMADA. RECURSO PROVIDO. (Recurso Cível, Nº 71007835713, Segunda Turma Recursal da Fazenda Pública, Turmas Recursais, Relator: Rosane Ramos de Oliveira Michels, Julgado em: 14-12-2018⁷)

Como se pode ver, a preclusão é afastada pelos princípios já mencionados, assim como a própria presunção de veracidade dos atos administrativos, não podendo estes se sobrepor aos direitos do condutor, inclusive no processo judicial.

Assim se mostra possível o condutor utilizar a via judicial para a demonstração daquele que realmente cometeu a infração, podendo para tanto apresentar suas provas, podendo ser documentais como uma declaração expressa do real condutor, bem como demais provas que se entendam pertinentes.

⁶ BRASIL. **Código de Trânsito Brasileiro**. (1997). Artigo 162, II. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9503.htm>. Acesso em: 22 out. 2019.

⁷ MICHELS, Rosane Ramos de Oliveira (Relator). **Recurso Cível, Nº 71008523276**. Segunda Turma Recursal da Fazenda Pública, Turmas Recursais. Julgado em: 14-12-2018

4. AÇÃO DECLARATÓRIA DE INDICAÇÃO DE CONDUTOR: PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS

O processo judicial de indicação de condutor, enquanto construção Jurisprudencial e possibilidade jurídica com base em princípios constitucionais, possui natureza declaratória porquanto o interesse do autor tem pretensão na afirmação da existência, ou inexistência, de uma relação jurídica.

Neste caso o pedido é para a declaração de uma relação já existente no mundo dos fatos entre aquele que cometeu a infração e o Órgão Autuador, afastando-se a presunção dos atos administrativos acerca do condutor até então punido com a multa.

Feitas essas considerações, oportuno mencionar alguns pressupostos e características próprias dessa ação. O processo terá tramitação necessariamente perante a Fazenda Pública, seja pelo Rito Comum seja pelo Juizado Especial da Fazenda Pública.

A petição inicial deverá seguir o art. 319 do CPC⁸ e, especialmente, ter perfectibilizada a relação processual no que concerne à legitimidade ativa e passiva. Ao pretender a indicação de condutor deve o proprietário e também o condutor figurar no polo ativo, enquanto no polo passivo será aquele órgão diretamente responsável pela autuação.

Ainda, registre-se que há uma diferença entre competências para saber exatamente qual (ou quais) o ente administrativo que será réu na ação, que serão decisivas para o provimento jurisdicional pretendido.

A legitimidade separa-se quanto à natureza do ato administrativo, ou seja, para um auto de infração lavrado no Município, será competente aquele órgão autuador municipal; se cometida uma infração em alguma rodovia federal, será, portanto, legítimo a União, a qual responde pela Polícia Rodoviária Federal.

Ademais, o Detran de cada estado deve figurar no polo passivo caso se pretenda anular algum processo administrativo de suspensão ou cassação, pois é sua a competência administrativa para tanto.

Neste caso, com a petição inicial em conformidade com o CPC⁹, bem como formado litisconsórcio ativo necessário (condutor e proprietário) e o polo passivo com aquele órgão

⁸ BRASIL. **Código de Processo Civil**. (2015), Art 319. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/113105.htm Acesso em: 12 nov. 2019.

⁹BRASIL. **Código de Processo Civil**. (2015). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/113105.htm Acesso em: 12 nov. 2019.

responsável administrativamente pela autuação e transferência de pontuação, passa-se à análise probatória.

As provas a serem produzidas serão decisivas para ser alcançado o objetivo nesta ação. Assim, faz-se imprescindível uma declaração de autoria devidamente assinada por ambos, bem como demais provas de que o proprietário não poderia estar naquele local e horário da infração.

Desse modo a prática mostra cada vez mais formas de trazer ao juízo essa demonstração, como por exemplo passagens aéreas, extratos bancários e de cartão de crédito, bem como a própria imagem da infração cometida que demonstre de modo incontroverso ser outra a pessoa na direção do veículo.

Outrossim, é muito comum não haver prova senão a declaração de autoria, o que entende-se não ser óbice para o ajuizamento da ação. No entanto, verifica-se que a Jurisprudência tem se inclinado para a imprescindibilidade de provas que sejam incontroversas, conforme se pode verificar no seguinte Julgado:

Ementa: RECURSO INOMINADO. INFRAÇÃO DE TRÂNSITO. APRESENTAÇÃO DE *CONDUTOR* NA *ESFERA JUDICIAL*. SENTENÇA DE EXTINÇÃO. Revendo entendimento anterior, por força da portaria nº 234/2014 do DETRAN/RS, reconheço a legitimidade da autarquia para receber, também em juízo, a *indicação do condutor* da infração. Assim, reforma-se a sentença no ponto. Estando o feito apto para julgamento, prossegue-se no exame do mérito. MÉRITO. As autoras ajuizaram a ação com o objetivo de regularizar a responsabilidade da infração de série E012002573 (excesso de velocidade). De acordo com a jurisprudência do STJ, é possível a apresentação, em juízo, do *condutor* do veículo na ocasião da infração de trânsito, para fins de transferência da pontuação, com base no Princípio da Inafastabilidade do controle jurisdicional e da independência das instâncias administrativa e *judicial*. Porém, isso somente se torna possível se provado cabalmente nos autos que a infração não pôde ser praticada pela pessoa originariamente autuada ou que o direito de defesa não pôde ser exercido, a fim de que seja devidamente justificada a não apresentação do *condutor* no momento oportuno, sob pena de banalização do instituto. No caso dos autos, no entanto, não restou demonstrada que a proprietária não guiava o veículo por ocasião do cometimento da infração, ônus do qual não se desincumbiu, consoante o art. 373, I, do NCPC. Ademais, em análise ao extrato da infração, restou demonstrado que a proprietária recebeu as notificações, inclusive, ofereceu sucessivos recursos administrativos, evidenciando que a parte optou por deixar de adotar as providências necessárias para a responsabilização da suposta *condutora*. Assim, a situação fática apresentada nos autos não se enquadra nas situações autorizadas para a transferência da pontuação referente às infrações praticadas, motivo pelo qual a improcedência da ação é a medida que se impõe. SENTENÇA REFORMADA. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO, POR MAIORIA.(Recurso Cível, Nº 71008523276, Segunda Turma Recursal da Fazenda Pública, Turmas Recursais, Relator: Rosane Ramos de Oliveira Michels, Julgado em: 26-06-2019¹⁰)

¹⁰ MICHELS, Rosane Ramos de Oliveira (Relator). **Recurso Cível, Nº 71007835713**. Segunda Turma Recursal da Fazenda Pública, Turmas Recursais. Julgado em: 14-12-2018

Analisando o Julgado pode-se extrair que a prova cabal da real condução precisa estar presente nos autos, na ótica de muitos julgadores.

No entanto, e com a devida vênia, discorda-se na medida em que condicionar o devido amparo jurisdicional à produção massiva de provas contundentes mostra-se como violador do princípio da Inafastabilidade da Jurisdição.

Isso por que a própria lei possibilita – ainda que se refira ao âmbito administrativo – a indicação de condutor bastando que o real condutor seja identificado com seus dados e assine assumindo a infração.

Não há, portanto, uma “banalização” do instituto, pois se pretende buscar aquilo que não foi obtido ou sequer permitido na via administrativa; recorre-se ao judiciário porquanto são graves as consequências para aquele que não indica o condutor, e impor uma carga ao cidadão para além daquela que já está trazendo aos autos mostra-se injustificável.

O instituto aqui analisado foi construído também para banir a impunidade, impedir que aquele que realmente cometeu a infração acabe por causar prejuízos a quem não a cometeu; e justamente por essa razão não pode ser outro o tratamento senão o provimento jurisdicional, atendidos os requisitos processuais supramencionados.

Portanto, não é razoável dar outro tratamento ao cidadão no âmbito judicial, pois o instituto tem como escopo a mesma pretensão, em nada muda, apenas acresce ao proprietário de veículo a possibilidade de fazê-lo em juízo.

Ademais, se a própria lei não exige uma produção de provas “cabais” na esfera administrativa, constata-se uma possível “desconfiança” na utilização de tal possibilidade processual por parte de alguns juízes, talvez por uma questão de ordem cultural, mas que não pode se sobrepor a um princípio constitucional.

CONCLUSÃO

De toda a exposição acima sobre o Instituto da Indicação de Condutor na Via Judicial, busca-se uma alternativa para a frágil forma de notificação dos condutores através dos Correios. Em verdade, somente uma forma moderna, tecnológica e eficaz poderia suprir esse padrão antigo e ultrapassado, que compromete severamente muitos cidadãos.

Outrossim, toda e qualquer controvérsia ou óbice ao ajuizamento dessas ações deve ser combatida com todas as possibilidades processuais, de modo a levar este conhecimento e possibilidade jurídica ao Judiciário de todos os estados brasileiros.

Ainda, a busca pela verdade real no processo não deve trazer ao autor um ônus maior do que já está suportando: deve, sim, oportunizar-se todo meio de prova porém sem impor obstáculos inalcançáveis de modo a praticamente afrontar o princípio da Inafastabilidade da Jurisdição.

Com o presente artigo espera-se uma contribuição para os advogados, demais profissionais atuantes na área bem como ao público em geral, especialmente os condutores, muitas vezes motoristas profissionais que na prática correm o sério risco de perder seus empregos por erro e/ou serviço ineficiente dos Correios, ficando muitas vezes com sua habilitação suspensa sem possibilidade de rediscussão na via administrativa, no que tange à indicação do real condutor.

Por fim, a atuação na advocacia de trânsito mostra cada vez mais uma necessidade de multiplicar o conhecimento de todos os atuantes na área, de modo a beneficiar todos os condutores prejudicados, bem como buscar a aproximação com os órgãos fiscalizadores tendo em vista o bem comum e a constante melhoria do serviço prestado aos cidadãos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. *Código de Trânsito Brasileiro*. (1997) Lei nº 9.503 de 23 de setembro de 1997. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9503.htm>. Acesso em: 22 out. 2019.

BRASIL. *Código de Trânsito Brasileiro*. (1997) Artigo 257, § 7º. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9503.htm>. Acesso em: 22 out. 2019.

BRASIL. *Código de Trânsito Brasileiro*. (1997) Artigo 162, I. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9503.htm>. Acesso em: 22 out. 2019.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. (1988). Artigo 5º, inciso XXXV. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 15 nov. 2019

BRASIL. *Código de Trânsito Brasileiro*. (1997). Artigo 162, II. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9503.htm>. Acesso em: 22 out. 2019.

BRASIL. *Código de Processo Civil*. (2015), Artigo 319. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/113105.htm Acesso em: 12 nov. 2019.

BRASIL. *Código de Processo Civil*. (2015). Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/113105.htm Acesso em: 12 nov. 2019.

MICHELS, Rosane Ramos de Oliveira (Relator). *Recurso Cível, Nº 71008523276*. Segunda Turma Recursal da Fazenda Pública, Turmas Recursais. Julgado em: 14-12-2018

MICHELS, Rosane Ramos de Oliveira (Relator). *Recurso Cível, Nº 71007835713*. Segunda Turma Recursal da Fazenda Pública, Turmas Recursais. Julgado em: 14-12-2018

RECOLHIMENTO DA HABILITAÇÃO: MEDIDA ADMINISTRATIVA OU PENALIDADE SEM O DEVIDO PROCESSO LEGAL?¹

Luís Eduardo de Souza Cadore²

Resumo: A necessidade de se compreender os institutos do Direito tem se colocado cada vez mais em evidência e o cidadão tem buscado conhecer seus direitos de âmbito geral. No trânsito, o cidadão, sobretudo habilitado, depara-se com uma série de normas e dispositivos de lei que deve seguir, sob pena de sofrer sanções administrativas, civis e penais. Por vezes, entretanto, os próprios agentes de fiscalização de trânsito, educadores e demais profissionais do tema encontram dificuldade na compreensão de alguns dispositivos. O autor optou por trabalhar neste artigo com a medida administrativa de Recolhimento do Documento de Habilitação por esta apresentar diversos entendimentos que geram aplicações práticas diferenciadas, gerando insegurança jurídica. Buscando referencial em obras dos principais autores sobre o tema e de decisões judiciais que possam mostrar os variados entendimentos sobre o assunto, considera-se que o legislador da Lei 9.503/97 que instituiu o Código de Trânsito Brasileiro teve um entendimento original que não corresponde com o do CONTRAN nas Resoluções nº 371/2010 e 561/2015, gerando atuações distintas e a sensação de irregularidade pela sociedade. Propõe que o dispositivo seja revisto de acordo com a atual conjuntura do Direito e de modo a não gerar atuações distintas da administração pública.

Palavras-chave: Legislação de trânsito; direito de trânsito; recolhimento de documento de habilitação; devido processo legal.

INTRODUÇÃO

O Código de Trânsito Brasileiro (CTB) foi instituído pela Lei nº 9.503/97 e entrou em vigor em janeiro de 1998 trazendo muitas mudanças se comparado com o Código anterior (de 1966). Com 20 capítulos e mais de 300 artigos, o CTB é a base da legislação de trânsito brasileira. Apesar de muito comemorado e de ser considerado por muitos como uma das leis mais completas sobre trânsito do mundo, logo de início mostrou que o legislador descuidou-se de alguns conceitos³.

¹ Artigo originalmente elaborado como TCC da Pós-Graduação em Gestão e Planejamento de Trânsito pela UNICESUMAR. Revisado e atualizado para publicação.

² Especialista em Direito de Trânsito (Escola Verbo Jurídico), Psicologia do Trânsito (Conselho Federal de Psicologia) e Gestão e Planejamento de Trânsito (UNICESUMAR). Tecnólogo em Segurança no Trânsito (UNISUL), Instrutor de Trânsito, Acadêmico de Direito da URI-Campus São Luiz Gonzaga.

³ MOURA, 2013; DAMATTA, 2010.

O tema interessa diretamente ao cidadão comum, portador de habilitação, que deve se submeter à Lei nº 9.503/97 para obter a licença para conduzir veículos automotores, mas com o passar dos anos vários debates vieram defender os interesses individuais em detrimento do interesse coletivo, o que traz à tona o princípio da supremacia do interesse público do Direito Administrativo dentro do CTB.

Entretanto, a seguinte questão não está clara: afinal, o Recolhimento do Documento de Habilitação, que surge no CTB como Medida Administrativa (executada, segundo o art. 269, tanto pela autoridade de trânsito quanto pelos seus agentes), é um ato vinculado que deve ser aplicado de imediato na constatação de determinadas infrações, ou apenas como medida suplementar as penalidades de Suspensão do Direito de Dirigir, Cassação da Carteira Nacional de Habilitação e Cassação da Permissão Para Dirigir?

O tema toma especial relevância quando se constata procedimentos diversos entre os órgãos que compõem o Sistema Nacional de Trânsito, ora recolhendo a habilitação no ato da infração e devolvendo dias depois, ora não efetuando o recolhimento até que haja o devido processo legal.

Apesar de inúmeras obras tratarem de legislação de trânsito e, mais recentemente, da nova área de Direito do Trânsito, não há consenso sobre a aplicabilidade de diversos dispositivos previstos tanto no Código de Trânsito Brasileiro quanto nas Resoluções do CONTRAN, além de outras normativas. Dentre os dispositivos ainda discutidos está o recolhimento do documento de habilitação.

Este artigo propõe apresentar diversos entendimentos sobre o tema recorrendo à bibliografia especializada para tal, numa tentativa de esboçar um panorama de entendimento sobre o assunto com objetivo de oportunizar reflexão acerca das dificuldades que a interpretação variada da lei pode causar ao cidadão, principal beneficiário das normas.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Diariamente os profissionais do trânsito, sejam eles agentes da autoridade ou estudiosos do Direito ou educadores de Centros de Formação de Condutores, se deparam com a lei e sua interpretação, aliada a aplicabilidade (ou não) da mesma.

A Lei nº 9.503/97 que instituiu o Código de Trânsito Brasileiro é uma norma, em quase sua totalidade, administrativa, com apenas alguns artigos que invade a seara penal e que não é alvo deste trabalho. Assim sendo, pode-se dizer que o CTB é predominantemente

uma lei administrativa e, como tal, deve obedecer aos princípios do Direito Administrativo, uma das especialidades do Direito e bastante recente, o que gera inúmeras definições sobre si⁴.

Di Pietro⁵ entende que o Direito Administrativo objetiva trabalhar com as atividades estatais, ou seja, não envolvendo-se diretamente com aspectos da jurisprudência ou legislação. Pertencendo ao ramo do Direito Público, o Direito Administrativo trata da função administrativa do Estado, com o objetivo de proteger a coisa pública, mantendo sua ordem⁶.

Segundo Macedo⁷, o Direito Administrativo se apoia na supremacia do interesse público sobre o particular e a indisponibilidade do interesse público. Além disso, não deve considerar apenas a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, como também outros princípios, sobretudo os da Lei nº 9.784/1999 “como finalidade, da motivação, da razoabilidade, da proporcionalidade, da ampla defesa, do contraditório, da segurança jurídica e do interesse público”⁸.

Tendo o Estado prerrogativas e sujeições calcadas na supremacia do interesse público, podemos entender que “a Administração Pública nada mais é que a gestora (a administradora) do interesse público, que pertence à coletividade”⁹.

Sabe-se claramente que toda atividade administrativa subordina-se à lei, portanto, os agentes administrativos que exercem suas funções nos mais variados órgãos e entidades, não devem dispor do interesse público, que é da coletividade e não da Administração, devendo está apenas gerir a coisa pública, observando os princípios do Direito Administrativo e seus derivados¹⁰.

As áreas do Direito, incluindo a do Direito Administrativo, são subordinadas ao Direito Constitucional, pois este “ocupa posição de superioridade em relação às outras ciências jurídicas e, assim, as demais normas jurídicas não podem contrariar, em hipótese alguma, dispositivos constitucionais”¹¹.

Isso posto fica claro que o estado ao atuar através da Administração Pública sobre os interesses coletivos, sendo o principal a vida, deverá agir com ferramentas próprias como o Poder de Polícia, que é entendido como “intervenção ou restrição imposta pelo Estado nas

⁴ MACEDO, 2013.

⁵ DI PIETRO, 2007.

⁶ AMORIM, 2006.

⁷ MACEDO, 2013.

⁸ *Idem*, 2013, p.478.

⁹ AMORIM, 2006, p. 15.

¹⁰ DIAS, 2012.

¹¹ GALANTE, 2012, p.19.

atividades, direitos e interesses individuais a fim de beneficiar o interesse coletivo”¹². Porém, algumas vezes age de maneira diferenciada em relação aos seus administrados, se posicionando de maneira distanciada, como se seus atos administrativos fossem sempre emanados de baixo para cima¹³.

O Poder de Polícia surge como mecanismo da Administração Pública para frenar os abusos do direito individual e seu exercício restringem-se aos termos delimitados por lei, ou seja, exerce sua autoridade “indistintamente sobre todos os cidadãos que estejam sujeitos aos impérios desta lei”¹⁴.

Do descumprimento das regras da Administração Pública gera-se ao agente público o dever de impor sanções ao administrado que são regidas pelo princípio da legalidade, ou seja, “a autoridade apenas exercitará o que a lei impõe, nos termos da lei garantidos ao sujeito nos termos do art. 5º, LV da CF, o contraditório e a ampla defesa”¹⁵.

O agente da autoridade de trânsito, que pode ser civil ou policial militar, credenciado pela autoridade desenvolve uma função social imprescindível para que o ordenamento jurídico seja respeitado, visando o alcance dos objetivos das restrições administrativas do Código de Trânsito Brasileiro¹⁶.

Deve-se ter claro que o papel do agente de trânsito é “desenvolver atividades voltadas à melhoria da qualidade de vida da população [...] norteando-se, dentre outros, pelos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”¹⁷.

Uma das responsabilidades dos agentes da autoridade de trânsito é realizar fiscalização, que é definida no Anexo I da Lei nº 9.503/97 como

ato de controlar o cumprimento das normas estabelecidas na legislação de trânsito, por meio do poder de polícia administrativa de trânsito, no âmbito de circunscrição dos órgãos e entidades executivas de trânsito e de acordo com as competências definidas neste Código¹⁸.

¹² MACEDO, 2013, p.196.

¹³ MOURA, 2013.

¹⁴ DIAS, p.143, 2012.

¹⁵ RODRIGUES, 2012, p. 66.

¹⁶ MELLO, 2014.

¹⁷ MELLO, 2014, p. 27.

¹⁸ BRASIL, 1997.

2.1 O recolhimento do documento de habilitação no CBT

Embora não seja uma discussão recente acerca do instituto legal que autorizaria o recolhimento do documento de habilitação do cidadão, gera-se dúvida quanto ao momento de sua aplicação: no ato da infração (seja ela sanada no local ou não) ou como medida acessória da penalidade de Suspensão do Direito de Dirigir?

A prática do autor como educador do tema há alguns anos tem lhe mostrado que há uma linha tênue, muitas vezes confusa, do que o legislador do Código de Trânsito Brasileiro quis ao instituir a medida administrativa Recolhimento do Documento de Habilitação e o que tem ocorrido na prática da fiscalização de trânsito.

Veem-se entendimentos distintos, ora com uma leitura restrita ao Direito Administrativo, do qual deriva a lei em questão, ora repercute tal medida no Direito Constitucional de não se ter documento de identificação retido, até mesmo com o devido processo legal¹⁹.

A Lei nº 5.553/68 dispõe sobre a apresentação e uso de documento de identificação pessoal e autoriza a retenção do mesmo por um prazo máximo de cinco dias, exclusivamente com o objetivo para a extração dos dados que interessem ao ato, sendo devolvido o documento assim que os dados forem colhidos.

O Código de Trânsito Brasileiro estabelece em seu capítulo XVII as medidas administrativas, sendo elas apresentadas nos incisos do artigo 269 como de caráter de retenção (veículo), remoção (veículo), transbordo de excesso de carga, realização de exames (testes de alcoolemia, aptidão física, mental, dentre outros), recolhimento (documentos do veículo, animais, habilitação).

Entende-se que as “medidas administrativas não equivalem a penalidades, mas a restrições momentâneas, ou providências necessárias, em face de certos eventos, até a regularização de uma exigência”²⁰.

Para compreendermos a filosofia das medidas administrativas, recorreremos ao objetivo das mesmas, qual seja “a proteção à vida e à incolumidade física da pessoa”²¹, estabelecido no parágrafo 1º do mesmo dispositivo legal, em consonância ao próprio artigo 1º, parágrafo 5º desta lei²².

¹⁹ ARAÚJO & FREIRE, 2010.

²⁰ RIZZARDO, 2013, p. 399.

²¹ BRASIL, 1997.

²² GOMES, 2014.

O parágrafo 2º estabelece que tais medidas sejam complementares às penalidades apresentadas no capítulo XVI, isto é, mesmo com sua aplicação, o condutor infrator não fica livre da aplicação das penalidades. Gomes²³ aponta uma impropriedade do legislador, pois se as medidas administrativas, em sua maioria, devem ser aplicadas de imediato com o intuito de proteção à vida e incolumidade física das pessoas, complementariam as mesmas as penalidades, aplicadas semanas ou meses depois, já que devem respeitar o devido processo legal.

O artigo seguinte, que trata sobre a retenção do veículo que só pode se dar nos casos expressos no CTB, determina em seu parágrafo 1º que “quando a irregularidade puder ser sanada no local da infração, o veículo será liberado tão logo seja regularizada a situação”²⁴. Entretanto, importante que se entenda que a determinação deste parágrafo diz respeito à retenção do veículo tratada no seu *caput*, bem como segue sendo estabelecida no parágrafo seguinte em que estipula a necessidade de recolher o Certificado de Licenciamento Anual se a irregularidade não puder ser sanada no local, liberando o veículo mediante prazo estipulado para que se apresente regular.

Interessa-nos alhures o artigo 272 desta Lei 9.503/97. Dispõe ele que

o recolhimento da Carteira Nacional de Habilitação e da Permissão para Dirigir dar-se-á mediante recibo, além dos casos previstos neste código, quando houver suspeita de sua inautenticidade ou adulteração²⁵.

Este parágrafo especialmente propõe deixar claro que em caso de suspeita de inautenticidade ou adulteração deverá o documento de habilitação ser recolhido, além dos demais casos estabelecidos no capítulo XV (“Das infrações”).

É referente a estes casos das infrações que surge disparidade nos procedimentos, ora sendo recolhido o documento de habilitação no ato da constatação da infração, ora apenas nos casos em que se prevêem a penalidade de suspensão do direito de dirigir, ou seja, depois do devido processo legal.

²³ *Idem.*

²⁴ BRASIL, 1997.

²⁵ BRASIL, 1997.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Com o objetivo de buscar um aprofundamento no tema, optou-se pela pesquisa de natureza qualitativa por ser a mais indicada para interpretação e atribuição de significados aos dados trabalhados, não fazendo uso de estatística²⁶.

Em relação ao método utilizado, trabalhou-se com o monográfico que busca não apenas o aprofundamento do tema, mas a análise do mesmo através de vários pontos de vista²⁷.

Utilizando-se de acesso às principais obras de respeitados estudiosos sobre legislação e Direito de trânsito do Brasil, bem como acórdãos publicados que se refiram ao tema deste trabalho, optou-se pela pesquisa bibliográfica como procedimento, já que ela é aquela que se baseia exclusivamente em material já publicado ou não, mas que tenha cunho bibliográfico, a fim de aprofundar o conhecimento sobre um determinado assunto²⁸. Quanto à natureza, trata-se de uma pesquisa aplicada, pois objetiva a geração de conhecimentos com cunho de aplicação prática²⁹.

Quanto aos objetivos, a pesquisa é exploratória que, “objetiva proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou construir hipóteses”³⁰.

4 ANÁLISE DOS DADOS E INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS

4.1 Recolhimento do documento depois de devido processo legal

Entendimento do eminente Mestre Julyver Modesto de Araújo³¹ é de que o recolhimento do documento de habilitação realizado no momento da abordagem e constatação da infração é irregular e não pode ocorrer sem o devido processo legal, a não ser nos seguintes casos: condução de motocicleta e similares sem capacete (art. 244, I), condução de passageiro sem capacete (art. 244, II) e condução desses veículos com farol apagado (art. 244, IV), desde que não sanada a irregularidade no local. Continua o autor³²

²⁶ BORTOLOZZI & BERTONCELLO, 2012.

²⁷ LAKATOS & MARCONI, 2001.

²⁸ SILVEIRA & CÓRDOVA, 2009.

²⁹ *Idem*.

³⁰ Silveira & Córdova, 2009, p.35.

³¹ ARAÚJO, 2018.

³² ARAÚJO, 2018, p. 183.

O documento de habilitação é de porte obrigatório quando o condutor estiver à direção do veículo, sendo válido apenas no original (artigo 159, §§ 1º e 5º, do CTB); além disso, o recibo emitido ao condutor **não autoriza a condução do veículo** (item 8.3. do MBFT); logo, uma vez recolhido o documento de habilitação, de certa forma, está se antecipando a imposição da penalidade de suspensão do direito de dirigir a qual exige o devido processo administrativo, assegurado o exercício do contraditório e ampla defesa (artigos 265 do CTB e artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal).

Se analisarmos o Código Nacional de Trânsito (anterior ao atual código de Trânsito Brasileiro), veremos que havia a penalidade de Apreensão do Documento de Habilitação, cuja efetiva aplicação se dava quando o documento sofria sua suspensão, quando dirigisse em estado de embriaguez alcoólica (art. 199, II), utilizasse o veículo para prática de crime (art. 199, VIII), dentre outros. Com o advento do novo Código de Trânsito Brasileiro, a penalidade passou a ser denominada Suspensão do Direito de Dirigir, cujo ato que a efetiva veio na figura da Medida Administrativa (outro elemento inédito) de Recolhimento do Documento de Habilitação³³. Em tempo, nas infrações de dirigir com a habilitação suspensa ou cassada (art. 162, II) e dirigir com a habilitação vencida há mais de 30 dias (art. 162, V), caberia o recolhimento do documento sem o devido processo legal pois encontra-se, por óbvio, sem validade para o fim a que estava sendo utilizado, qual seja, a condução de veículo. Assim, em que pese o documento de habilitação mesmo com o prazo do exame de aptidão física e mental vencido há mais de 30 dias possuir validade como documento de identificação, não a possui para a condução do veículo e, portanto, deve ser recolhida³⁴.

Dentre alguns dos entendimentos sobre o tema, Maggio³⁵ apregoa o Recolhimento do Documento de Habilitação de duas formas: primeiro como medida imperativa de aplicação das penalidades de Suspensão do Direito de Dirigir, Cassação da Carteira Nacional de Habilitação e Cassação da Permissão do Direito de Dirigir, com o devido processo legal que garante o direito da ampla defesa. Segundo, como uma medida de apreensão momentânea do documento, autorizado por lei (9.503/97), mas que deve ser devolvido ao titular imediatamente ao ser sanada a irregularidade que dera causa ao recolhimento.

Apesar de em vários momentos seguir o entendimento acima, Rizzardo aponta para a Resolução 432/2013 que vem apresentar medidas administrativas referentes ao art. 165 (embriaguez ao volante), quais sejam, a retenção do veículo e o recolhimento do documento de habilitação. No primeiro, apresentando-se condutor habilitado em condições de dirigir,

³³ ARAÚJO e FREIRE (2010).

³⁴ ARAÚJO, 2018.

³⁵ MAGGIO, 2013.

libera-se o veículo. No segundo, mesmo sanada a irregularidade (condutor não embriagado ao volante), o documento fica recolhido no órgão responsável pela infração por até cinco dias, caso não busque o condutor seu documento.

Permite-se que o condutor retire o documento no órgão de trânsito responsável pela autuação, no prazo de cinco dias, a contar da data da infração. Não comparecendo no prazo, encaminha-se para o órgão executivo de trânsito responsável pelo seu registro, onde o condutor poderá fazer a retirada³⁶.

Embora a Resolução determine esse prazo, estaria ocorrendo uma Suspensão do Direito de Dirigir, ou seja, uma penalidade sem o devido processo legal. Isso fica evidente no que caso de o condutor ir buscar sua habilitação dentro do prazo, este teria o direito, de ter esses dias (no total de cinco) contabilizados nos 12 meses de suspensão que prevê o art. 165³⁷.

4.2 Recolhimento do documento até sanar a irregularidade

Independente se presente a penalidade de Suspensão do Direito de Dirigir (art.261), o debate toma ares mais complexos quando, na prática, muitos agentes efetuam o recolhimento do documento de habilitação de pronto, mediante contra recibo, mas não devolvendo a habilitação ao condutor, após sanada ou não a irregularidade. Isso posto, é importante trazermos entendimentos de que se a infração cometida determina o recolhimento do documento, este deve ser efetuado, mas apenas até que a irregularidade seja sanada.

De maneira clara a Resolução do CONTRAN 371/10, que aprova o Manual Brasileiro de Fiscalização de Trânsito Volume 1 (trata das infrações de competência do Município e as concorrentes com o Estado), traz a seguinte definição para o Recolhimento do Documento de Habilitação: “O recolhimento do documento de habilitação tem por objetivo imediato impedir a condução de veículos nas vias públicas enquanto perdurar a irregularidade constatada”. A mesma definição permaneceu também na Resolução do CONTRAN 562/15, que aprova o Manual Brasileiro de Fiscalização de Trânsito Volume 2 (trata das infrações de competência do Estado).

Assim sendo, e evidenciado mais adiante na própria resolução, sanada a irregularidade que enseja e motiva o recolhimento como medida administrativa, deve ser

³⁶ RIZZARDO, 2013, p. 410.

³⁷ MAGGIO, 2013.

entregue, imediatamente, o documento ao condutor: “cessada a irregularidade, o documento de habilitação será imediatamente restituído ao condutor”.

Rizzardo³⁸ aponta que o principal problema com tal medida é o fato de que no atual Código de Trânsito, em seu artigo 159, o documento de habilitação é equivalente a documento de identificação e seu recolhimento vai de encontro a Lei 5.553/1968 em que determina, já no artigo 1º, *caput*, que “a nenhuma pessoa física, bem como a nenhuma pessoa jurídica, de direito público ou de direito privado, é lícito reter qualquer documento de identificação pessoal [...]”.

Desse modo, a lei administrativa, representada aqui pelo Código de Trânsito Brasileiro, não pode incidir sobre a supracitada lei civil que garante a permanência de documentos de identificação pelo cidadão. Se a Lei nº 9.503/97 “dá à CNH a qualidade de documento de identidade, e sendo obrigatório o seu porte, não há como admitir a retenção pela autoridade de trânsito, exceto em evidente inautenticidade e adulteração”³⁹.

Alguns entendimentos jurisprudenciais foram proferidos nesse sentido, compreendendo que apenas estando o documento irregular (suspeita de falsificação ou adulteração, habilitação vencida, suspensa ou cassada) poderá ser recolhido efetivamente, já que são situações que não podem ser resolvidas durante a abordagem da fiscalização.

O recolhimento do documento de habilitação é típica providência de ordem administrativa e, como tal, a restituição do documento deve ocorrer tão pronta cumprida a finalidade da medida, afigurando-se como ilegítima a retenção por prazo maior. / As penalidades previstas no Código de Trânsito Brasileiro (Lei nº 9.503 de 23.09.97), de caráter punitivo, dependem, para sua aplicação, de processo administrativo próprio. / Relator Teori Albino Zavascki.

Esta decisão considera legítima a aplicação da medida administrativa de recolhimento do documento de habilitação, mas apenas enquanto durar a irregularidade que, sendo sanada, de pronto e imediato deve ser devolvida a habilitação ao condutor. Aponta claramente como ilegítima a retenção do documento por prazo além do necessário para sanar a irregularidade.

A experiência do autor aponta que alguns órgãos fiscalizadores de trânsito não têm apresentado este entendimento. Cita o caso da Brigada Militar, polícia do estado do Rio Grande do Sul, que ao constatar infrações que o CTB exija o recolhimento do documento, o tem feito, mesmo sanada a irregularidade. Ex: o artigo 244 trata em seus incisos de várias

³⁸ RIZZARDO, 2013.

³⁹ *idem*, p. 560.

infrações do motociclista, dentre elas o não uso de capacete, seja pelo condutor, seja pelo passageiro. Além de prever a Suspensão do Direito de Dirigir (penalidade), há o recolhimento do documento de habilitação (medida administrativa).

Acreditando estar a cumprir a literalidade da Lei, o agente autua o condutor da motocicleta e recolhe seu documento, fazendo-o que solicite alguém habilitado no local ou, caso contrário, remove o veículo para o depósito, causando ônus adicional ao proprietário, pois a irregularidade que motivou a autuação com base no artigo em questão já havia sido sanada (presença do capacete), mas mesmo assim mantém o documento em posse da autoridade por até 5 dias após o cometimento da infração.

[...] ao condutor que comete a infração de condução de motocicleta sem a utilização do capacete de segurança, são aplicadas as penalidades de multa e suspensão do direito de dirigir e a medida administrativa de recolhimento do documento de habilitação, sendo certo, ademais, que a aplicação da penalidade de suspensão do direito de dirigir é feita mediante decisão fundamentada da autoridade de trânsito competente, em processo administrativo, assegurado ao infrator amplo direito de defesa. / Recurso provido à unanimidade. / Relator: Luiz Carlos Figueirêdo.

Este caso apresenta o deferimento de recurso ao motociclista que não foi abordado pela fiscalização, mas teve constatada infração de trânsito que culmina com a Suspensão do Direito de Dirigir e com o recolhimento do documento de habilitação. Percebe-se que apenas após o devido processo legal, é que se aplicou a Suspensão do Direito de Dirigir e, por fim, a entrega do documento de habilitação, o que aponta certo entendimento de que o documento só pode ser recolhido após sentença transitada em julgado.

Uma provável causa de casos em que o documento é recolhido, independente do devido processo legal, inclusive com prazo de dias para sua devolução, é o entendimento apresentado em documentos oficiais, como a Portaria do DETRAN/RS 653/2018.

Art. 1º O agente de fiscalização de trânsito, no exercício de suas funções, recolherá o documento de habilitação físico quando:
I- o condutor do veículo estiver com o direito de dirigir cassado ou suspenso;
II- a infração de trânsito prever, no pertinente artigo, a medida administrativa de recolhimento.

Rizzardo⁴⁰, ao comentar cada infração de trânsito, também apresenta diversas aplicabilidades do recolhimento do documento, pois ora explica a atuação do agente

⁴⁰ RIZZARDO, 2013.

justificando o recolhimento por vários dias até a devolução do veículo apreendido (art. 162, III), ora volta a apresentar a proposta de restituição da habilitação logo que sanada a irregularidade, como podemos constatar ao comentar o art. 170 (“dirigir ameaçando os pedestres que estejam atravessando a via pública, ou os demais veículos”):

A infração é de natureza gravíssima, com a aplicação de multa e de suspensão do direito de dirigir. Como medida administrativa, previstas a retenção do veículo e o recolhimento do documento de habilitação, efetuando-se a restituição logo que cessada a prática da infração e concluídas as providências de autuação⁴¹.

O próprio Departamento da Polícia Rodoviária Federal, em sua Nota Técnica nº 02/2019/CSV/DIROP vem trazer um entendimento diverso do que se encontra na normativa do órgão gaúcho citado. Isso porque, segundo justificativa dessa Nota, é de que

o recolhimento de documentos gera a necessidade de controles administrativos e ocupação do efetivo operacional. Na medida que a eficiência do processo de fiscalização aumenta, também diminuiu seu alcance em razão da necessidade de suportar consequências administrativas, muitas vezes, que não possuem efetividade para a segurança viária.

Isso posto, somado ao reconhecimento da habilitação como documento de identificação através de Ofício Circular n 2/2017 do CONTRAN, a referida Nota passa a restringir ainda mais as situações de recolhimento da habilitação, determinando aos seus agentes o recolhimento do documento físico no caso de suspeita de inautenticidade ou adulteração. Nos demais casos, que seriam suspensão ou cassação do direito de dirigir e no caso das infrações relacionadas ao álcool (artigos 165 e 165-A do CTB), caberá apenas o recolhimento eletrônico do documento, ou seja, virtual, em que o condutor permanece de porte do documento. Assim é definida pela Nota Técnica 02, alterando o Manual de Recolhimento e Liberação de Documentos e Veículos - M003, ambos restritos às atividades dos servidores da PRF: “é a forma de aplicação da medida administrativa de recolhimento de documento de habilitação e do certificado de registro de licenciamento de veículo, sem o efetivo recolhimento do documento físico ou digital”.

Após análise, fica evidente que há um entendimento diverso dentro da legislação de trânsito quanto a aplicabilidade do recolhimento do documento de habilitação, pendendo as decisões judiciais e a maior parte dos autores para o entendimento de que, sanada a irregularidade no ato da abordagem policial, deve a habilitação ser devolvida ao condutor,

⁴¹ RIZZARDO, 2013, p. 414.

ficando em posse da autoridade de trânsito apenas em casos de suspeita de adulteração ou falsificação ou quando a habilitação já estiver vencida a mais de 30 dias, ou o condutor já ter sido punido com Suspensão do Direito de Dirigir ou Cassação do documento de Habilitação e da Permissão Para Dirigir.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como o campo do Direito é bastante amplo, dinâmico e passível de novas interpretações, faz-se necessário uma constante análise a luz de novos entendimentos para que este possa, seja como Direito Administrativo, ou qualquer outro Direito, como o emergente Direito de Trânsito, poder acompanhar a evolução social do país.

O autor apontou apenas um dentre os vários pontos de desencontros da legislação de trânsito que balizam práticas distintas e entendimento não consensuais, que é a aplicação da medida administrativa de Recolhimento do documento de Habilitação, evidenciando que tal medida quando apresentada na Lei nº 9.503/97, quis o legislador uma aplicação imediata da mesma nas infrações de trânsito correspondentes, ignorando outras normas que impediriam a realização desse ato.

Tal entendimento original encontra divergência em resolução do Conselho Nacional de Trânsito de número 371/2010, em que é objetivamente clara quanto à atuação da medida apenas enquanto perdurar a irregularidade. Como esta Resolução foi alvo da Deliberação nº120 do CONTRAN que estipulou prazo até 31 de dezembro de 2012 para que os órgãos de fiscalização de trânsito se adequassem, era de se esperar que os mesmos passassem a agir uniformemente em relação ao recolhimento da documentação de condutor, já que vigora o Manual de Fiscalização de Trânsito nos seus dois volumes. Entretanto, o que se constatou, em especial nas duas das principais polícias que fiscalizam no Estado do Rio Grande do Sul, as gloriosas Brigada Militar (atuando em nome do DETRAN-RS) e Polícia Rodoviária Federal (atuando nas rodovias federais), é que há práticas distintas, ora em maior consonância com o legislador nacional, como no caso da Brigada Militar que aplica a literalidade da norma, ora demonstrando uma maior adequação aos direitos constitucionais do cidadão e não aplicação do recolhimento da habilitação sem devido processo legal, como o faz a Polícia Rodoviária Federal, que deixou, como vimos, de recolher o documento físico, salvo em caso de suspeita de falsificação ou adulteração, o que configura possível crime.

Percebe-se que o tema deve seguir em pauta e debate não apenas entre estudiosos do trânsito, mas levar ao público este e outros assuntos, para que o conhecimento e evolução do Direito de Trânsito não fiquem relegados apenas aos profissionais de Direito, mas a todo cidadão consciente de seus deveres e direitos, numa busca de maior padronização procedimental entre os órgãos que compõem o Sistema Nacional de Trânsito

REFERÊNCIAS

AMORIM, Gustavo Henrique Pinheiro de. *Direito Administrativo*. São Paulo: Barros, Fischer & Associados, 2006.

ARAÚJO, Julyver. *Trânsito – Reflexões jurídicas Vol. 3*. 1 ed. São Paulo: Letras Jurídicas, 2018.

ARAÚJO, Julyver; FREIRE, Cláudio. *Código de trânsito brasileiro: Legislação de trânsito em vigor*. Série Legislação. São Paulo: Letras Jurídicas, 2010.

BORTOLOZZI, Flávio; BERTONCELLO, Ludhiana. *Metodologia de Pesquisa*. Maringá: Centro Universitário de Maringá, 2012.

BRASIL. *Lei n. 9.503/97 de 23 de setembro de 1997*. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Diário Oficial da União - Seção 1, Página 21201, 24/9/1997.

_____. Tribunal Regional Federal 4º Região. *Remessa Ex Officio*. Relator: ZAVASCKI, Teori Albino. Publicado no DJ de 10/05/2000 p. 124. Disponível em <http://trf-4.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1120033/remessa-ex-officio-reo-67247>. Acessado em 03/07/2014. Acesso em 03/07/2014.

_____. Tribunal de Justiça de Pernambuco. *Agravo de Instrumento*. Relator: Luiz Carlos Figueirêdo. Publicado em 15/03/2011. Disponível em <http://tj-pe.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19384597/agravo-de-instrumento-ai-327141620108170001-pe-0012307-8920108170000>. Acesso em 04/07/2014.

CONTRAN. Conselho Nacional de Trânsito. *Resolução 371 de 10 de dezembro de 2010*. Aprova o Manual Brasileiro de Fiscalização de Trânsito, Volume I – Infrações de competência municipal, incluindo as concorrentes dos órgãos e entidades estaduais de trânsito, e rodoviários. Diário Oficial da União. 22 de dezembro de 2010.

_____. Conselho Nacional de Trânsito. *Resolução 432 de 23 de janeiro de 2013*. Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados pelas autoridades de trânsito e seus agentes na fiscalização do consumo de álcool ou de outra substância psicoativa que determine dependência, para aplicação do disposto nos arts. 165, 276, 277 e 306 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 – Código de Trânsito Brasileiro (CTB).

DAMATTA, Roberto. *Fé em deus e pé na tábua: ou como e por que o trânsito enlouquece no Brasil*. Rio de Janeiro: Rocco, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

DIAS, Licínia Rossi Correia. *Direito Administrativo I*. Coleção saberes do direito. São Paulo: Saraiva, 2012.

GALANTE, Marcelo. *Direito Constitucional*. São Paulo: Barros, Fischer & Associados, 2012.

GOMES, Ordeli Savedra. *Código de trânsito brasileiro comentado e legislação complementar*. 9. ed. Curitiba: Juruá, 2014.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina Andrade. *Metodologia do trabalho científico*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MACEDO, Leandro. *Legislação de trânsito para concursos*. 2 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Método, 2013.

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

MELLO, Fabio. *Manual Brasileiro de Fiscalização de Trânsito – Volume 1*. Porto Alegre: Evangraf, 2014.

MOURA, André Luís Souza de. *Processo administrativo de trânsito: Análise e comentários da legislação brasileira*. Curitiba: Juruá, 2013.

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

RODRIGUES, Giselly Campelo. *Direito de trânsito*. Maringá: Centro Universitário de Maringá, 2012.

SILVEIRA, Denise Tolfo; CÓRDOVA, Fernanda Peixoto. A Pesquisa Científica. In: GERHARDT, Tatiana Engel; CÓRDOVA, Fernanda Peixoto (org.). *Métodos de pesquisa*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2009.

A RESPONSABILIDADE CIVIL NO TRANSPORTE DE PESSOAS E O DIREITO À AÇÃO REGRESSIVA

Luísa Barbisan Mortari¹

Resumo: O presente artigo tem por objetivo analisar a responsabilidade civil no transporte de pessoas e o direito à ação regressiva. Para tanto, trata-se do contrato de transporte, abordando suas modalidades e características. Ainda, aborda-se aspectos relevantes quanto à responsabilidade civil no transportes de pessoas, mencionando os principais dispositivos legais que a regulamenta, bem como as causas excludentes de nexos causal da responsabilidade civil do transportador e o direito à ação regressiva.

Palavras-chave: Contrato de transporte. Responsabilidade civil. Transporte de Pessoas. Ação Regressiva.

INTRODUÇÃO

Inicialmente, o presente estudo versa sobre os contratos de transporte, abordando as suas modalidades e suas características. Posteriormente, busca-se analisar a responsabilidade civil do transportador no transporte de pessoas, abordando os principais dispositivos legais que tratam do tema, a cláusula de incolumidade e as causas excludentes de nexos causal da responsabilidade civil do transportador. Por fim, faz-se uma análise mais detalhada do fato exclusivo de terceiro, que é uma das causas excludentes de nexos causal da responsabilidade civil, bem como o direito à ação regressiva.

1 DO CONTRATO DE TRANSPORTE

De acordo com Sergio Cavalieri Filho, “milhões e milhões de pessoas são transportadas diariamente de casa para o trabalho e vice-versa, principalmente nos grandes centros urbanos, gerando um grande número de problemas sociais e jurídicos”². Logo, frente à importância dos transportes em nosso meio social, Flávio Tartuce estabelece que “o

¹ Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade de Passo Fundo – UPF. Inscrita na OAB/RS sob n. 116009. Endereço de e-mail: luisa.lbm@hotmail.com.

² CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de responsabilidade civil*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2019. p. 399.

contrato de transporte ganhou tratamento especial no Código Civil de 2002, passando a ser um contrato típico na codificação privada”³.

Segundo Felipe Peixoto Braga Netto et al., o contrato de transporte pode ser definido como “aquele em que o transportador se obriga a transportar o passageiro – com segurança, cuidado e cortesia – de um local para outro. O transporte poderá ser não apenas de pessoas, mas de coisas [...]”⁴.

O artigo 730 do Código Civil de 2002 estabelece que “pelo contrato de transporte alguém se obriga, mediante retribuição, a transportar, de um lugar para outro, pessoas ou coisas”⁵.

Quanto à classificação do contrato de transportes, o autor Paulo Nader⁶ delimita que trata-se de um contrato consensual (basta o acordo de vontades para que o contrato de aperfeiçoe), bilateral (tanto o transportador quando a contraparte assumem obrigações), oneroso (a prestação do transportador corresponde ao pagamento da passagem ou frete), comutativo (há equivalência entre os quinhões, sendo estes definidos previamente), de resultado (o transportador apenas cumpre a sua obrigação quando a pessoa ou coisa chega, incólume, ao lugar de destino), não formal (a lei não exige qualquer formalidade na formação do contrato). Ainda, segundo Carlos Roberto Gonçalves, os contratos de transporte são de adesão, pois os contratantes não discutem as suas cláusulas amplamente, ou seja, “as suas cláusulas são previamente estipuladas por uma das partes, às quais a outra simplesmente adere”⁷.

Para Paulo Nader, “o transporte de pessoas e de coisas [...] ao mesmo tempo que corresponde à necessidade primária das pessoas naturais e jurídicas, constitui fator de risco para a vida e patrimônio”⁸. Desse modo, diante das situações do cotidiano, há a necessidade de aplicação uma legislação eficiente, principalmente no que tange à responsabilidade do transportador.

³ TARTUCE, Flávio. *Direito Civil: Direito das Obrigações e Responsabilidade Civil*. V. 2. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 625.

⁴ BRAGA NETTO, F. P.; FARIAS, C. C.; ROSENVALD, N. *Novo tratado de responsabilidade civil*. 3 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 1.230.

⁵ BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. *Institui o Código Civil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm>. Acesso em: 28 de outubro de 2019.

⁶ NADER, Paulo. *Curso de direito civil, volume 7: responsabilidade civil*. 6. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 493.

⁷ GONÇALVES, Carlos Roberto. *Responsabilidade civil*. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 270.

⁸ NADER, Paulo. *Curso de direito civil, volume 7: responsabilidade civil*. 6. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 491.

2 DA RESPONSABILIDADE CIVIL NO TRANSPORTE DE PESSOAS

Nas brilhantes palavras de Sílvio de Salvo Venosa⁹,

o Homem, desde a Antiguidade, sempre teve necessidade de deslocar-se, bem como de deslocar suas coisas. A invenção da roda abriu novo horizonte para os transportes, antes feito apenas com força própria ou auxílio de animais. Os barcos a vela, os motores a vapor, a revolução industrial, as estradas, as aeronaves, tudo foi-se juntando à perspectiva dos transportes e hoje o Homem e as mercadorias deslocam-se complexamente pelo globo terrestre por terra, mar e ar. Há dois segmentos que se completam e se unem nesse estágio da civilização: os transportes e as telecomunicações. Embora as comunicações estejam hoje amplamente facilitadas pelos meios de telefonia e informática, o Homem, por trabalho, necessidade ou lazer não prescinde de se deslocar para estar presente em outros locais, distantes de seu domicílio, seu centro de negócios. Por outro lado, a necessidade constante e premente dos povos de comercializar, importar e exportar exige a presença e eficiência constantes dos meios de transporte desde as civilizações mais antigas. Portanto, o que a telefonia e a informática atualmente traduzem em comunicação, os transportes devem fazer no mundo material, deslocando coisas e pessoas. Evidente que o transporte apresenta maiores problemas, porque depende do mundo material: rodovias, ferrovias, navios, aeronaves, além de condições logísticas, climáticas, de segurança etc. Assim, no contrato de transporte, pelo qual alguém se compromete a levar pessoa ou coisa a um destino, por terra, mar ou ar, reside a problemática da responsabilidade civil nos transportes.

Conforme exposto anteriormente, de acordo com Flávio Tartuce, “o que identifica o contrato é uma obrigação de resultado do transportador, diante da *cláusula de incolumidade* de levar a pessoa ou a coisa ao destino, com total segurança”¹⁰. Desse modo, considerando a natureza da obrigação, a responsabilidade do transportador é objetiva.

Segundo Sergio Cavalieri Filho¹¹, a cláusula de incolumidade é a característica mais importante do contrato de transporte que nele está implícita. O transportador tem o dever de zelar pela segurança e incolumidade do passageiro, para que chegue ao local de destino são e salvo.

Silvio de Salvo Venosa estabelece que “uma vez descumprida essa cláusula, ocorre o inadimplemento, aflora o dever de indenizar”¹². Complementando esta visão, Pablo Stolze Gagliano e Rodolfo Pamplona Filho afirmam que “a quebra desta obrigação implícita de

⁹ VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito civil: obrigações e responsabilidade civil*. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 637.

¹⁰ TARTUCE, Flávio. *Manual de responsabilidade civil: volume único*. Rio de Janeiro: Editora Método, 2018. p. 1.070.

¹¹ CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de responsabilidade civil*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2019. p. 403.

¹² VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito civil: obrigações e responsabilidade civil*. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 637.

natureza contratual impõe o reconhecimento da responsabilidade objetiva do transportador, que deverá indenizar a vítima independentemente de ter atuado ou não com dolo ou culpa”¹³.

Ainda, de acordo com Sergio Cavaliere Filho, “o passageiro, para fazer jus à indenização, terá apenas que provar que essa incolumidade não foi assegurada; que o acidente se deu no curso do transporte e que dele lhe adveio dano”¹⁴.

Ao dispor sobre o transporte de pessoas, o *caput* artigo 734 do Código Civil de 2002 estabelece que “o transportador responde pelos danos causados às pessoas transportadas e suas bagagens, salvo motivo de força maior, sendo nula qualquer cláusula excludente da responsabilidade”¹⁵.

Segundo Carlos Roberto Gonçalves, “embora não mencionadas expressamente, devem ser admitidas também as excludentes da culpa exclusiva da vítima e do fato exclusivo de terceiro, por extinguirem o nexo de causalidade”¹⁶.

De acordo com Luciana Tramontin Bonho et al. é o nexo causal que indica quem foi o verdadeiro causador do dano, pois o nexo entre a causa e o efeito permite que a responsabilidade seja atribuída a um determinado agente. Por outro lado, o nexo causal “também permite que a responsabilidade seja excluída quando provado que não foi o agente quem provocou o dano. Nesse último caso, o nexo demonstra que o dano é oriundo da conduta de outrem, seja de um terceiro ou mesmo da própria vítima”¹⁷.

Para Paulo Nader, a partir da entrada no coletivo, qualquer dano causado à pessoa ou à sua bagagem “é de responsabilidade da empresa transportadora, salvo se provar a ocorrência de força maior, culpa exclusiva do passageiro ou fato restritamente de terceiro”¹⁸.

O autor Arnaldo Rizzardo considera a “força maior ou o caso fortuito o acontecimento, previsível ou não, que causa danos e cujas consequências são inevitáveis”¹⁹.

¹³ GAGLIANO, P. S.; PAMPLONA FILHO, R. *Novo curso de direito civil*, v. 3: responsabilidade civil. 16 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 381.

¹⁴ CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de responsabilidade civil*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2019. p. 408.

¹⁵ BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. *Institui o Código Civil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm>. Acesso em: 28 de outubro de 2019.

¹⁶ GONÇALVES, Carlos Roberto. *Responsabilidade civil*. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 274.

¹⁷ BONHO, Luciana Tramontin et. al. *Responsabilidade civil*. Porto Alegre: Sagah, 2018. p. 148.

¹⁸ NADER, Paulo. *Curso de direito civil, volume 7: responsabilidade civil*. 6. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 496.

¹⁹ RIZZARDO, Arnaldo. *Responsabilidade civil*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 66.

Segundo Flávio Tartuce, a culpa exclusiva da vítima “é outra excludente, mais precisamente uma excludente denexo de causalidade, presente em situações em que a própria vítima foi a principal causadora do evento danoso”²⁰. Assim, de acordo com Paulo Nader, “para que o transportador se beneficie com a alegação de culpa exclusiva do passageiro é preciso que os fatos revelem, estreme de dúvida, a excludente”²¹.

Complementando esta perspectiva, Sergio Cavalieri Filho²² narra que

a culpa exclusiva do passageiro também exonera o transportador de responsabilidade. Trata-se, na realidade, como enfatizado várias vezes, de fato exclusivo do viajante, já que, nessa fase, ainda se está no terreno do nexo causal, e não da culpa. O fato exclusivo da vítima afasta a responsabilidade do transportador porque, na verdade, quem dá causa ao evento é o próprio passageiro, e não o transportador. O transporte, ou, melhor, a viagem, não é causa do evento, apenas a sua ocasião.

A obrigação do transportador também diz respeito aos cumprimentos de horários e itinerários. Os horários contratados nas passagens obrigatoriamente devem ser respeitados, sob pena do transportador arcar com eventuais danos. Segundo Paulo Nader, “os atrasos decorrentes de força maior, como tempestades ou barreiras nas estradas, rompem o nexo de causalidade em caso de danos”²³. No entanto, “se decorrentes de *caso fortuito interno*, ou seja, por motivos ligados ao homem e previsíveis, como avaria no motor, a empresa transportadora não se isenta de responsabilidade”²⁴.

Além disso, conforme narra Flávio Tartuce, o transportador não pode rejeitar passageiros, sob pena de responder civilmente. “A norma traz ressalvas para os casos previstos nos regulamentos, ou se as condições de higiene e de saúde do interessado o justificarem (art. 739 do CC/2002)”²⁵.

²⁰ TARTUCE, Flávio. *Direito Civil: Direito das Obrigações e Responsabilidade Civil*. V. 2. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 579.

²¹ NADER, Paulo. *Curso de direito civil, volume 7: responsabilidade civil*. 6. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 497.

²² CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de responsabilidade civil*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2019. p. 410.

²³ NADER, Paulo. *Curso de direito civil, volume 7: responsabilidade civil*. 6. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 502.

²⁴ NADER, 2016, p. 502.

²⁵ TARTUCE, Flávio. *Manual de responsabilidade civil: volume único*. Rio de Janeiro: Editora Método, 2018. p. 1.103.

Segundo Arnaldo Rizzardo, “não se permite diferença de tratamento ante o porte social e financeiro do passageiro, e muito menos amparam a recusa o aspecto físico, a qualidade da vestimenta, a origem racial, dentre outros fatores”²⁶.

Paulo Nader dispõe que quando a rejeição injustificada acarretar prejuízos ao interessado, será cabível a indenização. Nesse seguimento, ainda que os prejuízos não sejam decorrentes de um contrato de transporte, “a responsabilidade é objetiva, pois a relação se enquadra na Lei Consumerista, afora a possibilidade de incidência do disposto no art. 37, § 6º, da Constituição Federal”²⁷.

Quanto à terceira causa de exclusão do nexo causal, qual seja, o fato de terceiro, será abordada no próximo tópico.

3 DO FATO EXCLUSIVO DE TERCEIRO E O DIREITO À AÇÃO REGRESSIVA

Além da ocorrência de força maior e da culpa exclusiva do passageiro, o fato exclusivo de terceiro é a terceira causa de exclusão do nexo causal, conforme visto alhures.

Ao dispor sobre o fato exclusivo de terceiro, Sergio Cavalieri Filho²⁸ salienta que,

por terceiro deve-se entender alguém estranho ao binômio *transportador e passageiro*; qualquer pessoa que não guarde nenhum vínculo jurídico com o transportador, de modo a torná-lo responsável pelos seus atos, direta ou indiretamente, como o empregador em relação ao empregado, o comitente em relação ao preposto etc.

O artigo 735 do Código Civil de 2002 estabelece que “a responsabilidade contratual do transportador por acidente com o passageiro não é elidida por culpa de terceiro, contra o qual tem ação regressiva”²⁹.

²⁶ RIZZARDO, Arnaldo. *Responsabilidade civil*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 622.

²⁷ NADER, Paulo. *Curso de direito civil, volume 7: responsabilidade civil*. 6. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 502.

²⁸ CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de responsabilidade civil*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2019. p. 412.

²⁹ BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. *Institui o Código Civil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm>. Acesso em: 28 de outubro de 2019.

No mesmo sentido, a Súmula n. 187 do Supremo Tribunal Federal dispõe que “a responsabilidade contratual do transportador, pelo acidente com o passageiro, não é elidida por culpa de terceiro, contra o qual tem ação regressiva”³⁰.

Consoante Arnaldo Rizzardo, a relação contratual de transporte é de responsabilidade objetiva. “Deve o transportador levar a efeito e a cabo a obrigação, assumindo todos os danos que possam resultar no desempenho de sua função, mesmo que provocados por terceiro”³¹.

Assim, para Luciana Tramontin Bonho et al. “se há dano, ele deve ser reparado, pois dele decorre a responsabilidade civil e, portanto, o dever de indenizar”³². Assim, “nos acidentes de trânsito, além das normas da legislação específica, que nesse caso é o CTB, aplica-se também o Código Civil”³³.

O autor Carlos Roberto Gonçalves³⁴ observa que o dispositivo supramencionado possui idêntica relação com a Súmula 187 do Supremo Tribunal Federal. Ressalta, ainda, que

ocorrendo um acidente de transporte, não pode o transportador, assim, pretender eximir-se da obrigação de indenizar o passageiro, após haver descumprido a obrigação de resultado tacitamente assumida, atribuindo culpa ao terceiro (ao motorista do caminhão que colidiu com o ônibus, por exemplo). Deve, primeiramente, indenizar o passageiro para depois discutir a culpa pelo acidente, na ação regressiva movida contra o terceiro.

De acordo com Paulo Nader, “caso o dano à pessoa ou à bagagem tenha sido provocado por abalroamento causado por terceiro, ainda assim o transportador responde perante o passageiro, assistindo-lhe, porém, o direito de regresso em face do culpado”³⁵.

Por sua vez, Flávio Tartuce dispõe que o artigo 735 do Código Civil de 2002 e a Súmula n. 187 do Supremo Tribunal Federal também servem para “responsabilizar as empresas aéreas por acidentes que causam a morte de passageiros”³⁶. Ressalta, ainda, que “mesmo havendo culpa exclusiva de terceiros, inclusive agentes do Estado, as empresas que

³⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula n. 187*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=187.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>>. Acesso em: 28 de outubro de 2019.

³¹ RIZZARDO, Arnaldo. *Responsabilidade civil*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 621.

³² BONHO, Luciana Tramontin et. al. *Responsabilidade civil*. Porto Alegre: Sagah, 2018. p. 152.

³³ BONHO, Luciana Tramontin et. al. *Responsabilidade civil*. Porto Alegre: Sagah, 2018. p. 152.

³⁴ GONÇALVES, Carlos Roberto. *Responsabilidade civil*. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 280.

³⁵ NADER, Paulo. *Curso de direito civil, volume 7: responsabilidade civil*. 6. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 496.

³⁶ TARTUCE, Flávio. *Direito Civil: Direito das Obrigações e Responsabilidade Civil*. V. 2. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 628.

exploram o serviço devem indenizar os familiares das vítimas, tendo ação regressiva contra os responsáveis”³⁷.

Felipe Peixoto Braga Netto et al. destaca que “é frequente, nos transportes coletivos, que o dano provenha não de ação imputável à empresa transportadora, mas de terceiros, atingindo passageiros”³⁸. Diante disso, indaga-se: “a empresa transportadora responde por eles? A resposta dependerá das circunstâncias, cabendo diferenciar o dano conexo ao transporte do dano desconexo ao transporte”³⁹.

Nesse sentido, ainda de acordo com Felipe Peixoto Braga Netto et al., caso o dano acarretado ao passageiro possua vinculação ao transporte, a empresa de transporte responde mesmo que a culpa pelo dano seja imputável a terceiro. Entretanto, caso os danos não tenham relação com o transporte, não há obrigação da empresa de transporte de responder por eles, “isso porque [...] a culpa de terceiro em relação à qual a empresa de transporte é responsável é aquela que guarda relação com o serviço prestado”⁴⁰.

Assim, de acordo com Sergio Cavalieri Filho, se o dano ocasionado ao passageiro não possuir ligação com o transporte, o transportador estará exonerado da responsabilidade. “Após a vigência do Código do Consumidor, esse entendimento passou a ter base legal, porquanto, entre as causas exonerativas da responsabilidade do prestador de serviços, o §3º, II, do art. 14 daquele Código incluiu o fato exclusivo de terceiro”⁴¹.

Ao dispor sobre a ação regressiva, Arnaldo Rizzardo⁴² ressalta que,

na responsabilidade civil, domina o princípio da obrigatoriedade do causador direto pela reparação dos danos causados nas mais variadas situações da vida. A circunstância de afigurar-se, no desencadeamento dos fatos, culpa de terceiro, não libera o autor direto do dano do dever jurídico de indenizar. Na sistemática do direito brasileiro, art. 930 do Código Civil [...], concede-se a ação regressiva, em favor do autor do prejuízo, contra o terceiro que criou a situação de perigo, para haver a importância despendida no ressarcimento ao dono da coisa. Eis a norma: “No caso do inciso II do art. 188, se o perigo ocorrer por culpa de terceiro, contra este terá o autor do dano ação regressiva para haver a importância que tiver ressarcido ao lesado.”

³⁷ TARTUCE, 2019, p. 628.

³⁸ BRAGA NETTO, F. P.; FARIAS, C. C.; ROSENVALD, N. *Novo tratado de responsabilidade civil*. 3 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 1.241.

³⁹ BRAGA NETTO, F. P.; FARIAS, C. C.; ROSENVALD, N. 2018. p. 1.241.

⁴⁰ BRAGA NETTO, F. P.; FARIAS, C. C.; ROSENVALD, N. *Novo tratado de responsabilidade civil*. 3 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 1.240.

⁴¹ CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de responsabilidade civil*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2019. p. 412.

⁴² RIZZARDO, Arnaldo. *Responsabilidade civil*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 267.

Por fim, Arnaldo Rizzardo, conclui que “é ao réu, obviamente, que cumpre descobrir o terceiro causador do evento que levou ao dano, não só para haver a reparação, mas como, ainda, para o exercício da ação regressiva”⁴³. Desse modo, verifica-se que a ação regressiva é de suma importância para reaver os prejuízos causados pelos verdadeiros responsáveis.

CONCLUSÃO

Ao final do presente estudo conclui-se que a análise do contrato de transporte e das peculiaridades atinentes à responsabilidade civil no transporte de pessoas são temas muito relevantes, tendo em vista que fazem parte da vida de inúmeras pessoas que todos os dias precisam se deslocar para realizar as mais diversas atividades. Ademais, a análise da responsabilidade civil no transporte de pessoas, do dever de indenizar e o direito à ação regressiva permite compreender a importância destes institutos para a atribuição de responsabilidades e resolução de conflitos jurídico e sociais.

REFERÊNCIAS

- BONHO, Luciana Tramontin et. al. *Responsabilidade civil*. Porto Alegre: Sagah, 2018.
- BRAGA NETTO, F. P.; FARIAS, C. C.; ROSENVALD, N. *Novo tratado de responsabilidade civil*. 3 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.
- BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. *Institui o Código Civil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm>. Acesso em: 28 de outubro de 2019.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula n. 187*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=187.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>>. Acesso em: 28 de outubro de 2019.
- CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de responsabilidade civil*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2019.
- GAGLIANO, P. S.; PAMPLONA FILHO, R. *Novo curso de direito civil, v. 3: responsabilidade civil*. 16 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

⁴³ RIZZARDO, 2019, p. 267.

GONÇALVES, Carlos Roberto. *Responsabilidade civil*. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

NADER, Paulo. *Curso de direito civil, volume 7: responsabilidade civil*. 6. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

RIZZARDO, Arnaldo. *Responsabilidade civil*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

TARTUCE, Flávio. *Manual de responsabilidade civil: volume único*. Rio de Janeiro: Editora Método, 2018.

_____. *Direito Civil: Direito das Obrigações e Responsabilidade Civil*. V. 2. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito civil: obrigações e responsabilidade civil*. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

A (IN)VALIDADE DAS NOTIFICAÇÕES DE TRÂNSITO EXPEDIDAS POR REMESSA POSTAL SEM AVISO DE RECEBIMENTO

Morgana Garibaldi Diefenthaler¹

Resumo: O presente trabalho visa discutir a validade das notificações remetidas sem aviso de recebimento no curso dos atuais processos administrativos de imposição das penalidades de trânsito promovidos pelos órgãos federais. A Constituição Federal consolidou, dentre as garantias fundamentais dos indivíduos, os direitos ao devido processo legal, ampla defesa e contraditório, traduzidos pelo Código de Trânsito Brasileiro na comprovação da ciência do infrator quanto ao processo administrativo instaurado contra si e os atos praticados em seu âmbito. Em que pese a legislação tenha conferido uma margem de discricionariedade ao administrador público para escolher a forma de notificação que adotará, tal opção deve levar em conta o princípio da legalidade sob o viés da juridicidade, primando pela concretização dos direitos fundamentais garantidos aos cidadãos. As notificações expedidas sem aviso de recebimento ou código de rastreamento, outrossim, não preenchem o requisito específico do art. 282 do CTB nem os princípios gerais de processo administrativo, entendimento que tem sido adotado pelo poder judiciário federal, atentando, por conseguinte, contra os fundamentos do Estado Democrático de Direito.

Palavras-chave: princípios administrativos, processo de trânsito, notificação.

INTRODUÇÃO

O processo administrativo brasileiro caminha rumo à completa informatização dos seus atos, seguindo a tendência nacional e internacional adotada para processos judiciais. Enquanto tal transição não ocorre de forma integral, com garantia ao direito de conexão a todos os cidadãos, remanescem discussões acerca do procedimento de notificação adotado dentro dos processos administrativos de trânsito.

Por certo que a Administração Pública possui o poder-dever de preservar as garantias constitucionalmente garantidas aos cidadãos, concretizando-as nos processos e procedimentos que regulamente e aplique. Nesse sentido, o poder de polícia da Administração Pública, exercido pelos órgãos do Sistema Nacional de Trânsito de forma preventiva ou repressiva, deve guardar respeito às normas gerais de direito constitucional e administrativo e específicas do direito de trânsito.

O contraditório e a ampla defesa foram consolidados como direitos fundamentais dos cidadãos em processos judiciais ou administrativos pela Constituição da República

¹ Técnica judiciária no Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Pós-graduada em Direito de Trânsito (Verbo Jurídico). Bacharel em Direito (UFRGS). Membro do Núcleo Interdisciplinar de Trânsito (UFRGS). E-mail: morganagaribaldi@hotmail.com

Federativa do Brasil. Seguindo este contexto, a Lei nº 9.503/1997, que instituiu o Código de Trânsito Brasileiro previu, ao menos, duas notificações que comporiam o processo administrativo de imposição da penalidade: a notificação da autuação e da penalidade. A súmula nº 312 do Superior Tribunal de Justiça, posteriormente, esclareceu a indispensabilidade de ambas as notificações.

Ocorre que a atual prática de alguns órgãos de trânsito traz dúvidas quanto à efetiva aplicação destes direitos, mormente no que se refere à forma das notificações direcionadas aos infratores.

Tradicionalmente, os órgãos de trânsito enviam as notificações utilizando a remessa postal, acompanhada de código de rastreamento do objeto e respectivo aviso de recebimento. Apesar de poder-se questionar, hodiernamente, a real efetividade e eficácia deste método de notificação, remanesce sendo a alternativa atualmente adotada ao lado dos novos sistemas informatizados. Ademais, a validade deste tipo de procedimento já está consolidada no âmbito judicial e administrativo.

A mudança nos procedimentos administrativos promovida pela Polícia Rodoviária Federal e pelo Departamento Nacional de Infraestrutura Terrestre, ocorrida a partir de meados de 2016, trouxe a necessidade de um estudo acautelado acerca da validade da prática que vem sendo adotada por estes órgãos.

Isto porque tanto a PRF quanto o DNIT são os órgãos de fiscalização e aplicação de penalidades de trânsito no âmbito das rodovias federais, possuindo padronização e impacto nacional em seus regulamentos e procedimentos. Assim, tendo passado a emitirem suas notificações de autuação e de penalidade desprovidas de aviso de recebimento e de código de rastreamento, mostra-se necessário o confronto destes procedimentos com os princípios constitucionais de processo e de direito administrativo, com vistas a verificar a manutenção do cumprimento de tais garantias.

Desta forma, o presente artigo se propõe a estudar a atual prática adotada pelos órgãos federais, de forma dedutiva, sob a ótica do cumprimento dos princípios administrativos e constitucionais de processo, questionando a sua validade frente às garantias hoje asseguradas pelo Estado de Direito Brasileiro.

O Código de Trânsito Brasileiro dispõe, de maneira aberta, as modalidades de envio das notificações, quer seja, através da remessa postal ou qualquer outro meio que assegure a ciência da imposição da penalidade. Na medida que não é regulamentado um rol taxativo de

modos de notificação, remanesce lacunosa, outrossim, a definição legal acerca de quais procedimentos, na prática, asseguram a ciência do infrator exigida pela norma.

Entretanto, a modificação aderida pela PRF e pelo DNIT lança luzes a esta lacuna normativa: seria a remessa postal, sem código de rastreamento e aviso de recebimento, uma alternativa válida de notificação? Frente à repercussão judicial que tal questionamento tem trazido, além dos impactos na vida e nos direitos dos condutores brasileiros, é urgente que se volte às bases do direito administrativo em busca de uma solução juridicamente adequada.

O presente artigo, entretanto, não pretende discutir a forma mais eficaz de notificação, a qual já tive oportunidade de analisar através do trabalho de conclusão de curso apresentado perante a faculdade de direito da UFRGS, sob orientação do Prof. Dr. Juarez Freitas, com o título “As Formas de Notificação no Processo Administrativo de Imposição de Penalidade de Multa de Trânsito”.

Em que pese seja inevitável o desenvolvimento de um diálogo entre os dois trabalhos, pelo que tomo a liberdade de referenciar aquele, o objeto do presente restringir-se-á à avaliação do elemento forma do ato administrativo que chamamos de notificação da autuação ou da penalidade, praticado dentro do processo administrativo de trânsito, enviado através da modalidade de remessa postal.

O trabalho está separado em duas partes, nas quais serão abordados os aspectos constitucionais, legais, infralegais e jurisprudenciais da forma das notificações de trânsito. Partindo de um nível aprofundado de compreensão do objeto proposto, no primeiro capítulo, serão analisadas as notificações dentro do processo administrativo de trânsito, contextualizadas com os princípios constitucionais e administrativos pertinentes ao recorte temático proposto.

Em seguida, procede-se ao destaque das mais recentes e relevantes manifestações jurisprudenciais sobre a matéria, publicadas até a data de fechamento da edição deste artigo, em novembro de 2019, analisando de que forma estes procedimentos vêm sendo compreendidos pelo Poder Judiciário Federal.

2 NOTIFICAÇÕES NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DE TRÂNSITO

A análise realizada neste trabalho tem como ponto de partida e de chegada a Constituição Federal, na medida que, ao se falar de notificação em processo administrativo, se atinge um dos pontos mais salutarés do direito administrativo moderno – a efetiva

proteção, pelo Poder Público, das garantias constitucionais dos administrados dentro do exercício do poder de polícia administrativo.

2.1 Garantias em foco

Inicialmente, consigna-se que não se pretende aqui esgotar a análise de todos os princípios selecionados, mas, tão somente, trazê-los para o contexto da análise, de forma a observar o processo de trânsito sob tais lentes.

Com efeito, os princípios do processo administrativo são derivados diretos do princípio fundamental do estado de direito². Na brilhante síntese de Subdfeld, “o núcleo atual do estado de direito consiste, (...) na presença da supremacia da Constituição, na separação dos poderes, da superioridade da lei e da garantia dos direitos individuais”³.

Para Osório, “a base dos princípios (e direitos) fundamentais do Direito Administrativo Sancionador, no sistema brasileiro, reside na cláusula do *due processo of law*, expressamente prevista no art. 5º, LIV, da CF/88”⁴. Desta forma, não há como comentar sobre poder sancionador da Administração sem falar de processo e, conseqüentemente, de processo em conformidade com os ditames da Carta Magna:

Sem embargo, desde logo é possível assinalar que o devido processo legal resguarda, no campo das relações punitivas, direitos fundamentais em todas as direções possíveis e legítimas, o que envolve a proteção dos direitos dos acusados e das vítimas em perspectiva equilibrada.

Imperioso anotar que o devido processo legal é uma cláusula constitucional baseado num formidável lastro histórico no Direito contemporâneo das Nações civilizadas. (...)⁵

Ao lado do devido processo legal reside o princípio da legalidade temperada⁶, expresso no art. 37, caput, da CF/88, cuja profundidade foi formalmente ampliada pela Lei nº 9.784/99, que em seus arts. 1º e 2º prevê que o administrador guie o processo

² BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Ato Administrativo e Procedimento Administrativo/ Romeu Felipe Bacellar Filho, Ricardo Marcondes. Tratado de Direito Administrativo, v. 5, coordenação Maria Sylvia Zanella di Pietro. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 432

³ SUNDFELD, Carlos Art. Fundamentos de Direito Público. São Paulo: Malheiros, 1992. p. 39 *apud* BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Ato Administrativo e Procedimento Administrativo/ Romeu Felipe Bacellar Filho, Ricardo Marcondes. Tratado de Direito Administrativo, v. 5, coordenação Maria Sylvia Zanella di Pietro. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 432.

⁴ OSÓRIO, Fábio Medina. Direito Administrativo Sancionador. 6ª edição, revista e atualizada. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2019. p. 172.

⁵ *Idem, ibidem*. p. 172-173.

⁶ FREITAS, Juarez. O Controle dos Atos Administrativos e os princípios fundamentais. 5ª ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2013. P. 59.

administrativo em conformidade não só com a lei, mas também com o Direito, ao que se consignou chamar de juridicidade⁷:

Ao distinguir os dois termos, o artigo disciplina que para o processo administrativo a lei não é a única fonte, nem tampouco pode ser interpretada de forma restritiva. Não basta uma leitura simplista, literal, de um singelo artigo de lei, para a aplicação do Direito pelo agente público. A Lei 9.784/1999 exige mais do que isso – tornando essa compreensão limitada contrária ao princípio da legalidade.⁸

Neste sentido, o direito administrativo contemporâneo aceita que o administrador pratique atos não previstos expressamente na lei, ou deixa de fazê-los mesmo quando há explícito dever legal, desde que tenha em vista o horizonte normativo do ordenamento jurídico, aí contidos todos os princípios e pluralidade de legislações vigentes⁹.

Do devido processo legal derivam os princípios da ampla defesa e do contraditório, os quais, embora formalmente autônomos na diretriz constitucional, guardam estrita relação entre si. Com efeito, aqui não se aprofundará no conceito nem na distinção entre tais princípios, para o que basta a compreensão de que objetivam o exercício do direito de defesa pelo administrado:

A garantia de defesa está ligada a uma pretensão repressiva. Emana, essa garantia, de uma liberdade individual. Assim, fala-se na “liberdade de defesa”, originariamente ligada à liberdade individual, à regra do *in dubio pro libertate*, à ideia de ser um antídoto à repressão. O objetivo desta garantia é a proteção dos acusados em geral e suas raízes mais diretas estão no processo penal, que é repressivo por excelência¹⁰

Face aos direitos previstos aos administrados, surgem deveres correspondentes para a Administração Pública. Como informa Osório, “a informação é condição essencial ao exercício da plena defesa e da proteção jurídica às legítimas expectativas”¹¹. Nesta linha, Bacellar Filho afirma que “a informação dos termos da pretensão administrativa punitiva, na citação, constitui exigência lógica da estrutura do contraditório”¹². No contexto dos

⁷ “Segundo esta última (a juridicidade), a vinculação da Administração Pública não se dá apenas em relação à lei parlamentar, mas sim, em relação a todo o ordenamento jurídico, iniciado pelo texto constitucional e inclusivo da lei parlamentar e de outras fontes normativas infralegais, como atos normativos da Administração Pública, decisões administrativas, princípios jurídicos etc”. SCHIRATO, Vitor Rhein. *Legalidade e Tipicidade no Exercício da Função Sancionadora pela Administração Pública*. In SCHIRATO, Vitor Rhein (coord.). *Estudos atuais sobre ato e processo administrativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. P. 178

⁸ MOREIRA, Egon Bockmann. Egon Bockmann. *Processo Administrativo. Princípios Constitucionais e a Lei 9.784/1999*. 4ª edição, atualizada, revista e aumentada. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2010. p. 92-93.

⁹ FREITAS, Juarez. *Op. cit.* p. 61.

¹⁰ OSÓRIO, *Op. cit.* p. 437

¹¹ *Idem, Ibidem.* p. 442

¹² BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Op. cit.* p. 576

processos de trânsito, a notificação é o elemento que liga o processo administrativo ao cidadão, e concretiza a possibilidade de que este, primeiramente, tome ciência da possível sanção a lhe ser aplicada e, caso queira, exerça sua defesa processual.

Ao ser instrumento que concretiza direitos fundamentais, a notificação pode ser considerada o ato administrativo mais importante do processo, não só na seara do trânsito:

Nos processos administrativos, a ciência do acusado acerca das imputações que lhe são formuladas é condição básica de validade do feito. Qualquer acusado, em processo ou procedimento administrativo, tem direito de saber o conteúdo das imputações, dos fatos ilícitos que lhe são atribuídos, e isso implica não apenas a ciência a respeito da peça acusatória, mas também o conhecimento dos atos procedimentais, com possibilidade de manifestação.¹³

A efetivação destes princípios representa a materialização do princípio do devido processo legal, um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito. Deste fato é que advém a sua relevância não só para a realização do direito administrativo legal, mas também para o cumprimento dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, quando exercidos e interpretados em consonância com os demais princípios regentes do processo administrativo:

Pouca utilidade teria um procedimento em que não fosse prevista a livre manifestação de todos os interessados, com direito à participação ativa e vedação à atuação unilateral de uma das partes. Enfim, o procedimento não consiste na observância formalística de um ritual. Não se compadece com o Estado Democrático a instituição de procedimento com perfil arbitrário ou prepotente.¹⁴

O Superior Tribunal de Justiça já consignou a necessidade de observância dos princípios e garantias constitucionais no âmbito do direito de trânsito, consolidando, em um único precedente, todo o entendimento aqui exposto, salutar para a cristalina compreensão deste processo sancionador:

ADMINISTRATIVO. INFRAÇÃO DE TRÂNSITO. PENALIDADE. PRÉVIA NOTIFICAÇÃO. AMPLA DEFESA E CONTRADITÓRIO. APLICAÇÃO ANALÓGICA 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.

1. O sistema de imputação de sanção pelo Código de Trânsito Brasileiro (Lei n.º 9.503/97) prevê duas notificações a saber: a primeira referente ao cometimento da infração e a segunda inerente à penalidade aplicada, desde que superada a fase da defesa quanto ao cometimento, em si, do ilícito administrativo. Similitude com o

¹³ OSÓRIO, Fábio Medina. *Op. cit.* p. 443

¹⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 12ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. p. 208

processo judicial, por isso que ao imputado concede-se a garantia de defesa antes da imposição da sanção, sem prejuízo da possibilidade de revisão desta.

2. Nas infrações de trânsito, a análise da consistência do auto de infração à luz da defesa propiciada é premissa inafastável para a aplicação da penalidade e consectário da garantia da ampla defesa assegurada no inciso LV, do artigo 5º da CF, como decorrência do *due process of law* do direito anglo-norte-americano, hoje constitucionalizado na nossa Carta Maior.

3. A garantia da plena defesa implica a observância do rito, as cientificações necessárias, a oportunidade de objetar a acusação desde o seu nascedouro, a produção de provas, o acompanhamento do iter procedimental, bem como a utilização dos recursos cabíveis.

4. 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, que in casu se opera pelas notificações apontadas no CTB.

5. Sobressai inequívoco do CTB (art. 280, caput) que à lavratura do auto de infração segue-se a primeira notificação *in faciem* (art. 280, VI) ou, se detectada a falta à distância, mediante comunicação documental (art. 281, parágrafo único, do CTB), ambas propiciadoras da primeira defesa, cuja previsão resta encartada no artigo 314, parágrafo único, do CTB em consonância com as Resoluções 568/80 e 829/92 (art. 2º e 1º, respectivamente, do CONTRAN).

6. Superada a fase acima e concluindo-se nesse estágio do procedimento pela imputação da sanção, nova notificação deve ser expedida para satisfação da contraprestação ao cometimento do ilícito administrativo ou oferecimento de recurso (art. 282, do CTB). Nessa última hipótese, a instância administrativa somente se encerra nos termos dos artigos 288 e 290, do CTB.

7. Revelando-se procedente a imputação da penalidade, após obedecido o devido processo legal, a autoridade administrativa recolherá, sob o pálio da legalidade a famigerada multa pretendida abocanhar açodadamente.

8. A sistemática ora entrevista coaduna-se com a jurisprudência do E. STJ e do E. STF as quais, malgrado admitam à administração anular os seus atos, impõe-lhe a obediência ao princípio do devido processo legal quando a atividade repercute no patrimônio do administrado.

9. No mesmo sentido é a *ratio essendi* da Súmula 127, do STJ que inibe condicionar a renovação da licença de veículo ao pagamento da multa, da qual o infrator não foi notificado.

10. Recurso especial desprovido ¹⁵

2.2 Processo Administrativo de Trânsito

Como visto, no curso do processo administrativo de imposição de penalidade de trânsito, seja ela multa, suspensão, ou cassação do direito de dirigir, é necessária a presença

¹⁵ REsp 426.084/RS, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 19.11.2002, DJ 02.12.2002 p. 242

de, pelo menos, duas notificações: a da autuação, ou de instauração do processo, e da aplicação da penalidade.

Se o CTB não deixava clara a exigência de duas notificações, especialmente no processo do qual derivasse a penalidade de multa, o Superior Tribunal de Justiça encerrou tal discussão ao publicar a Súmula nº 312¹⁶.

Evitando se alongar desnecessariamente em explicações acerca do trâmite do processo de trânsito, passa-se à análise do objeto central do presente artigo.

2.2.1 Notificação como ato administrativo

A notificação é ato administrativo do processo de trânsito e, como tal, constitui-se de cinco elementos: competência, objeto, motivo, finalidade e forma, adotando-se as teorias consagradas por Justen Filho¹⁷ e de Di Pietro¹⁸. Para Di Pietro, a forma é requisito de validade do ato administrativo, devendo atender à legislação aplicável, sob pena de macular o ato:

No direito administrativo, o aspecto formal do ato é de muito maior relevância do que no direito privado, já que a obediência à forma (no sentido estrito) e ao procedimento constitui garantia jurídica para o administrado e para a própria Administração; é pelo respeito à forma que se possibilita o controle do ato administrativo, quer pelos seus destinatários, quer pela própria Administração, quer pelos demais Poderes do Estado.¹⁹

A forma do ato, assim, está relacionada à sua exteriorização, compreendendo, nos termos de Brega, “os mecanismos destinados à sua publicidade”²⁰, dentre outros elementos. Tais mecanismos, no processo de trânsito, representam o modo como a notificação será enviada ao cidadão, para que este tome ciência do seu conteúdo e exerça seu direito constitucional de defesa.

¹⁶ No processo administrativo para imposição de multa de trânsito, são necessárias as notificações da autuação e da aplicação da pena decorrente da infração.

¹⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. *Op. Cit.* p. 236

¹⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 30ª Edição, rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 251

¹⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *op. cit.* p. 252-253

²⁰ BREGA, José Fernando. *Governo Eletrônico e Direito Administrativo*. Brasília: Gazeta Jurídica, 2015. p. 205

A respeito do elemento da forma do ato, o art. 282 do CTB não prevê taxativamente as modalidades que podem ser adotadas, mas deixa a critério do administrador a sua escolha, condicionando-a, tão somente, à ciência do interessado²¹.

A redação desta norma levanta a discussão acerca de qual é o dever da Administração no ponto, quer seja, se é necessária a comprovação de que a notificação foi efetivamente entregue no endereço do infrator ou se basta que o Poder Público comprove a sua remessa. Atualmente, esta controvérsia encontra-se em debate no âmbito do STJ, no Processo de Uniformização de Interpretação de Lei nº 372/SP, admitido em abril de 2018 por decisão monocrática do e. Ministro Gurgel de Faria²².

A Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo federal, padece da mesma lacuna normativa, ao dispor, em seu art. 26, §3º, que a intimação pode ser efetuada por ciência no processo, por via postal com aviso de recebimento, por telegrama ou outro meio que assegure a certeza da ciência do interessado²³.

2.2.1.1 Finalidade da notificação de trânsito

Cabível, neste momento, uma pequena explanação acerca do elemento finalidade do ato administrativo, bem descrito por Di Pietro:

Finalidade é o resultado que a Administração quer alcançar com a prática do ato.

Enquanto objeto é o efeito jurídico imediato que o ato produz (aquisição, transformação ou extinção de direitos), a finalidade é o efeito mediato.

Distingue-se do motivo, porque este antecede a prática do ato, correspondendo aos fatos, às circunstâncias, que levam a Administração a praticar o ato. Já a finalidade sucede à prática do ato, porque corresponde a algo que a Administração quer alcançar com a sua edição. [...]

²¹ 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.

²² “No caso, em princípio, encontra-se configurada a divergência quanto à necessidade de prova efetiva da notificação das infrações de trânsito, incluída a falta de identificação do condutor, não obstante a sua natureza acessória, não sendo suficiente a mera remessa da comunicação ao autuado para caracterizar o seu efetivo recebimento, segundo a interpretação dada aos arts. 281, parágrafo único, inciso II, e 282 do CTB, pelas Turmas Recursais de outros estados da Federação, em respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa. (...)” PUIL nº 372/SP. Ministro Gurgel de Faria. Dec. 13/04/2018, DJe/STJ nº 2425 de 03/05/2018.

²³ Art. 26. O órgão competente perante o qual tramita o processo administrativo determinará a intimação do interessado para ciência de decisão ou a efetivação de diligências. [...] § 3o A intimação pode ser efetuada por ciência no processo, por via postal com aviso de recebimento, por telegrama ou outro meio que assegure a certeza da ciência do interessado.

É o legislador que define a finalidade que o ato deve alcançar, não havendo liberdade de opção para a autoridade administrativa[...]”²⁴

A notificação de trânsito possui como finalidade assegurar o exercício do direito de defesa do cidadão, através da observância dos princípios da legalidade, devido processo legal, contraditório e ampla defesa:

A função das notificações perante o Direito é diversa, servindo a primeira para cientificar o responsável pela infração de que foi autuado e solicitar-lhe que indique o condutor caso não seja ele, além de abrir oportunidade para se defender, e a segunda para comunicar a aplicação da pena e para abrir prazo para recurso ou recolhimento do valor da pena de multa.

A notificação encerra a finalidade de permitir o exercício da própria defesa, como se infere do §3º do mesmo art. 3º[...].

A notificação se faz necessária para a finalidade de assegurar o direito à defesa prévia antes da aplicação da multa.²⁵

Ganhando contornos constitucionais, a notificação de trânsito é elevada a patamar fundamental do processo administrativo e merecedora de toda a atenção e cuidado por parte dos administrados, na medida que uma nulidade que lhe atinja atenta não somente contra a forma do ato, mas em última análise à sua finalidade e, por consequência, às garantias fundamentais do cidadão.

Assim, para preencher a obscuridade normativa acerca da modalidade adequada de remessa da notificação, é necessário realizar uma interpretação conjunta do dispositivo legal do CTB com os princípios e garantias constitucionais referenciados até o momento.

2.2.2 Remessa postal das notificações de trânsito

Desde meados do ano de 2016, os órgãos de trânsito federais alteraram a forma como a remessa postal das notificações de trânsito estava sendo realizada.

Conforme dados do processo 08650.001.894/2016-88, o atual contrato da Polícia Rodoviária Federal com a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (Contrato nº 33/2016, com extrato publicado no DOU em 23/11/16), cujo objeto é a prestação de serviços postais, foi acertada a remessa das notificações de trânsito através de e-Carta Simples, sem rastreamento e ser aviso de recebimento. Igual procedimento foi adotado no âmbito do Departamento Nacional de Infraestrutura Terrestre.

²⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *op. cit.* p. 250.

²⁵ RIZZARDO, Arnaldo. Comentários ao código de trânsito brasileiro. 8 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 582 e 583

Tradicionalmente, os órgãos de trânsito utilizam-se do expediente de remessa postal através da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos para o envio das notificações de trânsito, normalmente com uso de código de rastreamento e aviso de recebimento:

Via postal é sinônima de comunicação através de correio, que é um típico serviço público responsável por receber e expedir correspondência. Via postal com aviso de recebimento significa correspondência entregue pelo correio com comunicação de retorno a quem a remeteu no sentido de que o destinatário a recebeu²⁶

Em verdade, o Sistema de Notificação Eletrônico, criado pela Lei nº 13.281/2016 e regulamentado pela Resolução nº 622/2016 do CONTRAN, que substituiu a caixa postal eletrônica oficial (e-CPO) instituída pela Resolução nº 488/2014 do CONTRAN, é o único meio tecnológico admitido pelo Conselho Nacional de Trânsito para remessa de notificações informatizadas e também a única modalidade de remessa de notificação descrita em forma de regulamento pelo CONTRAN:

O Sistema de Notificação Eletrônico é o meio de comunicação virtual, disponibilizado pelo DENATRAN aos órgãos e entidades integrados ao SNT e aos proprietários de veículos e condutores habilitados, que permite receber e enviar informativos, comunicados e documentos em formato digital, mediante adesão prévia, nos termos do art. 4º da Res. 622/16.²⁷

Remeter uma correspondência com código de rastreamento significa que aquele objeto será registrado perante o sistema dos Correios, possuindo uma “identidade pessoal”, que possibilita – como o nome já informa – o rastreamento da localização oficial do documento, desde a sua postagem, até a efetiva entrega. Apesar de ser um serviço menos dispendioso financeiramente, as informações de rastreamento ficam disponíveis por tempo limitado no sistema informatizado, controlado unicamente pela empresa pública, e não há precisão sobre o momento em que a entrega ocorreu, pois, a data e horário que ficarão registrados serão aquelas em que o evento foi lançado no sistema, não possuindo necessária correlação com o momento da sua real efetivação. Além disso, não é possível saber os dados da pessoa que recebeu a correspondência no endereço, e nem mesmo se a carta foi entregue, de fato, a uma pessoa, ou se foi simplesmente deixada na caixa de correspondência.

Já o aviso de recebimento garante que o objeto foi entregue no endereço do infrator. Por tal procedimento, o carteiro entrega a notificação a uma pessoa presente no local a que a correspondência estava endereçada, tomando-lhe a assinatura e um número de

²⁶ BARROS, Wellington Pacheco. Curso de direito administrativo. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005. p. 110

²⁷ GOMES, Ordéli Savedra. Código de trânsito brasileiro comentado e legislação complementar. 14. ed., rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2019. p. 269

identificação pessoal, como RG ou CPF. Esta pessoa não necessariamente será o infrator para quem a notificação está endereçada, pois ele nem sempre estará presente no momento da entrega – nem sendo isto exigível - mas identifica a data e horário de entrega da notificação, bem como indica os dados mínimos da pessoa que a recebeu em mãos. O serviço de mão própria, por sua vez, apesar de possuir o maior custo de todos e não ser normalmente utilizado pelos órgãos, é o único que garante a entrega da notificação ao próprio infrator.

Não se olvida que, caso não haja nenhuma pessoa presente para receber a notificação remetida com aviso de recebimento, a notificação retornará ao órgão remetente, que procederá à sua publicação em edital, nos termos da normativa do CONTRAN em vigor.

Note-se que a falta de aviso de recebimento junto à notificação de trânsito prejudica o próprio andamento do processo administrativo, na medida que a ausência de informações sobre a data de entrega da correspondência ao cidadão causa dúvida quanto ao termo inicial da contagem dos prazos administrativos para interposição de defesa ou recurso, tornando letra morta o disposto nos arts. 282, §4º e art. 290, II, do CTB²⁸.

Por esta razão, a PRF e o DNIT têm publicado todas as suas notificações em edital, nas suas respectivas páginas eletrônicas²⁹. Passaram, assim, a assinalar a data de publicação do edital como data da entrega da notificação – uma entrega *fictícia*, diga-se, que pode nem mesmo ter ocorrido de fato³⁰ -, sendo este considerado como o dia inicial para fins de avaliação de tempestividade das peças recursais interpostas e para o seguimento do trâmite administrativo na aplicação das penalidades.

Assim, verifica-se que, buscando sanar uma nulidade processual, os órgãos optaram por incorrer em outra, na medida que a publicação em edital é autorizada pela Resolução nº 619/2016 do CONTRAN apenas quando forem esgotadas as tentativas de notificação do infrator por meio postal ou pessoal³¹. E, como visto, inequívoco que o mero envio de carta

²⁸ Art. 282, § 4º Da notificação deverá constar a data do término do prazo para apresentação de recurso pelo responsável pela infração, que não será inferior a trinta dias contados da data da notificação da penalidade.

Art. 290. Implicam encerramento da instância administrativa de julgamento de infrações e penalidades: II - a não interposição do recurso no prazo legal; e

²⁹ Veja-se em: <https://portal.prf.gov.br/multas-e-infracoes/notificacao-por-edital-1> e <http://servicos.dnit.gov.br/multas/Edital?Ano=2019&Tipo=0>. Acesso em 02/11/2019.

³⁰ Causa estranheza que, a par de a própria notificação através da publicação em edital já corresponder a um tipo de notificação ficta, na medida que é pouco provável que verdadeiramente alcance os cidadãos notificados, os órgãos tenham criado mais um elemento fictício no processo: a data de entrega da notificação enviada por remessa postal.

³¹ Art. 13. Esgotadas as tentativas para notificar o infrator ou o proprietário do veículo por meio postal ou pessoal, as notificações de que trata esta Resolução serão realizadas por edital publicado em diário oficial, na forma da lei, respeitados o disposto no §1º do art. 282 do CTB e os prazos prescricionais

simples ao cidadão não pode ser considerado como esgotamento das tentativas de notificação, pois o órgão de trânsito sequer possui conhecimento acerca do paradeiro da correspondência.

A própria Resolução 619/2016 do CONTRAN, além disso, indica como deve se dar o preenchimento da lacuna normativa deixada pelo art. 282 do CTB. Se é autorizada a publicação em edital da notificação após exauridas as tentativas de remessa postal ou notificação pessoal, válida a interpretação de que o regulamento, de forma tácita, aponta para a necessidade de que o órgão possua controle acerca do trajeto, entrega e eventual motivo da devolução da notificação remetida, inclusive para fins de aplicação do art. 282, §1º, do CTB³², que dispensa ulteriores providências por parte do Poder Público face ao descumprimento da obrigação pertencente ao administrado.

Não se descuida que a Res. 829/1997 do CONTRAN, publicada no Diário Oficial da União em 21/03/1997 e revogada pela Res. nº 149/2003 deste órgão, elencava, em seu art. 1º, os seguintes meios para promover a ciência do infrator: *notificação pessoal, correspondência postal registrada com "aviso de recebimento"; utilização de meios eletrônicos (fax, telex, etc.), desde que houvesse o recebimento da mensagem pelo operador receptor, ou então edital publicado em órgão oficial com resumo do ato punitivo, caso frustradas as três formas anteriores de comunicação*. Ou seja, referida Resolução, antes mesmo de o CTB ser publicado, previa a possibilidade de uso tanto da remessa postal quanto de meios eletrônicos para envio das notificações, sob a condição de que houvesse a entrega da mensagem ao infrator, e conseqüentemente, a comprovação dessa entrega.

Em razão da revogação do regulamento referido, Araújo e Pazetti consideram que as notificações não devem ser expedidas com aviso de recebimento, em razão de não haver expressa previsão legal, encarecer o serviço da remessa postal e não haver garantia de que o proprietário será devidamente notificado, entendendo, ainda, que “a necessidade de se certificar que o interessado teve a ciência da imposição da penalidade refere-se a ‘qualquer outro meio tecnológico hábil’, posto que (sic) a generalidade desta forma de notificação deve garantir a mesma confiabilidade de que goza a remessa postal”³³:

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

³² Art. 282, § 1º A notificação devolvida por desatualização do endereço do proprietário do veículo será considerada válida para todos os efeitos.

³³ ARAÚJO, Julyver Modesto de; PAZETTI, Arnaldo Luis Theodosio. Código de Trânsito Brasileiro anotado e comentado. 7ª edição. São Paulo: Letras Jurídicas, 2018. p. 560

Assim, defendemos a ideia de que a remessa postal deve ser simples e, a partir disso, a única consequência jurídica para os casos em que se comprovar que a notificação por remessa postal, sem a utilização do AR, restou infrutífera, ou seja, o proprietário do veículo não foi efetivamente notificado, deveria ser a abertura de novo prazo, para pagamento da multa com desconto (artigo 284) e/ou para a interposição de recurso administrativo (aliás, a possibilidade de o órgão de trânsito refazer o ato da notificação consta, atualmente, do artigo 28 da Resolução do CONTRAN n. 619/16)³⁴

É certo que a remessa das notificações através de carta simples, ou *e-carta*, é menos dispendiosa do que a remessa utilizando o serviço de aviso de recebimento ou de rastreamento de objeto. Entretanto, é temerário que o exercício do poder de polícia da Administração seja pautado por critérios exclusivamente econômicos, em detrimento da garantia à efetivação dos direitos fundamentais.

3 PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS

Definidos os contornos normativos do objeto do presente artigo, passa-se a analisar a percepção dos procedimentos adotados pela PRF e pelo DNIT por parte dos tribunais federais. Tal análise é necessária haja vista que ainda não há expressiva manifestação doutrinária a respeito da validade de tais procedimentos, de forma que se socorre das apreciações jurisdicionais para oxigenar as manifestações aqui tecidas.

Primeiramente, observa-se que mesmo que a lei não contenha os termos claros sobre o seu modo de execução, em atenção ao elemento da finalidade da notificação – precipuamente, assegurar os direitos ao contraditório e ampla defesa do administrado – o administrador deve pautar suas escolhas tendo em vista a melhor concretização de tais garantias processuais:

Destaque-se, ademais, que o direito de defesa no processo administrativo não se trata de um direito qualquer: cuida-se de um direito fundamental, fazendo espargir todas as consequências inerentes ao regime jurídico de tais direitos. Assim, o exercício de tal direito independe da existência de normas infraconstitucionais que o disciplinem de forma específica, de modo que, na falta de dispositivos legais relativos ao tema, a Administração Pública deverá assegurar da mesma forma o direito de defesa ao cidadão.³⁵

Da mesma forma, leciona Gil França:

(...) É relevante saber que a Administração Pública para bem agir precisa se ater ao compromisso legal de indicação clara e objetiva de suas finalidades, seus limites, consequências e reflexos definidos – de maneira geral – na forma como é expressado o ato administrativo. De igual modo, o controle do ato administrativo

³⁴ *Idem, Ibidem.* p. 561

³⁵ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Op. Cit.* p. 615 e 616

deve estar atento para o fato de que a forma inadequada de exteriorização do seu conteúdo pode macular ou viciar o alcance do interesse público proposto a ser concretizado.³⁶

Assim, compete ao administrador público optar pela forma de notificação que melhor atenda à finalidade constitucional do próprio ato. Desta forma, detectando nulidade no ato administrativo e consequente prejuízo ao administrado que não pode defender-se no processo administrativo, o Poder Judiciário possui o dever de fazer cessar seus efeitos, exercendo controle sobre os atos da Administração:

A possibilidade de anular determinados atos administrativos advém para o benefício daquele negativamente afetado por ato que não poderia expressar os efeitos exarados, por vícios detectáveis quando superada a presunção de legitimidade do ato.³⁷

A Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, no ano de 2001, se manifestou acerca da necessidade de os órgãos de trânsito comprovarem a efetiva cientificação do infrator:

ADMINISTRATIVO. RENOVAÇÃO DE LICENÇA DE VEÍCULO. CONDICIONAMENTO AO PAGAMENTO DE MULTA CUJA NOTIFICAÇÃO DO CONDUTOR FOI PRESUMIDA.

IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA Nº 127 DO STJ.

1. Em homenagem aos princípios da ampla defesa e do contraditório, deve ser inequívoco o conhecimento das notificações relativas a infrações de trânsito, não se mostrando razoável que o condutor ou proprietário do veículo tenha a obrigação de comprovar que não foi devidamente cientificado, cabendo essa demonstração aos órgãos de trânsito, estes cada vez mais aparelhados em sua estrutura funcional.

2. Recurso especial provido.³⁸

Já no ano de 2008, a Segunda Turma consignou a necessidade de aviso de recebimento das notificações, conforme trecho de voto condutor do REsp 1039153/RS:

(...)

É importante ressaltar que, cometida a infração, é o infrator comunicado de que será aberto contra ele processo administrativo, cabendo-lhe trazer, de imediato, os fatos extintivos ou impeditivos que possam desfazer a autuação. Trata-se da Defesa Prévia, como denominada na vigência da Resolução 568/80, o que, com o advento da Resolução 149/2003, passou a chamar-se de Defesa da Autuação. Seu prazo para apresentação, que outrora era de 30 (trinta) dias, passou a ser de, no

³⁶ GIL FRANÇA, Phillip. Ato administrativo, consequencialismo e compliance. Gestão de riscos, proteção de dados e soluções para o controle judicial na era do IA. 4ª edição, revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2019. p. 64

³⁷ GIL FRANÇA, Phillip. *Op. Cit.* p. 206

³⁸ RESP 89.116/SP. T2 segunda turma. Julg. 06/03/2001, DJ 30/04/2001, p. 128, LEXSTJ vol. 144, p. 86 e RT vol. 793 p. 192. Relator Ministro Paulo Gallotti.

mínimo, 15 (quinze) dias, devendo ele, obrigatoriamente ser discriminado na notificação da autuação.

Após essa notificação, com ou sem a defesa, passa-se ao julgamento da autuação, com a proposta de sanção, tudo como previsto no art. 281 do CTB. Julgada a autuação com os elementos nela contidos e levando em conta a defesa prévia, se apresentada, pode haver o arquivamento ou a sua manutenção, hipótese em que será expedida uma segunda notificação, cientificando o infrator da aplicação da penalidade, para que, inclusive, possa ele recorrer no prazo de trinta dias.

Nesse sentido, temos o teor do caput do artigo 282 do CTB, 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.

As notificações, seja para oferecimento da Defesa de Autuação, seja para apresentação de recurso, devem ser devidamente comprovadas com AR, sob pena de nulidade. (...) ³⁹

Entretanto, como mencionado anteriormente, está tramitando perante o STJ o PUIL nº 372, para que a Corte emita uma manifestação definitiva e contemporânea acerca do modo como o art. 282 do CTB deve ser efetivamente interpretado.

Na região sul do país, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região vem procedendo à anulação das notificações remetidas pelos órgãos federais sem o aviso de recebimento, vide trecho de voto condutor da apelação cível nº 5000146-34.2017.4.04.7138, de relatoria do e. Des. Luís Alberto D'Azevedo Aurvalle:

(...) Processado o feito, a União alega que o art. 13 da Resolução nº 619/16 do CONTRAN não obriga o órgão autuador a utilizar o serviço de carta registrada/Aviso de Recebimento nas notificações e que "respeitados os prazos prescricionais previstos na Lei 9.873/99, as Notificações poderão ser realizadas por edital publicado em diário oficial, o que de fato foi feito."

Não merece prosperar tal alegação, por mais que não seja uma obrigação expedir notificação com Aviso de Recebimento, não se pode presumir que teria o autor recebido as notificações/autuações com base em suas emissões. O fato do DNIT optar pelo envio de carta simples, ou seja, sem o aviso de recebimento, não o exime de comprovar a efetiva entrega das notificações e autuações de que devia, pois, estas possibilitam ao condutor infrator o contraditório e a ampla defesa. Cabe ressaltar ainda, que a falta de AR na carta não se confunde com a recusa ao recebimento das notificações ou a manutenção de um cadastro desatualizado, visto que, para se comprovar um desses fatores de impossibilidade da entrega, é imprescindível a anotação no próprio AR. Portanto, querendo o remetente expedir carta sem aviso de recebimento, é este quem arca com as consequências de não conseguir comprovar a efetiva entrega e não o destinatário que deve sofrer com a presunção do recebimento da correspondência, o que acontece no caso concreto.

Quanto a notificação por edital, como bem coloca o juízo de primeiro grau "a notificação por edital é medida excepcional, reservada para os casos em que

³⁹ REsp 1039153/RS, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 24/06/2008, DJe 14/08/2008

efetivamente não há possibilidade de notificar-se pessoalmente o infrator, seja porque se encontra em lugar incerto e não sabido, seja porque, tendo endereço conhecido, este é incerto ou inacessível.". Assim, a utilização de edital para notificação só se faz pertinente após exaurido as tentativas de notificação pessoal ou postal. Tal circunstância não ocorre no presente caso, uma vez que não se pode presumir que o autor teria recebido a referida notificação, sem a juntada dos ARs nos autos.

Dessa forma, resta caracterizado o cerceamento de defesa do autor, vez que este não fora notificado conforme determina o Código Brasileiro de Trânsito. (...) ⁴⁰

Em sede de apelação cível, destaco os acórdãos proferidos pela Quarta Turma do TRF4 no âmbito da apelação cível nº 5045584-66.2018.4.04.7100 e pela Terceira Turma no âmbito da apelação cível nº 5005894-31.2017.4.04.7111, salientando que ambas possuem entendimento unânime de que a notificação remetida sem AR está maculada por vício:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO ORDINÁRIA. AUTO DE INFRAÇÃO DE TRÂNSITO. DUPLA NOTIFICAÇÃO. NOTIFICAÇÃO DE PENALIDADE. CARTA SIMPLES. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE NOTIFICAÇÃO POR AVISO DE RECEBIMENTO. CERCEAMENTO DE DEFESA. OCORRÊNCIA. - No procedimento de aplicação da multa de trânsito, exige-se a notificação do infrator em duas oportunidades. A primeira é a notificação do cometimento da infração, que oportunizará a apresentação da chamada 'defesa prévia'. A outra notificação é da aplicação da penalidade, após o julgamento da consistência do auto de infração de trânsito, forte nos artigos 280, 281 e 282 do Código de Trânsito Brasileiro e na Súmula 312 do STJ. - A notificação por edital é medida excepcional, somente legitimada quando esgotadas as tentativas de notificação postal ou pessoal. - A opção pela carta simples não exime o órgão notificante de comprovar a efetiva entrega das notificações e autuações de que devia, pois estas possibilitam ao condutor infrator o contraditório e a ampla defesa. A falta de AR na carta não se confunde com a recusa ao recebimento das notificações ou a manutenção de um cadastro desatualizado, visto que, para se comprovar um desses fatores de impossibilidade da entrega, é imprescindível a anotação no próprio AR. Portanto, querendo o remetente expedir carta sem aviso de recebimento, é este quem arca com as consequências de não conseguir comprovar a efetiva entrega, e não o destinatário que deve sofrer com a presunção do recebimento da correspondência, o que acontece no caso concreto. ⁴¹

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. INFRAÇÃO DE TRÂNSITO. NULIDADE DA INFRAÇÃO. OCORRÊNCIA. DUPLA NOTIFICAÇÃO. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA NOTIFICAÇÃO DA PENALIDADE APLICADA. 1. Não há nos autos registro de tentativa de entrega da notificação de aplicação da penalidade, pois a parte-ré anexou aos autos somente a impressão de 2ª via de notificação, na qual não constam registros de tentativas de entrega ao autor. 2. É pacífica a jurisprudência no sentido da necessidade da dupla notificação do proprietário/condutor do veículo, tanto da imposição da infração, como da aplicação da penalidade, sendo a matéria, inclusive, objeto da Súmula n.º 312 do Superior Tribunal de Justiça. 3. A mera expedição de carta, sem tentativas de entrega ao endereço do infrator, ainda que seguida de publicação de edital, não pode ser enquadrada como meio que assegure a ciência da imposição da penalidade, conforme exigido pela legislação de regência. 4. Há que se considerar,

⁴⁰ TRF4, AC 5000146-34.2017.4.04.7138, QUARTA TURMA, Relator LUÍS ALBERTO D'AZEVEDO AURVALLE, juntado aos autos em 22/05/2019

⁴¹ TRF4, AC 5045584-66.2018.4.04.7100, QUARTA TURMA, Relatora MARIA ISABEL PEZZI KLEIN, juntado aos autos em 05/09/2019

também, que a notificação por edital é medida excepcional, sendo admitida somente após esgotadas as tentativas para notificar o infrator ou o proprietário do veículo por meio postal ou pessoal, consoante recai do art. 12 da Resolução 404/12 do CONTRAN. 5. Honorários que são elevados em 20%, em razão do improvimento do presente recurso (honorários recursais), fulcro no § 11 do artigo 85 do CPC de 2015, elevando-os para R\$ 1.200,00 (mil e duzentos reais).⁴²

A Quarta Turma do Tribunal Regional Federal da 3ª Região adotou posicionamento similar ao julgar a apelação nº 0025844-48.2009.4.03.6100⁴³:

ACÇÃO DE MANDADO DE SEGURANÇA - ADMINISTRATIVO - MULTA DE TRÂNSITO - DUPLA NOTIFICAÇÃO IRREALIZADA, SÚMULA 312, STJ - PROCEDÊNCIA AO PEDIDO - IMPROVIMENTO AO AGRAVO RETIDO, À APELAÇÃO E À REMESSA OFICIAL

1. O agravo retido tem relação com o mérito, assim conjuntamente será apreciado.
2. O inciso II, do único parágrafo do art. 281, do Código de Trânsito Brasileiro, prevê que o Auto de Infração será arquivado se não for expedida notificação da autuação no prazo máximo de trinta dias.
3. A Súmula 312, STJ, estatui que "no processo administrativo para imposição de multa de trânsito, são necessárias as notificações da autuação e da aplicação da pena decorrente da infração".
4. Conforme a manifestação da autoridade impetrada, a única prova que possui para denotar a expedição de notificação consiste em unilateral informação constante do histórico do sistema, fls. 75, o que vem corroborado pelos elementos ao feito conduzidos, fls. 78 e seguintes.
5. O único documento capaz de comprovar houve notificação concreta ao polo impetrante é o Aviso de Recebimento-AR, portanto falhou o Poder Público no trato desta questão.
6. Vigorando no ordenamento pátrio o princípio da ampla defesa e do contraditório, tais restaram vulnerados à espécie, pois a União não tem elemento de prova para afastar a arguição particular de que não foi notificado, restando inservível frágil registro existente em sistema de controle, porque não está lastreado pela (mínima) digitalização do aviso de recebimento, ao passo que a informação ali contida pode estar incorreta, por diversos motivos, desde a falha dos Correios até erro de digitação por parte de quem inseriu o dado, por isso a imprescindibilidade do documento AR, do qual, confessadamente, não dispõe a Administração.
7. Improvimento ao agravo retido, à apelação e à remessa oficial, na forma aqui estatuída.⁴⁴

⁴² TRF4, AC 5005894-31.2017.4.04.7111, TERCEIRA TURMA, Relatora MARGA INGE BARTH TESSLER, juntado aos autos em 14/11/2018

⁴³ Este posicionamento é seguido por diversos outros acórdãos da 3ª e da 4ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, dentre os quais elegi os citados neste trabalho como representativos do posicionamento do Tribunal.

⁴⁴ TRF 3ª Região, QUARTA TURMA, ApelRemNec - APELAÇÃO/REMESSA NECESSÁRIA - 327565 - 0025844-48.2009.4.03.6100, Rel. JUIZ CONVOCADO SILVA NETO, julgado em 01/08/2018, e-DJF3 Judicial 1 DATA:03/09/2018

Em pesquisa realizada até o fechamento deste artigo, não foram localizados outros precedentes dos Tribunais Regionais Federais das demais regiões do país acerca do tema trazido à discussão, pelo que se limita à explanação das decisões do TRF4.

Assim, verifica-se que o Poder Judiciário Federal vem se manifestando no sentido da necessidade de que as remessas postais das notificações sejam acompanhadas de aviso de recebimento, sob pena de nulidade dos atos praticados. Da mesma forma, considera insubsistente a publicação das notificações por edital antes de esgotadas as tentativas de remessa postal ou notificação pessoal, para o que a remessa através de *e-carta* se mostra inconciliável.

CONCLUSÃO

Os órgãos de trânsito, dentro da margem de discricionariedade que a legislação lhes confere, devem pautar seus atos pela legalidade, entendida como observância ao Direito como um todo. Neste sentido, o procedimento escolhido para as notificações de trânsito é elevado a patamar constitucional quando se considera que as notificações constituem ato administrativo essencial à concretização das garantias fundamentais ao devido processo legal, ampla defesa e contraditório nestes processos administrativos.

Embora quase não haja muitas manifestações doutrinárias específicas sobre o assunto, observou-se que Tribunal Regional Federal da 4ª Região vem apreciando negativamente as notificações expedidas pela PRF e pelo DNIT sem aviso de recebimento nem código de rastreio, optando pela anulação dos atos praticados, tanto de remessa postal quanto de publicação por edital.

Não obstante, constatou-se que a ausência de aviso de recebimento junto à notificação de trânsito parece prejudicar o próprio andamento do processo administrativo, na medida que a falta de informações acerca da data de entrega da correspondência ao cidadão causa dúvida quanto ao termo inicial da contagem dos prazos administrativos para interposição de defesa ou recurso, removendo a eficácia dos dispositivos legais quanto à tempestividade de recursos e encerramento da instância administrativa.

A Resolução 619/2016 do CONTRAN, outrossim, interpretada em conjunto com as demais normas, aponta para a necessidade de que o órgão público possua um mínimo de controle acerca do trajeto, entrega e eventual motivo da devolução da notificação que foi remetida, inclusive para verificar eventual desatualização do endereço do infrator, fato que desobriga a Administração a prosseguir com as tentativas de notificação. Os órgãos de

trânsito federais, dando-se conta de tais prejuízos, buscaram repará-los através da publicação em edital de todas as notificações, incorrendo, com isto, em novas nulidades processuais.

Este controle, no entanto, não é pautado em alguma prerrogativa de superioridade do Poder Público, mas, ao contrário, na via de mão dupla que as garantias fundamentais estabelecem na relação do indivíduo com a Administração: se o administrado possui direitos perante o órgão de trânsito, o Estado adquire o dever de assegurá-los e também comprovar de forma fática está concretização.

Pelo exposto, em que pese não tenha havido manifestação definitiva do STJ até o encerramento da edição do presente artigo, do confronto do espírito da normativa do CTB com os princípios constitucionais e administrativos do direito administrativo sancionador extrai-se a interpretação de que é necessário que o Poder Público comprove a efetiva entrega da notificação no endereço do infrator, não bastando a certificação da mera remessa, para garantir o cumprimento dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

Outrossim, o presente artigo não se presta a encerrar a discussão sobre o tema das notificações sem aviso de recebimento, mas, ao contrário, provocar a abertura do debate sério sobre o tema no âmbito da pesquisa científica de trânsito, dos órgãos jurisdicionais e da Administração Pública.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Julyver Modesto de; PAZETTI, Arnaldo Luis Theodosio. *Código de Trânsito Brasileiro anotado e comentado*. 7ª edição. São Paulo: Letras Jurídicas, 2018.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Ato Administrativo e Procedimento Administrativo/ Romeu Felipe Bacellar Filho, Ricardo Marcondes. *Tratado de Direito Administrativo*, v. 5, coordenação Maria Sylvia Zanella di Pietro. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

BARROS, Wellington Pacheco. *Curso de direito administrativo*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 29/09/2019.

_____. *Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/19784.htm> Acesso em: 15/09/2018.

_____. *Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997*. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/19503.htm> Acesso em: 12/10/2018

_____. *Resolução nº 488, de 07 de maio de 2014*. CONTRAN. Disponível em: <<https://www.infraestrutura.gov.br/images/Resolucoes/Resolucao4882014.pdf>>. Acesso em: 12/10/2019.

_____. *Resolução nº 619, de 6 de setembro de 2016*. CONTRAN. Disponível em: <<https://www.infraestrutura.gov.br/images/Resolucoes/Resolucao6192016nova.pdf>> Acesso em: 12/10/2019.

_____. *Resolução nº 622, de 6 de setembro de 2016*. CONTRAN. Disponível em: <<https://www.infraestrutura.gov.br/images/Resolucoes/Resolucao6222016.pdf>> Acesso em: 23/10/2019.

BREGA, José Fernando. *Governo Eletrônico e Direito Administrativo*. Brasília: Gazeta Jurídica, 2015. p. 205.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 30ª Edição, rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DIEFENTHAELER, Morgana Garibaldi. *As formas de remessa das notificações no processo administrativo de imposição de penalidade de multa de trânsito*. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para aprovação na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Orientador Prof. Dr. Juarez Freitas. 89 p. Porto Alegre, 2018. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.ufrgs.br/da.php?nrb=001077129&loc=2018&l=67adba6bcf6a174>>. Acesso em: 15/10/2019.

FREITAS, Juarez. *O Controle dos Atos Administrativos e os princípios fundamentais*. 5ª ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2013.

GIL FRANÇA, Phillip. *Ato administrativo, consequencialismo e compliance: gestão de riscos, proteção de dados e soluções para o controle judicial na era do IA*. 4ª edição, revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2019

GOMES, Ordeli Savedra. *Código de trânsito brasileiro comentado e legislação complementar*. 14. ed., rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2019

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 12ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

MOREIRA, Egon Bockmann. Egon Bockmann. *Processo Administrativo: princípios Constitucionais e a Lei 9.784/1999*. 4ª edição, atualizada, revista e aumentada. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2010.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. 6ª edição, revista e atualizada. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2019.

RIZZARDO, Arnaldo. *Comentários ao código de trânsito brasileiro*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

STJ. *PUIL n° 372/SP*. Ministro Gurgel de Faria. Dec. 13/04/2018, DJe/STJ n° 2425 de 03/05/2018. Disponível em:

<https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=82366579&num_registro=201701732058&data=20180503>. Acesso em 31 out. 2019.

_____. *RESP 89.116/SP*. T2 segunda turma. Julg. 06/03/2001, DJ 30/04/2001, p. 128, LEXSTJ vol. 144, p. 86 e RT vol. 793 p. 192. Relator Ministro Paulo Gallotti. Disponível em:

<https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=IMG&sequencial=57746&num_registro=199600117233&data=20010430&formato=PDF>. Acesso em 31/10/2019.

_____. *REsp 426.084/RS*, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 19.11.2002, DJ 02.12.2002 p. 242. Disponível em:

<https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=383973&num_registro=200200421526&data=20021202&formato=PDF>. Acesso em 31 out. 2019.

_____. *REsp 1039153/RS*, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 24/06/2008, DJe 14/08/2008. Disponível em:

<https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=797451&num_registro=200800544648&data=20080814&formato=PDF>. Acesso em 31 out. 2019.

TRF3. *Apelação/Remessa Necessária - 0025844-48.2009.4.03.6100*. Quarta Turma, Rel. Juiz Convocado Silva Neto, julgado em 01/08/2018, e-DJF3 Judicial: 03/09/2018. Disponível em:

<http://www.trf3.jus.br/documentos/seju/Atas_das_Sessoes_de_Julgamento/UTU4/UTU4_-_Ata_da_Sessao_de_Julgamento_de_01.08.2018.pdf>. Acesso em 31 out. 2019.

TRF4, *AC 5005894-31.2017.4.04.7111*. Terceira Turma, Relatora Marga Inge Barth Tessler, juntado aos autos em 14/11/2018. Disponível em:

<https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&numero_gproc=40000745927&versao_gproc=3&crc_gproc=f957ccdf>. Acesso em 31 out. 2019.

_____. *AC 5000146-34.2017.4.04.7138*. Quarta Turma, Relator Luís Alberto D'azevedo Aurvalle, juntado aos autos em 22/05/2019. Disponível em:

<https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&numero_gproc=40001042472&versao_gproc=3&crc_gproc=549579fb>. Acesso em 31 out. 2019.

TRF4, *AC 5045584-66.2018.4.04.7100*, Quarta Turma, Relatora Maria Isabel Pezzi Klein, juntado aos autos em 05/09/2019. Disponível em:

<https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&numero_gproc=40001269550&versao_gproc=7&crc_gproc=1274962f>. Acesso em 31 out. 2019.

INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO V, ARTIGO 19, DA RESOLUÇÃO DO CONTRAN N. 723/2018

Roberto de Faria¹

Resumo: De acordo com o inciso V, artigo 19, da Resolução 723/18 do CONTRAN, é possível a instauração do processo de cassação do documento de habilitação do proprietário que não realizar a indicação do condutor infrator de que trata o art. 257, § 7º, do CTB.

No entanto, não há na Lei (Código de Trânsito Brasileiro), a imputação de cassação do direito de dirigir ao proprietário que deixa de indicar o infrator no prazo estabelecido no artigo 257, § 7º, do CTB.

O CONTRAN não tem competência fazê-lo, cabendo-lhe apenas detalhar, explicar ou determinar aquilo que está expresso no Código. O CONTRAN, na verdade, legislou ao criar uma nova modalidade de cassação, o que não se pode permitir.

Palavras-chave: Cassação; CNH; resolução contran.

INTRODUÇÃO

Alguns proprietários, apesar de não conduzirem seus veículos no período de cumprimento da penalidade de suspensão do seu direito de dirigir, correm o risco de terem sua carteira de habilitação cassada, por força de uma simples Resolução do CONTRAN, nitidamente inconstitucional.

O presente artigo tem o condão de demonstrar, portanto, a razão da inconstitucionalidade.

De acordo com o inciso V, artigo 19, da Resolução 723/18 do CONTRAN, é possível a instauração do processo de cassação do documento de habilitação do proprietário que não realizar a indicação do condutor infrator de que trata o art. 257, § 7º, do CTB.

No entanto, não há na Lei (Código de Trânsito Brasileiro), a imputação de cassação do direito de dirigir ao proprietário que deixa de indicar o infrator no prazo estabelecido no artigo 257, § 7º, do CTB.

O CONTRAN não tem competência fazê-lo, cabendo-lhe apenas detalhar, explicar ou determinar aquilo que está expresso no Código. O CONTRAN, na verdade, legislou ao criar uma nova modalidade de cassação, o que não se pode permitir.

¹Advogado Proprietário do Escritório de Advocacia Roberto Faria Sociedade de Advogados. Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Metropolitana de Santos (UNIMES).

2 DA INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO V, ARTIGO 19, DA RESOLUÇÃO DO CONTRAN N. 723/2018

A Resolução CONTRAN n. 728/2018, referendou a deliberação 163/17, que dispõe sobre a uniformização do procedimento administrativo para imposição das penalidades de suspensão do direito de dirigir e de cassação do documento de habilitação, previstas nos artigos 261 e 263, incisos I e II do CTB.

Dentre os artigos, destacamos;

Art. 19. Deverá ser instaurado processo administrativo de cassação do documento de habilitação, pela autoridade de trânsito do órgão executivo de seu registro, observado no que couber às disposições dos Capítulos IV, V e VI, desta Resolução, quando:

...V - é possível a instauração do processo de cassação do documento de habilitação do proprietário que não realizar a indicação do condutor infrator de que trata o art. 257, § 7º, do CTB.

Com base na mencionada Resolução, o proprietário, mesmo não conduzindo o veículo no período de suspensão do seu direito de dirigir terá seu documento de habilitação cassado pelo simples fato de não indicar o real condutor no prazo estabelecido no artigo 257, § 7º, do CTB.

O fato é que, a nosso ver, o inciso V, do artigo 19 da Resolução CONTRAN n. 723/2018 é inconstitucional. Aliás, a Administração Pública, com muita frequência, coloca-se na frente do legislador. Daí o desprestígio da Constituição e do princípio da legalidade.

A cassação do documento de habilitação está prevista no artigo 263, incisos I, II e III do Código de Trânsito Brasileiro, o qual dispõe;

A cassação do documento de habilitação dar-se-á:

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

Portanto não há na Lei (Código de Trânsito Brasileiro), a imputação de cassação do direito de dirigir ao proprietário que deixa de indicar o infrator no prazo estabelecido no artigo 257, § 7º, do CTB.

Logo, falece o CONTRAN de competência para fazê-lo, ao CONTRAN cabe apenas detalhar, explicar ou determinar aquilo que está expresso no Código.

O CONTRAN, na verdade criou uma nova modalidade de cassação, ou seja, legislou o que não se pode permitir.

Sendo assim, e considerando que ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei (CF, art. 5º, II), o inciso V do artigo 19 da Resolução 723/2018 é flagrantemente inconstitucional.

Lembre-se que compete privativamente à União legislar sobre direito de trânsito (CF, 22, XI).

Portanto, o CONTRAN não pode extrapolar a sua competência para exigir algo não previsto em lei, pois é um órgão normativo, e não legislativo.

A simples leitura do art. 19º, § 1º, inciso V da Resolução nº 723/2018 – somada com bom senso e conhecimentos gerais sobre o trânsito brasileiro – traz à tona uma só realidade: a necessidade de invalidação do ato.

Ora, não há qualquer adequação entre o fim perseguido – que se poderia enumerar como a melhoria do trânsito brasileiro e a conscientização dos condutores. Na verdade, o artigo 19, inciso V, da Resolução pune o proprietário que não indicou ao invés do real infrator.

O requisito da finalidade é a disciplina principal do ato em relação ao interesse público. A administração não pode agir, imprecisamente, segundo a veleidade ou o capricho do agente público. A Administração deve sempre visar um objetivo prefixado na sua competência própria.

Por isso afirma-se com certa frequência que “não se pode buscar através de um dado ato a proteção de bem jurídico cuja satisfação deveria ser, em face da lei, obtida por outro tipo ou categoria de ato” e, se isso ocorrer, possivelmente, estar-se-á diante daquilo que a doutrina denomina de “desvio de poder” ou “desvio de finalidade”.

Em suma, haveria desvio de poder quando o agente visa a satisfazer finalidade alheia à natureza do ato utilizado, de modo que o desvio de poder representaria um mau uso da competência, na medida em que o agente busca finalidade incompatível com a natureza do ato.

Não menos importante é a violação ao princípio da pessoalidade da pena, insculpido no artigo 5º, inciso XLV, da Constituição Federal. Atenta também contra a razoabilidade e proporcionalidade, pois a indicação do condutor prevista artigo 257, § 7º, do CTB, constitui mera formalidade administrativa, não podendo se sobrepor à verdade dos fatos.

A penalidade de Cassação possui natureza penal administrativa, tendo caráter personalíssimo, motivo pelo qual não pode ultrapassar a pessoa do infrator, muito menos ser aplicada a quem não tenha envolvimento na infração de trânsito que a motivou.

CONCLUSÃO

O que se pode concluir da precitada Resolução é que ela tem seus dias contados e, para tanto, faz-se mister a força do Poder Judiciário, porque não se pode esperar de um Órgão Executivo de Trânsito que constantemente edita normas ao arrepio da Constituição tenha inteligência suficiente para voltar atrás por iniciativa própria.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 29. Ed. páginas 6, 9 e 25.

_____. *Resolução 723/18 e Deliberação 163/17 do Contran*. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=356444>> Acesso em: 25 nov. 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 31.ed. Rio de Janeiro: Forense. 2018. p. 28.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 29^a ed. São Paulo: Malheiros. 2012. p. 410.

PAZETTI, Arnaldo Luis Theodosio; ARAUJO, Julyver Modesto de. *Código de Trânsito Brasileiro: anotado e comentado*. 7.ed. São Paulo: Letras Jurídicas, 2018. 1317 p. 504 e 520

TÁCITO, Caio. *Temas de Direito Público* (Estudos e Pareceres). Rio de Janeiro: Editora Renovar. 1997. V.1. p.138

O AMBIENTE NORMATIVO ADEQUADO PARA A EFETIVIDADE DE DIREITOS CONSTITUCIONAIS E MOBILIDADE URBANA EM CIDADES SUSTENTÁVEIS: ASPECTOS JURÍDICOS DAS ESTRATÉGIAS DE INTERVENÇÃO E ADAPTAÇÃO DO ESPAÇO CONSTRUÍDO, RETROFIT E MULTIMODALIDADE

Roberto Vinícius Silva Saraiva¹
Lorena Silva Saraiva²

Resumo: Diferentemente de edificações - em que as intervenções e obras para incorporação de novas tecnologias com o objetivo de torná-las mais sustentáveis, tradicionalmente, se dá pela substituição de edificações mais antigas por outras mais modernas - as obras de mobilidade urbana são mais complexas pois o alto custo ou a alta pegada ecológica da intervenção, a longa duração da obra, a falta de mão de obra, ou de outros insumos necessários localmente tornam a substituição de vias públicas um estratégia ineficiente senão inviável. Assim, as intervenções de adaptação do espaço construído como o uso multimodal de meios de transporte urbano e o retrofit são estratégias na construção de cidades sustentáveis seja pelo seu custo relativamente reduzidos, seja pelos impactos negativos substancialmente menores.

Entretanto, ao se planejar os espaços públicos e de trânsito é necessário planejar também o ambiente normativo adequado à essas estratégias permitindo a efetividade de direitos constitucionais, notadamente os direitos de ir e vir, a um meio ambiente saudável, da inclusão social, entre outros. Isso inclui licitações sustentáveis de obras e serviços de transporte urbano; a regulamentação do uso de novos meios de transporte como carros elétricos e, possivelmente, no futuro veículos autônomos; o uso de novas tecnologias incorporadas a meios tradicionais de transporte como aplicativos de aluguel de carros, bicicletas, etc, e finalmente a boa aplicação e fiscalização dessas normas para todos os usuários das vias públicas permitindo desse modo acessibilidade, convivência harmônica, democrática e inclusiva dos usuários.

Palavras-chave: Sustentabilidade; Retrofit; Mobilidade Urbana; Direitos Fundamentais; Direito de Trânsito sob a ótica Constitucional

INTRODUÇÃO

Os direitos fundamentais, compreendidos como direitos humanos internalizados ao direito nacional, são elencados na Constituição Federal brasileira. Dentre esses direitos, são particularmente relevantes á presente análise os direitos à liberdade, direito de ir e vir e à

¹ Advogado – OAB/RS 72.956. Graduado em Ciências Jurídicas e Sociais pela PUCRS. Mestre em Desenvolvimento, Inovação e Mudança pela Università di Bologna, Itália. E-mail: roberto.saraiva@rvssadvocacia.com

² Engenheira Civil. Graduada pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil: Construção e Infraestrutura da UFRGS. E-mail: lorenassaraiva@gmail.com

dignidade da pessoa humana. A relevância destes é tamanha que o texto constitucional é inaugurado com a disposição de que:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
III - a dignidade da pessoa humana;

Entretanto o direito à dignidade da pessoa humana é um conceito que engloba uma série de outros direitos, pois não há como conceber a dignidade da pessoa humana fora de um ambiente em que lhe sejam assegurados outros direitos fundamentais, como os dispostos no artigo 5º que diz que:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
XV - é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens;

Assim, verificamos que muitos destes direitos fundamentais se relacionam intimamente com o direito de ir e vir e conseqüentemente com o direito de trânsito pois de certo modo estes estão invariavelmente vinculados a própria liberdade do indivíduo.

Sem pretender exaurir essa linha de raciocínio, mas apenas para que se faça o registro, tamanha é a importância da liberdade de ir e vir que na maioria das democracias modernas a penalidade máxima que pode ser imposta aos cidadãos é a privação desta através do encarceramento.

Podemos destacar como principais direitos fundamentais que se relacionam com o direito de trânsito, além dos já mencionados, o direito à vida, o direito a um meio ambiente saudável e o direito à segurança.

Tendo sido tecidas essas considerações iniciais a respeito da relevância do direito de trânsito para a efetivação de inúmeros direitos fundamentais, passamos a discorrer sobre as interrelações entre todos esses direitos sob a luz do conceito de sustentabilidade e sobre quais os meios mais eficientes utilizados atualmente para que, se aproveitando da intimidade dessas conexões, seja possível que, através de uma única intervenção, se potencialize a eficácia de todos esses direitos. O direito de trânsito, portanto, pode e deve ser compreendido como parte de sistema de normas reguladoras do direito à liberdade e do direito de ir e vir e conseqüentemente está atrelado a vários outros direitos fundamentais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Antes de iniciarmos nossa análise a respeito do sistema normativo de trânsito e o seu impacto na capacidade de promoção de desenvolvimento sustentável, e, em especial, sobre como adaptar o espaço já construído de vias públicas, é necessário estabelecer um referencial teórico sobre os conceitos de trânsito, desenvolvimento sustentável, pegada ecológica, pegada hídrica, pegada energética, retrofit e acessibilidade para viabilizar uma análise sobre o ambiente normativo sobre licitações sustentáveis, acessibilidade e multimodalidade de transporte urbano.

O Código de Trânsito Brasileiro define trânsito no artigo 1º §1º como 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. Nesse trabalho utilizaremos essa definição, visto que é adequada para análise que se pretende e para as relações conceituais que se pretende estabelecer.

Entretanto, nos interessa também o conceito de acessibilidade, pois no que tange a efetividade dos direitos fundamentais é necessário que o trânsito seja compreendido sob a luz da acessibilidade visto que a inclusão social de pessoas portadoras de deficiência passa necessariamente pela sua capacidade de ir e vir. O artigo 227 § 2º da Constituição prevê que:

“§ 2º A lei disporá sobre normas de construção de logradouros e dos edifícios de uso e de fabricação de veículos de transporte coletivo, a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência”.

Assim, se pode verificar que a Constituição consagrou a acessibilidade entre as normas de construção de vias públicas bem como e fabricação de veículos de transporte coletivo. É importante registrar ainda que as leis nº 10.048/2000, nº 10.098/2000 e nº 13.416/2015, assim como o Decreto nº 5.296/2004, instituem e regulamentam os direitos das pessoas portadoras de deficiência, dentre os quais a acessibilidade tem indiscutível relevância.

Entretanto, vias e veículos acessíveis às pessoas portadoras de deficiência não são suficientes para que as cidades modernas possam dar efetividade plena a todos os direitos fundamentais que já foram analisados. Para tanto, conceitos como sustentabilidade e desenvolvimento sustentável precisam também ser contemplados, motivo pelo qual nos debruçamos rapidamente sobre este estudo a fim de podermos desenvolver em seguida as

análises e críticas a respeito do ambiente normativo pátrio e a sua capacidade de promover a efetividade dos direitos fundamentais dispostos na Constituição.

Conforme o relatório de Brundtland³ – um dos marcos teóricos da sustentabilidade – o desenvolvimento sustentável assegura o suprimento das necessidades do presente de tal forma que não se comprometa a possibilidade de gerações futuras de fazerem o mesmo. Segundo essa publicação, o conceito de desenvolvimento sustentável está sujeito a limitações tecnológicas e sociais nos recursos ambientais e na habilidade da biosfera de absorver os efeitos de atividades antrópicas. No entanto, os autores salientam que tanto a tecnologia existente como a organização social podem ser gerenciadas e aprimoradas com o intuito de abrir caminho para uma nova era de crescimento econômico.

Ainda de acordo com o relatório de Brundtland⁴, o desenvolvimento sustentável pode ser utilizado como uma ferramenta para mitigação da pobreza generalizada uma vez que permite a extensão universal de oportunidades de concretização de aspirações para uma vida melhor. Ademais, os autores apontam que uma sociedade na qual a pobreza é endêmica sempre será propensa a catástrofes ambientais, bem como a desastres de outras naturezas.

Superada a breve análise sobre o conceito de desenvolvimento sustentável, para que seja possível avaliar quais estratégias são mais eficientes para que se promova o desenvolvimento sustentável é necessário compreender os conceitos associados à pegada ecológica, pois é com base na avaliação destes indicadores que é possível determinar qual a intervenção atende melhor aos preceitos da sustentabilidade.

Segundo Wackernagel e Rees⁵, a pegada ecológica reflete uma medida da “carga” imposta a natureza por uma dada população. Para tanto, a pegada ecológica é representada pela área de terra necessária para manter os níveis de consumo de recursos e descarga de resíduos de tal população. Conforme os autores, este conceito, que é ao mesmo tempo simples e abrangente, engloba os fluxos de energia e matéria de e para qualquer economia definida e os converte na área e água requeridos da natureza para manter tais fluxos.

De acordo com Wackernagel e Rees⁶, a técnica da pegada ecológica é ao mesmo tempo analítica e educacional, permite avaliar a sustentabilidade de atividades humanas e pode desempenhar um papel importante na construção de consciência pública e em

³ BRUNDTLAND COMMISSION. “Brundtland Report: Our Common Future”. Oxford University Press: Oxford. 1987.

⁴ Idem 1.

⁵ WACKERNAGEL, M.; REES, W. **Our Ecological Footprint**. Philadelphia, Pennsylvania, New Society Publishers, 1996 in HART, 1999.

⁶ Idem 3.

processos de tomada de decisão. Os autores apontam que o conceito de pegada ecológica não se trata de definir o “quão ruim é” a situação atual, mas sim da continuada dependência humana da natureza e do que podemos fazer para assegurar a capacidade do planeta de garantir uma existência digna para todos no futuro. Ainda de acordo com esse trabalho, o melhor entendimento de nossas limitações ecológicas tornará nossas estratégias para sustentabilidade mais efetivas e habitáveis.

Segundo o World Wide Fund For Nature⁷, os indicadores de pegadas ecológicas ajudam a ilustrar a relação do homem com o meio ambiente através de sistemas micro e macroeconômicos, podendo assim, auxiliar processos de tomada de decisão no que diz respeito a promover sustentabilidade. A pegada ecológica engloba pegadas de diferentes componentes, como pode ser observado no Quadro 1, apresentado a seguir.

Quadro 1 – Definição dos componentes da pegada ecológica.

Componente	Definição
Pegada de solo agrícola	Demanda de terra para a produção de alimentos e fibras para consumo humano, ração para o gado, oleaginosas e borracha.
Pegada área de pasto	Demanda por pastagens para criação de gado para produtos de carne, laticínios, couro e lã.
Pegada de área de pesca	Demanda de ecossistemas marinhos e de águas interiores necessários para gerar a produção primária anual (ou seja, fitoplâncton) necessária para apoiar as capturas de marisco, bem como a aquacultura.
Pegada de floresta	Demanda por florestas para fornecer combustível para madeira, celulose e produtos de madeira
Pegada de área construída	Demanda por áreas biologicamente produtivas necessárias para infra-estrutura, incluindo transporte, habitação e estruturas industriais.
Pegada de carbono	Demanda por florestas como os ecossistemas primários disponíveis para sequestrar carbono a longo prazo não absorvido pelos oceanos. Ela captura diferentes taxas de seqüestro de carbono, dependendo do grau de manejo humano das florestas e do tipo e idade das florestas, e inclui as emissões relacionadas a incêndios florestais, solo e madeira colhida.

Fonte: WORLD WIDE FUND FOR NATURE⁸

Outro conceito importante é o da pegada hídrica, que conforme Hoekstra et al.⁹:

A pegada hídrica é um indicador de uso de água doce que considera não somente o uso direto de água de um consumidor ou produtor, mas também o uso indireto de água. (...) A pegada hídrica de um produto é o volume de água doce utilizado para a fabricação um produto, medida ao longo de toda a cadeia de fornecimento. É

⁷ WORLD WIDE FUND FOR NATURE. **Living Planet Report 2016**. Risk and resilience in a new era. WWF International, Gland, Switzerland, 2016.

⁸ Idem 5.

⁹ HOEKSTRA, A.Y.; CHAPAGAIN, A.K.; ALDAYA, M.M.; MEKONNEN, M.M. 2011. **The water footprint assessment manual: Setting the global standard**. London: Earthscan. p 203.

um indicador multidimensional que apresenta o consumo de volumes de água por fonte e volumes poluídos por tipo de poluição; todos os componentes da pegada hídrica total são especificados geográfica e temporalmente. (...) Oferece uma perspectiva melhor e mais ampla de como um consumidor ou produtor se relaciona com o uso de sistemas de água doce. (...) Descrições de pegadas hídricas fornecem informações espaço-temporais explícitas no que diz respeito a forma como a água é apropriada para vários propósitos humanos. Tais descrições podem alimentar discussões sobre uso e alocação sustentáveis e equitativos de água, bem como formar uma boa base para avaliações locais de impactos ambientais, sociais e econômicos.

A pegada hídrica pode ser subdividida em três partes: azul, verde e cinza. Conforme Hoekstra et al.¹⁰ a pegada hídrica azul está relacionada ao consumo de águas provenientes de fontes superficiais ou subterrâneas ao longo de toda a cadeia de fornecimento de um produto. De acordo com os mesmos autores, a pegada hídrica verde está relacionada ao consumo de águas pluviais desde que estas não tenham se tornado escoamento superficial. Já a pegada hídrica cinza conforme a mesma publicação, trata-se do volume de água doce necessário para assimilar uma dada carga de poluentes considerando concentrações naturais de referência e padrões de qualidade existente para água ambiente.

Existe também a pegada energética, que conforme Amend et al.¹¹ pode ser definida como o somatório das áreas necessárias para fornecer energia e que não são utilizadas na produção de alimentos para humanos ou animais ou ainda como o somatório da pegada de carbono, área hidrelétrica, floresta para lenha e solo agrícola para culturas de biocombustíveis.

Segundo o World Wide Fund For Nature¹², a mobilidade e a acessibilidade estão relacionadas a uma alta gama de outras escolhas que afetam pegadas ecológicas e conservação da natureza. O mesmo relatório reflete:

Quanta terra será utilizada, e quanto restará para a natureza e a agricultura? Que fontes de energia serão utilizadas e com que tipo de emissões resultantes para o ar, água e solos? O Transporte é um fator chave para a sustentabilidade ambiental e a qualidade de vida. Cidades são capazes de atingir enormes ganhos em ambas áreas através de estratégias como áreas com restrições para uso ou livres de carros, expansão do transporte público, incentivo ao ciclismo, tornar as cidades mais compactas e amigáveis a pedestres e se desenvolvendo apenas onde o transporte sustentável está disponível. A transição de padrões insustentáveis de dependência em automóveis e combustíveis fósseis e cidades altamente dispersas está sendo

¹⁰ Idem 7.

¹¹ AMEND, T.; BARBEAU, B.; BEYERS, B.; BURNS, S.; EIBING, S.; FLEISCHHAUER, A.; KUS-FRIEDRICH, B.; POBLETE, PATI. Uma Grande Pegada num Pequeno Planeta? Contabilidade através da Pegada Ecológica. Ter sucesso num mundo com crescente limitação de recursos. Em: **A sustentabilidade tem muitas faces**, N.º 10. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Eschborn. 2011.

¹² WORLD WIDE FUND FOR NATURE. **Urban solutions for a living planet** – Learning cases. Stockholm, Sweden. 2013.

alcançada de diversas formas – reduzindo custos totais de transporte para pessoas e para o meio ambiente.

Por fim, tendo em vista que o presente trabalho se propõe a refletir sobre as intervenções no espaço construído e em especial em vias públicas e sistemas multimodais de transporte, é interessante compreender o que é retrofit, visto que as obras necessárias para adequação das vias públicas aos novos padrões de sustentabilidade se tratam, frequentemente de obras de retrofit.

Segundo Barrientos¹³, a análise etimológica do termo retrofit permite que se divida a palavra em retro, advérbio do latim, de direção para trás ou de tempo para o passado, e fit, do adjetivo inglês que significa adequado a um padrão, ou do verbo com o significado de ser do tamanho correto ou corrigir algo ou pôr no lugar, portanto, podemos concluir de que o termo se trata de um ajuste do passado para adequar a um padrão, Barrientos (2004)¹⁴. A mesma autora relembra que o termo retrofit começa a ser utilizado nos EUA e na Europa no final da década de 1990 com o sentido de atualização ou modernização de edificações para padrões atuais. Esse processo de atualização das edificações pode compreender restaurações ou adequação à padrões mais modernos de desempenho, podendo inclusive significar a adequação da sua utilização.

Barrientos¹⁵ destaca também que o termo retrofit é utilizado por profissionais de Arquitetura ou de Engenharia para remeter a atualização tecnológica com o objetivo de aumentar a vida útil, o valor, a funcionalidade e o conforto de edificações através do uso de materiais e técnicas mais avançadas, o que constituem razões e vantagens para que se realize o retrofit.

¹³ BARRIENTOS, M. I. G. G., **Retrofit de Edificações**: Estudo De Reabilitação E Adaptação das Edificações Antigas às Necessidades Atuais. (Dissertação). Programa de Pós-graduação em Arquitetura da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2004.

¹⁴ Idem 11.

¹⁵ Idem 11.

3 SISTEMAS DE TRÂNSITO SUSTENTÁVEIS: A SINERGIA ENTRE UM AMBIENTE NORMATIVO ADEQUADO, PLANEJAMENTO DA AÇÃO ESTATAL E INTERVENÇÕES NO ESPAÇO CONSTRUÍDO – RETROFIT E REDES MULTIMODAIS DE TRANSPORTE URBANO

O relatório de Brundtland¹⁶ observa que caberá aos governos desenvolver estratégias específicas para os aglomerados urbanos com o intuito de guiar processos de urbanização, aliviar pressões em centros urbanos e desenvolver cidades pequenas de tal forma que estas tenham maior integração com zonas rurais. Para tanto, os autores julgam necessário examinar e mudar políticas que trabalhem contra os objetivos das estratégias de aglomerados urbanos sustentáveis, especialmente no tocante a tributos, preços de alimentos, transporte, saúde e industrialização. De acordo com o relatório referido, na maioria das cidades de países em desenvolvimento, existe uma enorme pressão na infraestrutura essencial existente e os sistemas de transporte público destas cidades, especialmente as vias, ônibus, trens e estações de transporte, em sua maioria, estão significativamente degradados e em estado decadente, superlotados e são utilizados em excesso.

Entretanto o mesmo relatório reconhece que são poucos os governos municipais de países em desenvolvimento que possuem energia, recursos e mão de obra qualificada para atender as necessidades básicas de suas populações em rápida expansão, tais como território, serviços e instalações requeridas para uma vida digna: água limpa, saneamento, escolas e transporte. Por isso, é de suma importância que os países em desenvolvimento sejam capazes de aprimorar a economia de combustível de seus veículos, tendo em vista que estes são utilizados, em média, pelo dobro do tempo de veículos de países desenvolvidos. Os autores apontam ainda, que os acordos de licenciamento e importação de veículos em países em desenvolvimento devem ser revisados com o intuito de assegurar o acesso aos melhores designs e processos de produção existentes no campo consumo eficiente de combustível. E, além disso, a organização e implementação de planejamentos cuidadosos e abrangentes de sistemas de transporte é uma estratégia essencial, especialmente em cidades em crescimento situadas em países em desenvolvimento.

Tendo em vista que vias públicas, diferentemente de edificações, dificilmente seriam destruídas completamente para a construção de vias mais modernas, o retrofit destes espaços

¹⁶ Idem 1.

é a estratégia mais adequada para a promoção do desenvolvimento de uma cidade sustentável.

De acordo com o World Wide Fund for Nature¹⁷ as cidades apresentam abundantes oportunidades para intervenções que podem reduzir suas pegadas ecológicas e contribuir para o desenvolvimento sustentável. Segundo esta publicação, as escolhas adotadas em cidades nas áreas de energia, transporte e normas de construção têm impactos significativos na biodiversidade através da perda de habitats, poluição, contribuição para as mudanças climáticas, exploração excessiva de espécies, entre outros.

Sendo assim, apontam os autores que as cidades são capazes de simultaneamente elevar a qualidade de vida de seus habitantes e diminuir impactos ambientais através de escolhas inteligentes em edificações, transporte, energia, espaços verdes, água e resíduos. Dessa forma, concluem os autores, as cidades podem liderar a revolução da energia limpa para combater as mudanças climáticas através da aplicação de fontes de energias renováveis, aumentos de eficiência em diversas áreas, medições inteligentes e retrofits verdes.

Entretanto, seja para obras de retrofit ou para a celebração de contratos administrativos de concessão de transportes urbanos, no Brasil, se impõe a necessidade da realização de licitações. Dessa maneira, é fundamental que se analisem as normas atinentes aos processos licitatórios e, em especial, as regras a respeito da sustentabilidade dos referidos processos e dos seus objetos.

4 LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS: OBRAS PÚBLICAS, RETROFIT, E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

A legislação brasileira vem se adaptando as inquietudes globais a respeito da sustentabilidade. Atualmente a realização de obras públicas é regida pela lei Lei nº 8.666 de 1993, que rege os contratos com a administração pública e os processos licitatórios - em que pese ter sido aprovado pela Câmara dos Deputados e remetido ao Senado Federal em 2019 o Projeto de Lei 1292/1995 que deve substituir a lei 8.666/93- feita essa observação relevante, permanece, portanto necessário visitarmos o disposto na lei 8.666/93. Portanto observamos que a lei vigente estabelece:

Art. 3o A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a **promoção do desenvolvimento nacional sustentável** e será processada e julgada

¹⁷ Idem 10.

em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Destarte, é certo que ao se analisar propostas de retrofit de vias públicas sejam especialmente valorados projetos que promovam o desenvolvimento sustentável. Nesta esteira se faz mister conhecer e observar o disposto no Decreto Nº 7.746 de 2012 que regulamenta o artigo 3º da Lei nº 8.666 e estabelece critérios, práticas e diretrizes gerais para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável por meio das contratações públicas. O referido diploma normativo estabelece:

Art. 2º Na aquisição de bens e na contratação de serviços e obras, a administração pública federal direta, autárquica e fundacional e as empresas estatais dependentes adotarão critérios e práticas sustentáveis nos instrumentos convocatórios, observado o disposto neste Decreto.

Dessa maneira, desde 2012, é um requisito para a aquisição de bens e a contratação de serviços na administração pública federal a adoção de critérios e práticas sustentáveis. Em seguida o mesmo decreto prevê que estes critérios e práticas deverão ser previstos na especificação técnica do objeto junto com os documentos relativos a habilitação e qualificação técnica dos interessados. Diz o artigo 3º da mesma norma:

Art. 3º Os critérios e as práticas de sustentabilidade de que trata o art. 2º serão publicados como especificação técnica do objeto, obrigação da contratada ou requisito previsto em lei especial, de acordo com o disposto no inciso IV do caput do art. 30 da Lei nº 8.666, de 1993.

O artigo 4º, por sua vez, enumera critérios e práticas específicas que, tendo em vista o escopo do presente trabalho, são de grande valia. Dispõe a norma citada, in verbis:

Art. 4º Para os fins do disposto no art. 2º, são considerados critérios e práticas sustentáveis, entre outras:

- I - baixo impacto sobre recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água;
- II – preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local;
- III – maior eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia;
- IV – maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local;
- V – maior vida útil e menor custo de manutenção do bem e da obra;
- VI - uso de inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais;
- VII - origem sustentável dos recursos naturais utilizados nos bens, nos serviços e nas obras; e
- VIII - utilização de produtos florestais madeireiros e não madeireiros originários de manejo florestal sustentável ou de reflorestamento.

São especialmente importantes os incisos I, II, III, VI e VII visto que estabelecem especificamente a eficiência no uso sustentável da água, energia e outros recursos como critério avaliativo das propostas, em outras palavras, a pegada ecológica das intervenções foi

incluída como critério de avaliação das obras e serviços contratados pela administração pública.

Nessa seara, obras que incluam o retrofit lumínico e retrofit hidráulico, por exemplo, teriam vantagem sob os demais projetos.

É necessário analisar ainda que o artigo 6º também refere a economia de água e energia por meio de tecnologias, práticas e materiais que reduzam o impacto ambiental. Prevê o referido artigo:

Art. 6º As especificações e demais exigências do projeto básico ou executivo para contratação de obras e serviços de engenharia devem ser elaboradas, nos termos do art. 12 da Lei nº 8.666, de 1993, de modo a proporcionar a economia da manutenção e operacionalização da edificação e a redução do consumo de energia e água, por meio de tecnologias, práticas e materiais que reduzam o impacto ambiental.

É interessante frisar que os dispositivos estudados não se aplicam apenas a obras, mas também aos contratos administrativos, o que no âmbito do transporte urbano ganha uma relevância particular na medida em que licitações para a celebração de contratos de concessão, permissão e autorização também devem ser vinculados ao disposto no Decreto Nº 7.746, portanto, as propostas que melhor contemplarem o disposto no referido decreto dever ser privilegiadas. No contexto de trânsito, isso significa que as concessionárias de transporte coletivo urbano devem ser as empresas que apresentarem as propostas mais vantajosas também em relação a sustentabilidade.

5 MULTIMODALIDADE E SUSTENTABILIDADE

Segundo Shirabayashi et al.¹⁸ “redes de transporte são consideradas multimodais quando contém vários modos de transporte, tais como: ônibus, metrô, trem, dentre outros. Dessa forma, os usuários podem utilizar vários modos de transporte em uma viagem”.

A multimodalidade permite a integração desses diferentes modos de transporte viabilizando deslocamentos em diferentes distâncias respeitando desde condições de terreno e clima como outros fatores como acessibilidade, velocidade do deslocamento, custo, etc. Essa adaptabilidade e flexibilidade permitem a incorporação de meios de transporte de baixa

¹⁸ SHIRABAYASHI, J. V.; YAMAKAMI, A.; SILVA, R. C.; SHIRABAYASHI, W. V. I. Metodologias de soluções para o problema de redes multimodais aplicadas ao tráfego urbano. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE PESQUISA OPERACIONAL, 49., 2017, Blumenau. **Anais...** Porto Alegre: SBPO, 2017. p. 3831 - 3842. Disponível em: <<http://www.sbpo2017.iltc.br/sessoes-especiais-sesp1.html>>. Acesso em: 15 nov. 2019.

emissão de gases relacionados a mudanças climáticas nos deslocamentos urbanos, como bicicletas, bicicletas elétricas, patinetes elétricos, metrô, veículos leves sobre trilhos, mon trilhos, etc, que, na maioria das vezes, são alternativas mais sustentáveis que ônibus e automóveis, que utilizam combustíveis fósseis visto que a utilização de ônibus e automóveis elétricos ainda não é frequente.

Por isso, a adaptação das vias públicas para a criação de redes multimodais é uma das estratégias de maior impacto para que as cidades sejam sustentáveis. Para isso, são necessárias, além da realização de licitações sustentáveis, entendidas como as que privilegiam projetos de obras e contratos com menor pegada ecológica, mas também as normas referentes ao planejamento de trânsito, de segurança dos usuários, e a própria regulamentação desses meios de transporte.

Em outras palavras, para que uma rede de transporte multimodal possa ser considerada sustentável, não basta ela tenha uma pegada ecológica baixa, mas a rede também deve ser acessível e assegurar - por meio de boas normas de trânsito e fiscalização eficiente do cumprimento das normas - que cada modalidade de transporte possua e utilize regras harmônicas dentro da rede. Isso quer dizer que ciclovias, por exemplo, devem estar adequadamente planejadas e conectadas entre si e com os demais modos de transporte. E ainda, que os usuários de bicicletas utilizem equipamentos de segurança adequados; transitem no sentido e nas faixas apropriadas; respeitem os semáforos; e sejam fiscalizados e eventualmente punidos pelo descumprimento das regras a eles aplicáveis. Isso deve ocorrer, evidentemente não apenas com os ciclistas, mas com todos os usuários de qualquer modalidade de transporte da rede, como pedestres, motoristas, motociclistas, etc.

CONCLUSÃO

Como vimos, é necessário compreender as relações entre direito de trânsito com os principais direitos fundamentais, como a dignidade da pessoa humana, o direito à vida, a liberdade, o direito de ir e vir, a segurança, entre outros e por consequência é preciso reconhecer essa raiz constitucional visceral do direito de trânsito. Salientando-se que esses direitos fundamentais receberam do constituinte a maior proteção jurídica que o Estado Democrático de Direito pode proporcionar: o status de cláusula pétrea. Assim, podemos inferir que a efetividade desses direitos constitucionais se relaciona intimamente com os direitos de trânsito e de mobilidade, fazendo imperiosa a interpretação sistêmica das normas

constitucionais e infraconstitucionais com o objetivo de assegurar a concretização adequada dos direitos estabelecidos.

Dessa maneira a própria constituição impõe ao Estado que viabilize a efetivação desses direitos através da criação de normas adequadas que proporcionem a utilização eficiente das melhores tecnologias disponíveis, o que atualmente necessariamente significa a adoção de medidas de promoção do desenvolvimento sustentável como a adaptação do espaço construído através de técnicas como o retrofit e a adoção de sistemas de transporte urbano multimodal utilizando-se meios de transporte de baixa emissão de gases relacionados a mudanças climáticas.

Nessa esteira, a relevância de licitações sustentáveis, disciplinadas por diplomas normativos como o Decreto Nº 7.746 de 2012 se sobressai significativamente dentro do sistema jurídico nacional. Por esse motivo, espera-se que com a aprovação do Projeto de Lei 1292/1995 e a consequente revogação da lei 8.666/93, o Decreto Nº 7.746 também seja adequadamente atualizado para que a sustentabilidade continue sendo valorizada e o desenvolvimento sustentável permaneça como principal objetivo de qualquer estratégia de desenvolvimento econômico no país. E ainda, que o Estado, agindo vinculado às normas e princípios jurídicos relacionados a sustentabilidade e ao desenvolvimento sustentável, seja capaz de planejar intervenções úteis, sustentáveis, acessíveis, eficazes e eficientes, garantindo a inclusão social de todos os usuários das vias públicas e utilização democrática desses espaços modificados. Somente assim será possível que se estabeleça um ambiente que permita e potencialize a sinergia entre o sistema normativo, o planejamento da ação estatal e a sua execução e assim, finalmente, seja ampliada, no que diz respeito ao direito de trânsito, a efetividade dos direitos fundamentais.

REFERÊNCIAS

AMEND, T.; BARBEAU, B.; BEYERS, B.; BURNS, S.; EIßING, S.; FLEISCHHAUER, A.; KUS-FRIEDRICH, B.; POBLETE, PATI. Uma Grande Pegada num Pequeno Planeta? Contabilidade através da Pegada Ecológica. Ter sucesso num mundo com crescente limitação de recursos. *A sustentabilidade tem muitas faces*, N.º 10. 2011.

BARRIENTOS, M. I. G. G., *Retrofit de Edificações: Estudo De Reabilitação E Adaptação das Edificações Antigas às Necessidades Atuais*. (Dissertação). Programa de Pós-graduação em Arquitetura da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2004.

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm acesso em: 15 nov. 19.

_____. *LEI N° 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. acesso em: 15 nov.19.

_____. *LEI N° 9.503, DE 23 DE SETEMBRO DE 1997*. Disponível http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9503Compilado.htm. acesso em: 15 nov. 19.

_____. *DECRETO N° 7.746 DE 2012*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7746.htm. acesso em: 15 nov. 19.

BRUNDTLAND COMMISSION. *Brundtland Report: Our Common Future*. Oxford University Press: Oxford. 1987.

HOEKSTRA, A.Y.; CHAPAGAIN, A.K.; ALDAYA, M.M.; MEKONNEN, M. M. *The water footprint assessment manual: Setting the global standard*. London: Earthscan. 2011.

SHIRABAYASHI, J. V.; YAMAKAMI, A.; SILVA, R. C.; SHIRABAYASHI, W. V. I. Metodologias de soluções para o problema de redes multimodais aplicadas ao tráfego urbano. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE PESQUISA OPERACIONAL, 49., 2017, Blumenau. *Anais...* Porto Alegre: SBPO, 2017. p. 3831 - 3842. Disponível em: <<http://www.sbpo2017.iltc.br/sessoes-especiais-sesp1.html>>. Acesso em: 15 nov. 2019.

WACKERNAGEL, M.; REES, W. *Our Ecological Footprint*. Philadelphia, Pennsylvania, New Society Publishers, 1996 in HART. 1999.

WORLD WIDE FUND FOR NATURE. *Urban solutions for a living planet – Learning cases*. Stockholm, Sweden. 2013.

WORLD WIDE FUND FOR NATURE. *Living Planet Report 2016*. Risk and resilience in a new era. WWF International, Gland, Switzerland, 2016.

DA NECESSIDADE DE DUPLA NOTIFICAÇÃO DO CONDUTOR INFRATOR

Rodrigo Vieira da Cunha Gontan¹

Resumo: No processo administrativo de multa de trânsito, é fato de amplo conhecimento de quem trabalha nesta seara que as notificações, tanto da autuação quando de penalidade, são enviadas apenas ao proprietário do veículo. Entretanto, com este procedimento, em casos em que o condutor infrator devidamente identificado não é o proprietário do veículo, este não receberá nenhuma notificação, o que o impossibilitará de apresentar defesa da autuação e recursos administrativos, inviabilizando que o mesmo exerça seu direito constitucional ao contraditório e a ampla defesa, gerando, conseqüentemente, cerceamento de defesa.

Palavras-chave: Dupla notificação. Ônus da prova. Processo de multa. Órgão autuador. Autoridade de Trânsito. Cerceamento de defesa. Súmula 312, STJ.

Em primeiro plano, importante ressaltar que quando ocorre uma infração de trânsito, após a lavratura do auto de infração o órgão autuador, através da Autoridade de Trânsito competente, deve realizar uma análise preliminar de suas formalidades e do mérito e proferir uma primeira decisão, a qual homologa, ou não, o auto de infração de trânsito.

Entendendo o órgão autuador que o auto de infração está regular, é expedida a primeira notificação destinada ao proprietário do veículo, a qual é denominada notificação de autuação (NAIT), devendo esta ser expedida² prazo decadencial de 30 dias contados do cometimento da infração, conforme prevê o artigo 281, parágrafo único, inc. II, do Código Brasileiro de Trânsito.

Para que seja imputada qualquer sanção oriunda de infrações de trânsito, o Código de Trânsito Brasileiro prevê a obrigatoriedade de duas notificações, quais sejam, primeiramente a notificação de autuação passível de defesa da autuação, a qual sendo indeferida ou no caso de não ser sido realizada, gera a segunda notificação, denominada notificação de imposição de penalidade (NIP) passível de recurso administrativo a ser

¹ Graduado em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Advogado atuante na área de Direito de Trânsito em Santa Cruz do Sul-RS. Email: rodrigogontan.adv@hotmail.com

² A expedição da notificação de autuação no prazo de 30 dias não se confunde com o prazo de recebimento.

interposto perante a Junta Administrativa de Recursos de Infrações (JARI), e posteriormente, caso necessário, recurso de segunda instância ao Cetran.

Feita esta análise inicial da necessidade de notificação no processo de multa, ressalta-se que o presente artigo analisa a necessidade de dupla notificação do condutor devidamente identificado, inclusive nas hipóteses em que este não seja o proprietário do veículo, eis que existem infrações em que a responsabilidade não é somente do proprietário do veículo.

Muitas vezes quem responderá as sanções oriundas da infração é o condutor do veículo, como por exemplo, nas hipóteses em que o proprietário do veículo o tenha emprestado a terceiros e este condutor tenha sido abordado e autuado, quando um terceiro comete uma infração sem abordagem e o proprietário o indica como condutor infrator, em casos de condutor com veículo alugado, entre outros exemplos, sempre nas situações em que a responsabilidade caiba ao condutor, nos termos das regulamentações do Código de Trânsito Brasileiro e das resoluções do CONTRAN.

Tomemos por exemplo as autuações pelos artigos 165³ ou 165-A⁴ do Código de Trânsito Brasileiro cometida por um condutor que não seja o proprietário do veículo.

No referido exemplo, não poderia ocorrer a notificação apenas do proprietário, porque nesta situação, muito embora este tenha legitimidade para recorrer da multa, caberia somente ao condutor autuado impugnar, por exemplo, o teste do etilômetro, as medidas administrativas e os procedimentos realizados na abordagem, eis que este condutor, neste caso, foi autuado por abordagem e a ele serão impostas as penalidades pertinentes.

O pagamento da multa é sim responsabilidade do proprietário do veículo, nos termos do artigo 1º da Resolução número 108/99 de CONTRAN⁵, mas as penalidades por violação as regras de circulação são de responsabilidade do condutor que deve também ser

³ Art. 165. Dirigir sob a influência de álcool ou de qualquer outra substância psicoativa que determine dependência: [\(Redação dada pela Lei nº 11.705, de 2008\)](#)

⁴ Art. 165-A. Recusar-se a ser submetido a teste, exame clínico, perícia ou outro procedimento que permita certificar influência de álcool ou outra substância psicoativa, na forma estabelecida pelo art. 277:

⁵ **Art. 1º** Fica estabelecido que o proprietário do veículo será sempre responsável pelo pagamento da penalidade de multa, independente da infração cometida, até mesmo quando o condutor for indicado como condutor-infrator nos termos da lei, não devendo ser registrado ou licenciado o veículo sem que o seu proprietário efetue o pagamento do débito de multas, excetuando-se as infrações resultantes de excesso de peso que obedecem ao determinado no artigo 257 e parágrafos do Código de Trânsito Brasileiro.

notificado para que possa exercer seus direitos constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa.

Entretanto, um fato muito comum no âmbito do processo administrativo de multa de trânsito é a expedição e envio das notificações de autuação e de penalidade apenas ao proprietário do veículo, muito embora, conforme exposto, nem sempre seja este quem cometeu a infração e que sofrerá a pontuação no prontuário e até mesmo as consequências decorrentes das infrações. No exemplo, o posterior processo de Suspensão do Direito de Dirigir.

Desta forma, muito embora existam situações em que o proprietário do veículo não seja o condutor infrator, mesmo assim as notificações de autuação e de penalidade serão enviadas apenas ao proprietário do veículo.

Não ocorrendo as devidas notificações direcionadas ao condutor infrator para que este possa apresentar defesa da autuação e recursos administrativos nos processos de multa (notificação da autuação e de penalidade direcionada somente ao proprietário), o condutor resta impedido de realizar sua defesa e recursos administrativos, ocasionando nítido cerceamento de defesa, eis que não lhe foi oportunizado tal direito.

Como consequência, após o trânsito em julgado dos processos de multa sem a devida defesa e recursos, será incluso no prontuário do condutor a pontuação e no caso de ocorrer excesso de pontuação ou cometimento de infrações específicas de SDD, previstas no art. 261 do Código de Trânsito Brasileiro, inicia-se o processo de suspensão do direito de dirigir em desfavor do condutor (inclusive de cassação da CNH dependendo da circunstância), sem que tenha sido oportunizado a este o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa no processo de origem.

Importante ressaltar que na hipótese de instauração de portaria de suspensão do direito de dirigir ou até mesmo de cassação da CNH, nestes específicos processos, ao contrário do que acontece no processo de multa, o Detran notificará o condutor, entretanto, não será aceita qualquer discussão em relação ao auto de infração que deu origem ao procedimento e tampouco se poderá discutir a nulidade do processo anterior de multa, ocorrendo incontestável cerceamento de defesa.

Os princípios do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório, amplamente aplicáveis no Direito Administrativo e também no direito de Trânsito são direitos constitucionais previstos no artigo 5º, LIV e LV da Constituição Federal.

Vejam os:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)

LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;

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; (...).

Ao notificar apenas o proprietário do veículo, a Administração Pública olvida-se da obrigatoriedade dupla notificação no processo administrativo de multa (autuação e penalidade) também a serem enviadas ao condutor infrator.

Entretanto, esta matéria já está inclusive sumulada pelo Superior Tribunal de Justiça. Vejamos:

Súmula 312 – No processo administrativo para imposição de multa de trânsito, são necessárias as notificações da autuação e da aplicação da pena decorrente da infração.

Nos termos da súmula n.º 312 do STJ, a dupla notificação, a qual também deve ser aplicada ao condutor identificado, é indispensável e obrigatória para a validade do processo administrativo para imposição de penalidade de trânsito, sob pena de nulidade.

No âmbito constitucional, em que pese a legislação de trânsito prever o envio de notificação da autuação ao proprietário, aqui já se observa nítido cerceamento de defesa do condutor, seja pela não expedição e envio da notificação de autuação a este no prazo legal de 30 dias, seja pela inexistência de notificação de penalidade destinada ao mesmo.

Já pela leitura do artigo 282 do Código de Trânsito Brasileiro, observa-se a possibilidade de notificação do infrator acerca da penalidade de multa. Vejamos:

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.

Ou seja, após julgar consistente o auto de infração, é determinada a notificação de autuação que será enviada ao proprietário, e após esta, a notificação de penalidade que

também será enviada apenas ao proprietário, em nítida afronta a Súmula 312 do STJ, muito embora o artigo 282 do Código de Trânsito Brasileiro tenha previsão de que a mesma possa ser enviada ao condutor infrator.

No processo originário de multa, geralmente não ocorre nenhuma notificação do condutor infrator.

Importante ressaltar que, seja proprietário ou condutor, é dever de ambos manter seu cadastro atualizado no órgão executivo de trânsito do Estado para que as notificações atinjam seu objetivo, conforme dispõe o 282, §1º do CTB.

O Código de Trânsito Brasileiro, estabeleceu o prazo decadencial de 30 dias para expedição da notificação de autuação. Vejamos:

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:(...)II—se, no prazo máximo de trinta dias, não for expedida a notificação da autuação.

Este prazo decadencial do artigo 281, parágrafo único, inc. II, do Código de Trânsito Brasileiro também está previsto no §3º do artigo 4º da resolução 619/16 do Contran.

Vejamos:

Art. 4º - À exceção do disposto no § 5º do artigo anterior, após a verificação da regularidade e da consistência do Auto de Infração de Trânsito, a autoridade de trânsito expedirá, no prazo máximo de 30 (trinta) dias contados da data do cometimento da infração, a Notificação da Autuação dirigida ao proprietário do veículo, na qual deverão constar os dados mínimos definidos no art. 280 do CTB. (...)

§ 3º A não expedição da notificação da autuação no prazo previsto no caput deste artigo ensejará o arquivamento do Auto de Infração de Trânsito.

Já o § 4º do supra referido artigo 4º da Resolução nº619/2016, prevê que a autuação em flagrante do condutor infrator devidamente identificado (inclusive quando este não é o proprietário) não afasta a necessidade de sua notificação da autuação da infração de trânsito, com a cientificação do prazo para apresentação de defesa.

Vejamos o que dispõe o §4º referido artigo:

§4º - Da Notificação da Autuação constará a data do término do prazo para a apresentação da Defesa da Autuação pelo proprietário do veículo ou pelo condutor infrator devidamente identificado, que não será inferior a 15 (quinze) dias, contados da data da notificação da autuação ou publicação por edital, observado o disposto no art. 13 desta Resolução. (grifo nosso).

Ainda no que refere a possibilidade de notificação do condutor infrator, assim dispõe o artigo 13 da Resolução nº 619/2016:

Art. 13 - Esgotadas as tentativas para notificar o infrator ou o proprietário do veículo por meio postal ou pessoal, as notificações de que trata esta Resolução serão realizadas por edital publicado em diário oficial, na forma da lei, respeitados o disposto no § 1º do art. 282 do CTB e os prazos prescricionais previstos na Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999, que estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva. (grifo nosso).

Observa-se que tanto os artigos 282 do CTB e artigos 4º e 13º da Resolução 619/2016 acima colacionados permitem a notificação do condutor identificado.

Também de extrema importância salientar que o auto de infração somente valerá como notificação quando o condutor for o proprietário, assinar o auto de infração e no próprio auto de infração constar prazo para defesa da autuação, a teor do artigo 3º, §5º e 6º da Resolução 619/ do Contran, que tem a seguinte redação:

Art. 3º - Constatada a infração pela autoridade de trânsito ou por seu agente, ou ainda comprovada sua ocorrência por aparelho eletrônico ou por equipamento audiovisual, reações químicas ou qualquer outro meio tecnológico disponível, previamente regulamentado pelo Conselho Nacional de Trânsito - Contran, será lavrado o Auto de Infração de Trânsito que deverá conter os dados mínimos definidos pelo art. 280 do CTB e em regulamentação específica. (...)

§ 5º - O Auto de Infração de Trânsito valerá como notificação da autuação quando for assinado pelo condutor e este for o proprietário do veículo.

§ 6º - Para que a notificação da autuação se dê na forma do § 5º, o Auto de Infração de Trânsito deverá conter o prazo para apresentação da defesa da autuação, conforme § 4º do art. 4º desta Resolução.

Ou seja, o auto de infração não vale como forma de notificação ao condutor que não é o proprietário do veículo.

Pelo princípio da legalidade, a administração pública remete a notificação ao proprietário, o que ao meu ver trata-se de uma contradição ao disposto na redação dos artigos 282 do CTB e artigo 4 da Resolução nº 619/2016, pois se estes possibilitam e referem que na notificação de autuação deve constar a data de defesa do condutor infrator devidamente identificado, por óbvio que este também deva receber sua devida notificação.

Assim, me atrevo a dizer, parece que a redação dos referidos artigo foi mal interpretada, eis que prevê o envio da notificação da autuação ao proprietário contendo prazo para defesa também ao condutor infrator. Se contém prazo para defesa do condutor

infrator devidamente identificado, parece óbvio que este também deva receber a notificação.

A administração pública não pode esperar que o proprietário do veículo, seja pessoa física ou jurídica realize a notificação do condutor infrator para que este apresente defesa e recursos. O condutor infrator também deve ser notificado pela Administração Pública.

Observa-se que tanto o artigo 4º, §4º, da Resolução nº 619/2016 quanto o artigo 282 do Código de Trânsito Brasileiro, permitem sim a notificação do condutor infrator, sendo que este deve sim ser notificado de todas as fases do processo de multa.

De extrema importância demonstrar que com base no artigo 281, p.u, II do Código de Trânsito Brasileiro, que trata do prazo decadencial para expedição da notificação de autuação, muito embora o entendimento da Administração Pública seja de envio desta notificação ao proprietário, pela ótica constitucional o não envio de qualquer uma das notificações ao condutor gera nulidade do processo de multa.

De acordo com Ordeli Savedra Gomes e Josimar Campos Amaral⁶,

Quando utilizada a remessa postal, a expedição caracterizar-se-á pela entrega da notificação da autuação pelo órgão ou entidade de trânsito à empresa responsável por seu envio. Sempre que não obtiver êxito e finda as tentativas de notificar o infrator ou proprietário do veículo por via postal ou pessoal, as notificações dar-se-ão por edital publicado em diário oficial.

Ainda para os supra referidos autores Savedra e Amaral⁷,

Quando a nossa Carta Magna assegura aos cidadãos o direito ao contraditório, tanto em processo judicial como administrativo, quer deixar claro que o Estado deve, inicialmente, em havendo motivação, imputar algo ao cidadão, para que este, tendo ciência, possa contradizer com argumentos e provas que serão levadas ao processo.

Assim questiona-se: o legislador não determinou a notificação da autuação ao condutor infrator, mas previu a possibilidade de sua notificação acerca da penalidade?

E mais do que isto, prevendo a notificação do condutor infrator acerca da penalidade e mesmo assim não o notifica (inclusive em casos de autuação mediante abordagem), porque então o notifica do processo de suspensão ou cassação?

⁶ Ordeli Savedra Gomes e Josimar Campos Amaral, *Processo Administrativo de Trânsito*, Juruá Editora, Curitiba, 2018, página 53.

⁷ *Ibidem* pág. 10

Imperioso salientar que nas hipóteses de instauração de processo de suspensão do direito de dirigir e de cassação da CNH, a administração pública irá enviar as notificações a quem de direito, sendo questionável o motivo de não ser determinado a notificação do condutor no processo originário de multa.

É verdade que em nem todos os casos o órgão autuador é o mesmo órgão que a autoridade de trânsito estadual, mas não se pode esquecer que se faz a presente análise frente aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, que deveriam ser bem adequados e previstos na legislação de trânsito.

De acordo com Alexandre Matos⁸

(...) sem a devida notificação do prazo máximo de trinta dias para que a parte interessada possa exercer o seu direito ao contraditório e a ampla defesa, os atos se tornam inconstitucionais, pela violação explícita ao artigo 5º, incisos LIV, LV e LVII da CF, além do descumprimento do artigo 281,II do CTB.

Corroborando a necessidade de notificação do condutor identificado, o artigo 2º da Resolução nº 299 do CONTRAN igualmente previu que não apenas o proprietário do veículo será parte legítima para apresentar requerimentos administrativos em defesa e recursos de sua conduta ou interesses, mas também o condutor devidamente identificado.

Vejamos:

Art.2º É parte legítima para apresentar defesa de autuação ou recurso em 1ª e 2ª instâncias contra a imposição de penalidade de multa a pessoa física ou jurídica proprietária do veículo, o condutor, devidamente identificado, o embarcador e o transportador, responsável pela infração.

Respaldo ainda a necessidade de notificação do condutor devidamente identificado, existe previsão legal no artigo 257 do Código de Trânsito Brasileiro que assim dispõe:

Art. 257. As penalidades serão impostas ao condutor, ao proprietário do veículo, ao embarcador e ao transportador, salvo os casos de descumprimento de obrigações e deveres impostos a pessoas físicas ou jurídicas expressamente mencionados neste Código. (...) 3º Ao condutor caberá a responsabilidade pelas infrações decorrentes de atos praticados na direção do veículo.

Frise-se que além da inexistência de notificação de autuação destinada ao condutor infrator, a notificação de penalidade também não é enviada ao mesmo, em nítida afronta a

⁸ Alexandre Matos, Nulidades dos Atos Administrativos de Trânsito, 1ª Edição, São Paulo, 2019, p. 224.

Súmula 312 do STJ, aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, artigos de lei e resoluções pertinentes.

De acordo com Ordeli Savedra Gomes⁹

O condutor do veículo é o responsável em obedecer as normas gerais de circulação e conduta, assim como pelos atos decorrentes do seu comportamento no trânsito. Ele é o principal responsável pela segurança de todos, durante os deslocamentos e também está sujeito às sanções tanto administrativas como penais.

Com a análise da legislação de trânsito e também da Constituição Federal, resta amplamente comprovado que o condutor devidamente identificado tem o direito ao devido processo legal e ao exercício da ampla defesa e do contraditório, o que costumeiramente não ocorre devido ao envio das notificações apenas ao proprietário do veículo.

Não se pode olvidar que o artigo 282, §3º do Código de Trânsito Brasileiro assim determina:

§ 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.

Entendo ser equivocado parágrafo terceiro do artigo supra referido, pois se condutor responde com pontos ou por infração com penalidade específica de Suspensão do Direito de Dirigir e conseqüentemente com o Processo de Suspensão do Direito de Dirigir ou até mesmo de Cassação da CNH, ao não ser notificado no processo de multa, ocorre incontroverso cerceamento de defesa e nulidade do processo administrativo.

O artigo 282, §3º do Código de Trânsito Brasileiro tem uma redação conflitante comparada aos demais artigos de lei citados, os quais permitem a notificação do condutor identificado.

De acordo com Wagner Oliveira¹⁰, o qual muito bem discorreu sobre esta temática, assim manifestou seu entendimento em seu artigo jurídico:

Assim, sempre que o condutor infrator, devidamente identificado pelo agente de trânsito no auto de infração ou apresentado pelo proprietário do veículo, deixar de ser notificado pelo órgão de trânsito, o processo administrativo se torna nulo, diante da afronta aos princípios constitucionais já citados.

⁹ Ordeli Savedra Gomes, Código de Trânsito Comentado e Legislação Complementar, 14ª Edição, Juruá Editora, Curitiba, 2019, página 237

¹⁰ <https://academiadodireitodetransito.com/2017/03/06/quem-deve-ser-notificado-o-proprietario-do-veiculo-ou-o-condutor-infrator/>

O legislador ao determinar o envio das notificações somente ao proprietário, olvidou-se totalmente do direito de defesa do condutor, pois não basta que ao mesmo seja possível exercer sua defesa, é fator imprescindível que o mesmo seja notificado para tal ato.

Neste sentido são as decisões do TJRS:

RECURSO INOMINADO. DETRAN-RS. AUTO DE INFRAÇÃO DE TRÂNSITO. AUSÊNCIA DE DUPLA NOTIFICAÇÃO DO CONDUTOR. NAITENIP. NULIDADE. SENTENÇA REFORMADA.

Verifica-se que as notificações do Auto de Infração de Trânsito (NAIT) e da Imposição da Penalidade (NIP) foram remetidas para o proprietário do veículo e não para o condutor, devidamente identificado, conforme determina os arts. 257, §3º, e 282, ambos, do CTB e a Súmula 312 do STJ. O fato do condutor ter sido autuado em flagrante não afasta a necessidade da sua notificação da autuação da infração de trânsito, com a cientificação do prazo para apresentação de defesa, nos termos do art. 3º, §3º, da Resolução nº 404/2012.

Destarte, inobservadas as formalidades legais nas notificações expedidas pela autarquia, enviadas somente ao proprietário do veículo, em afronta aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, impõe-se a reforma da sentença. RECURSO INOMINADO PROVIDO. (TJRS Recurso Cível Nº 71008123846, Terceira Turma Recursal da Fazenda Pública, Turmas Recursais, Relator: José Ricardo Coutinho Silva, Julgado em 08/05/2019).

RECURSO INOMINADO. DETRAN-RS. AUTO DE INFRAÇÃO DE TRÂNSITO. AUSÊNCIA DE DUPLA NOTIFICAÇÃO DO CONDUTOR. NAIT E NIP. NULIDADE. PREJUÍZO EVIDENCIADO. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA MANTIDA. Verifica-se que as notificações do Auto de Infração de Trânsito (NAIT) e da Imposição da Penalidade (NIP) foram remetidas para o proprietário do veículo e não para o condutor, devidamente identificado, conforme determina os arts. 257, §3º, e 282, ambos, do CTB e a Súmula 312 do STJ. O fato de o condutor ter sido autuado em flagrante não afasta a necessidade da sua notificação da autuação da infração de trânsito, com a cientificação do prazo para apresentação de defesa, nos termos do art. 3º, §3º, da Resolução nº 404/2012, e ainda. Destarte, inobservadas as formalidades legais nas notificações expedidas pela autarquia, enviadas somente ao proprietário do veículo, em afronta aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, ocasionando prejuízo ao direito de defesa administrativa ao infrator, impõe-se a declaração de nulidade dos efeitos do auto de infração. Incidência do instituto da decadência (art. 281, p. único, II, CTB) a impedir a renovação do ato. RECURSO INOMINADO DESPROVIDO. (Recurso Cível Nº 71007952690, Terceira Turma Recursal da Fazenda Pública, Turmas Recursais, Relator: José Ricardo Coutinho Silva, Julgado em 28/02/2019).

Cumprе ressaltar que muito embora as supra referidas jurisprudências mencionem a resolução 404/12 do Contran, esta foi substituída pela resolução 619/16.

Como consequência pela falta de notificações ao condutor para que este apresente, no processo de multa, defesa da autuação (ao órgão autuador) e recursos administrativos (a

Jari e ao Órgão Recursal de 2ª instância), subtrai-se três importantes vias de defesa administrativas, podendo inclusive gerar, conforme já exposto, um processo de suspensão do direito de dirigir ou de cassação da CNH em desfavor do condutor.

Oportuno salientar que no caso de condutor abordado no momento da infração ou ser o mesmo indicado como condutor infrator, a partir deste momento o órgão de trânsito já possui os seus dados e endereço (que devem coincidir com o já cadastrado e que obrigatoriamente devem estar atualizados), sendo possível que as notificações fossem enviadas a seu endereço.

Em respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa e ainda de acordo com a lição de Wagner Oliveira¹¹:

Em homenagem ao princípio da igualdade, com o qual começou essa tese, deve ser oportunizado o direito de defesa tanto ao proprietário do veículo quanto ao condutor infrator, com a notificação encaminhada ao seu endereço, sob pena de ser anulado TODO O PROCESSO ADMINISTRATIVO para a imposição da penalidade de multa, como também as penalidades decorrentes (suspensão, cassação, cancelamento da permissão), pois o vício daquele se estende a estas.

Com base em todo exposto, denota-se que existe sim previsão legal para notificação do condutor infrator, restando comprovado que um processo administrativo de multa sem notificações e cientificação do condutor interessado (da autuação e da penalidade) fere os princípios do devido processo legal, do contraditório e a ampla defesa, princípios estes imperiosos ao devido processo legal e aplicáveis ao Direito Administrativo e também ao Direito de Trânsito, sendo o processo de multa nulo de pleno direito.

Deve-se sempre lutar pela legalidade e perfeição dos atos administrativos.

¹¹ Ibidem.

REFERÊNCIAS

MATOS, Alexandre. *Nulidades dos Atos Administrativos de Trânsito*. São Paulo, 2019.

OLIVEIRA, Vagner Luciano. Quem deve ser notificado? O proprietário do veículo ou o condutor infrator? Disponível em: <<https://academiadodireitodetransito.com/2017/03/06/quem-deve-ser-notificado-o-proprietario-do-veiculo-ou-o-condutor-infrator/>> Acesso em: 22 out. 2019.

SAVEDRA GOMES, Ordeli. *Código de Trânsito Comentado e Legislação Complementar*. 14^a ed. Curitiba: Juruá, 2019.

_____; AMARAL, Josimar Campos. *Processo Administrativo de Trânsito*. Curitiba: Juruá, 2018.

DO CRIME DE VIOLAÇÃO DA SUSPENSÃO DO DIREITO DE DIRIGIR – ANÁLISE DO ARTIGO 307 DO CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA ATUALIZADA

Vicente M. V. Pinto¹
Vilnei Pinheiro Sessim²

Resumo: A presente exposição visa análise do artigo 307 do Código de Trânsito Brasileiro, bem como sua interpretação e aplicabilidade pela doutrina e pelos tribunais. Seja no caso de violação da suspensão derivada da autoridade de trânsito, seja nos casos de suspensão decorrente de sentença judicial, com especial enfoque sobre a decisão paradigma, a saber, o *habeas corpus* número 427.472/SP, do Superior Tribunal de Justiça.

Palavras-chaves: Crimes de trânsito. Artigo 307 do Código de Trânsito Brasileiro. Violação da suspensão. Habeas corpus 427.472-sp. Informativo de jurisprudência do STJ n.º 641.

INTRODUÇÃO

O Código de Trânsito Brasileiro possui seção própria que cuida dos crimes de trânsito, estabelecida no “Capítulo XIX – Dos Crimes de Trânsito”, contendo 11 (onze) tipos penais, os quais visam proteger a incolumidade pública, bem jurídico tutelado pela criminalização das condutas. É dizer, através do peso das sanções criminais visam gerar segurança à coletividade, especificamente no trânsito.

Dentre os tipos penais, previu o legislador, através do artigo 307, punição para quem viola a suspensão do direito de dirigir ou a proibição de se obter a permissão ou a habilitação para dirigir veículo automotor, com detenção de seis meses a um ano e multa.

Contudo, entendemos que faltou ao legislador maior precisão técnica na elaboração do tipo penal, não especificando a qual tipo de suspensão estava se referindo (administrativa, judicial ou ambas) para aplicação da penalidade, ficando a mercê da doutrina e jurisprudência interpretarem o tipo penal a fim de melhor adequá-lo, interpretação esta que veio se aperfeiçoando desde a entrada em vigor do Código de Trânsito Brasileiro até os dias atuais.

¹ Advogado graduado pela PUC/RS – Pós-Graduado em Direito de Trânsito pela Escola Verbo Jurídico. E-Mail: vmvp777@gmail.com

² Advogado graduado pela UCS - Pós-Graduado em Direito de Trânsito pela Escola Verbo Jurídico. E-Mail: sessimadvogados@gmail.com

Portanto, na presente exposição, analisa-se o artigo 307, bem como a evolução jurisprudencial quanto a sua aplicabilidade, ressaltando o julgamento da ação constitucional de *habeas corpus* de número 427.472/SP, oriunda do Superior Tribunal de Justiça, bem como a sedimentação da jurisprudência sobre a temática.

2 DO ARTIGO 307 E DA NATUREZA DA SUSPENSÃO VIOLADA

“Art. 307. Violar a suspensão ou a proibição de se obter a permissão ou a habilitação para dirigir veículo automotor imposta com fundamento neste Código:

*Penas - detenção, de seis meses a um ano e multa, com nova imposição adicional de idêntico prazo de suspensão ou de proibição. **Parágrafo único.** Nas mesmas penas incorre o condenado que deixa de entregar, no prazo estabelecido no § 1º do art. 293, a Permissão para Dirigir ou a Carteira de Habilitação.”*

O Código de Trânsito Brasileiro prevê no seu artigo 307, tipo penal para quem é autuado por conduzir veículo automotor, estando com seu direito de dirigir suspenso.

Nas palavras do renomado jurista Leonardo Schmitt de Bem, tem-se:

“É crime de perigo abstrato que pretende evitar eventual desobediência por parte do agente responsabilizado pela autoridade competente. (SCHIMITT DE BEM, Leonardo. Direito Penal de Trânsito. 3ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p.429).”

Em que pese a aparente inteligibilidade do artigo, em uma análise mais apurada se percebe que o legislador não foi muito preciso em sua construção. Tanto porque, utilizou o termo “**suspensão**” de forma ampla, sem distinguir entre a suspensão derivada da penalidade administrativa, prevista no inciso III do artigo 256 do Código de Trânsito Brasileiro, imposta por Autoridade de Trânsito, daquela decorrente de decisão judicial.

A falta de técnica na elaboração do dispositivo legal criou divergência de interpretações quanto a sua aplicação. Restava a dúvida, a intenção do legislador foi a de aplicar a sanção prevista no artigo 307 apenas quando violada a suspensão administrativa, tão somente quando violada a suspensão judicial ou em ambos os casos?

Entre os doutrinadores que filiam a tese de que a afronta ao dispositivo legal se edifica no descumprimento de ordens das duas naturezas, destacam-se **Renato Marcão e Damásio Evangelista de Jesus**:

“No caput do art. 307 a tutela penal visa a Administração Pública, sob o enfoque do prestígio das decisões administrativas e judiciais relacionadas à suspensão ou a proibição de se obter a permissão ou a habilitação para dirigir veículo

automotor, impostas com fundamento em regra do Código de Trânsito Brasileiro. (MARCAO, Renato, Crimes de Trânsito, 5ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 197).”

“Protege-se o normal desenvolvimento da Administração Pública, no sentido de fazer cumprir a decisão, judicial ou administrativa, que impôs pena criminal ou administrativa” (E. DE JESUS, Damásio, Crimes de trânsito, 8ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 185).”

De outro lado, entre os juristas que entendem que tal artigo só se aplica nos casos de violação da suspensão derivada de decisão judicial, destacam-se **Marcellus Polastri e Nei Pires Mitidiero**:

“Assim, o descumprimento pelo agente da suspensão ou proibição de obtenção da permissão ou da habilitação para dirigir veículo automotor, imposta como pena criminal pelo juiz, na forma dos arts. 292 e 293 do Código de Trânsito Brasileiro, equivalerá a verdadeira desobediência à determinação judicial, sendo erigida em tipo penal no art. 307 no Estatuto de Trânsito. Portanto, o bem jurídico tutelado é a decisão ou autoridade do juiz, ou seja, em suma, a administração da justiça. O verbo do tipo é violar, devendo o agente, com conhecimento da restrição imposta, descumpri-la, violando a determinação judicial. Autores sustentam que o tipo em questão abrangeria, também, a restrição imposta administrativamente, ou seja, a imposição da suspensão pela Autoridade Administrativa (art. 162, II, do CTB). Porém, pensamos não ser a melhor interpretação, já que, conforme visto, o tipo tutela o bem jurídico Administração da Justiça, e, por outro lado, o parágrafo único faz expressa menção ao art. 293 do Código de Trânsito Brasileiro (LIMA POLASTRI, Marcellus, Crimes de trânsito: aspectos penais e processuais, 2ª. ed. São Paulo: Atlas, 2015, pag. 147).”

“Conforme consta deste art. 307, caput, comete o crime de violação da suspensão da permissão ou da habilitação para dirigir veículo automotor, ou violação da proibição de se obter a permissão para dirigir o referido veículo que, suspenso ou proibido por meio de sentença judicial, dirige, em via terrestre aberta à circulação, veículo automotor.” (Crimes de Trânsito e Crimes de Circulação Extratransito: Comentários à Parte Penal do CTB – São Paulo: Saraiva, 2015, pag. 1.291).”

Em que pese a divergência da doutrina, em apurada análise na construção do artigo 307, percebe-se que foram utilizadas expressões que levam a crer, pretendia o legislador punir a violação da **suspensão decorrente de decisão judicial**, senão vejamos:

1. A expressão ***“suspensão ou a proibição de se obter a permissão ou a habilitação para dirigir veículo automotor”*** é idêntica àquela prevista no artigo 292, não se encontrando em nenhum outro artigo do Código de Trânsito;
2. A expressão ***“Nas mesmas penas incorre o condenado”***, denota que o termo “condenado” diz respeito a suspensão derivada de decisão judicial;

3. A expressa referencia o § 1º do art. 293, o qual dispõe que “*o réu será intimado a entregar à autoridade judiciária*”.

Oportuno esclarecer que, a sanção de “suspensão” derivada de decisão judicial já era aplicada antes do atual Código de Trânsito, enquanto pena restritiva de direito, com previsão legal no inciso III do artigo 47 do Código Penal.

A partir da vigência da Lei 9.503, no ano de 1998, deixou-se de aplicar a suspensão com base no Código Penal, passando-se a utilizá-la como sanção principal, isolada ou cumulativamente com outras penas, a teor do **artigo 292**³ do Código de Trânsito Brasileiro, com prazo de duração variando de 2 meses a 5 anos. Nesse caminho, deve-se atentar a proporcionalidade, à gravidade do fato típico e ao grau de censura merecido pelo agente, conforme prevê o **art. 293**⁴, diferente do prazo da suspensão administrativa, prevista nos parágrafos 1º e 2º do artigo 261, a qual pode variar de 2 a 12 meses.

³ [...] **SUSPENSÃO OU PROIBIÇÃO DE OBTER A PERMISSÃO OU A HABILITAÇÃO PARA DIRIGIR VEICULO AUTOMOTOR. AFASTAMENTO. IMPOSSIBILIDADE.** Tratando-se de sanção cumulativa expressamente estabelecidas no Código de Trânsito Brasileiro, a pena de suspensão ou proibição de obter a permissão ou a habilitação para dirigir veículo automotor é de aplicação cogente. O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento de que a aplicação de penalidade na esfera administrativa é independente da esfera penal, não havendo, portanto, falar em afastamento da pena de suspensão da habilitação para dirigir veículo automotor em razão de ter sido aplicada medida semelhante na esfera administrativa. Mantido o tempo de duração da suspensão em 01 ano, tendo em vista as circunstâncias e a gravidade dos crimes, nos termos do Art. 293 do Código de Trânsito Brasileiro. APELAÇÃO DESPROVIDA. (Apelação Crime Nº 70075721241, Sétima Câmara Criminal, Tribunal de Justiça do RS, Relator: José Conrado Kurtz de Souza, Julgado em 28/03/2018).

⁴ [...] **RECURSO MINISTERIAL. PERÍODO DE SUSPENSÃO DA HABILITAÇÃO.** Não assiste razão ao órgão ministerial ao postular o recrudescimento do período de suspensão da habilitação para dirigir veículo automotor. Embora o artigo 293 do CTB não estabeleça os parâmetros para a sua fixação, é certo que, para o estabelecimento do prazo de duração da medida, deverão ser observadas as peculiaridades do caso em concreto, especialmente a gravidade do delito e o grau de culpabilidade do agente. A graduação da sanção não se vê adstrita à análise das circunstâncias judiciais do artigo 59 do Estatuto Repressivo. Jurisprudência do STJ. No caso dos autos, conservada a suspensão por 02 (dois) anos, quantum que se mostrou adequado e proporcional às particularidades do delito, observado o elevado grau de alcoolemia, bem como as circunstâncias do crime, já que o réu deu causa a um acidente automobilístico e lesão corporal ao motorista do carro atingido. - EXECUÇÃO PROVISÓRIA DA PENA. Adesão ao entendimento assentado pelo plenário do STF no julgamento do HC 126.292/SP. Possibilidade de se executar provisoriamente a pena confirmada por esta segunda instância, sem ofensa ao princípio constitucional da presunção da inocência. Determinada a execução provisória da pena. Apelos desprovidos.(Apelação Criminal, Nº 70081491201, Oitava Câmara Criminal, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Dálvio Leite Dias Teixeira, Julgado em: 28-08-2019);

Neste sentido, se destaca que tal sanção já está prevista nos tipos penais dos artigos 302⁵, 303⁶, 306⁷, 307 e 308⁸, cumulada à pena privativa de liberdade, na modalidade de detenção.

Igualmente, o **artigo 294**⁹ prevê a possibilidade da suspensão derivada de medida cautelar, durante investigação ou da ação criminal, a fim de garantir a ordem pública.

Não bastando, ainda, pode ser derivada da reincidência em quaisquer dos crimes previstos no Código de Trânsito, conforme prevê o seu **artigo 296**¹⁰.

O renomado doutrinador Julyver Modesto tece pertinente observação, quando assim assevera:

“O crime do artigo 309 prevê a conduta de “Dirigir veículo automotor, em via pública, sem a devida Permissão para Dirigir ou Habilitação ou, ainda, se cassado o direito de dirigir, gerando perigo de dano”; isto é, o condutor que é surpreendido dirigindo, quando cassado o documento de habilitação (que é uma penalidade administrativa mais gravosa que a suspensão) somente comete crime se estiver dirigindo de maneira anormal, gerando perigo de dano, não sendo lógico, portanto, que o condutor suspenso administrativamente seja punido criminalmente pela violação a esta suspensão. Desta forma, para aquele que viola a suspensão administrativa, a consequência jurídica será a aplicação de multa de trânsito, pela infração de trânsito do artigo 162, inciso II, e a cassação do documento de habilitação, conforme artigo 263, inciso I; reservando-se a punição criminal do artigo 307 somente para aquele que viola a suspensão judicial anteriormente imposta”
(<https://www.ctbdigital.com.br/comentario/comentario307>).”

Além disso, o CONTRAN também possui entendimento da aplicação do artigo 307 apenas nos casos de violação de suspensão imposta por sentença judicial criminal, conforme

⁵ Art. 302. (Homicídio)

⁶ Art. 303. (Lesão corporal)

⁷ Art. 306. (Embriaguez)

⁸ Art. 308. (Racha)

⁹ **RECURSO EM SENTIDO ESTRITO. CRIMES DO CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO. ART. 306. EMBRIAGUEZ AO VOLANTE. DECRETAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR INSERTA NO ART. 294 DO CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO. AUSÊNCIA DE NECESSIDADE DA MEDIDA. CRIME QUE NÃO SE REVESTE DE ALTA GRAVIDADE E CONDIÇÕES PESSOAIS FAVORÁVEIS.** A aplicação da medida cautelar de suspensão da habilitação para dirigir veículo automotor encontra respaldo no Art. 294 do Código de Trânsito Brasileiro, mas não se faz necessária no caso dos autos, pois que o recorrente está sendo investigado tão somente pela prática do crime de embriaguez ao volante (Art. 306 do Código de Trânsito Brasileiro) e não possui condições pessoais desfavoráveis. **RECURSO EM SENTIDO ESTRITO PROVIDO.**(Recurso em Sentido Estrito, Nº 70081889818, Sétima Câmara Criminal, Tribunal de Justiça do RS, Relator: José Conrado Kurtz de Souza, Julgado em: 29-08-2019).

¹⁰[...] **SUSPENSÃO DO DIREITO DE DIRIGIR VEÍCULO AUTOMOTOR PENA PREVISTA NO PRECEITO SECUNDÁRIO DO ART. 306 DO CTB FIXAÇÃO CORRETA.** O preceito do art. 296 do CTB, que prevê a aplicação de pena de suspensão ou proibição de conduzir veículo automotor apenas quando o acusado for reincidente, só tem aplicação nos casos em que o tipo da condenação não fizer previsão de tal pena em seu preceito secundário. **RECURSO NÃO PROVIDO.** (TJ-SP - APL: 198619120108260625 SP 0019861-91.2010.8.26.0625, Relator: Willian Campos, Data de Julgamento: 16/10/2012, 4ª Câmara de Direito Criminal, Data de Publicação: 19/10/2012).

se verifica pela observação que consta na ficha de enquadramento 502-92 – 162, II, do volume II do Manual Básico de Fiscalização de Trânsito (Res. 561/15), “*in verbis*”:

“Configura crime apenas a violação da suspensão do direito de dirigir imposta por autoridade judiciária. Neste caso, havendo indícios de crime, notificar a polícia judiciária para providências cabíveis.”

No Estado do Rio Grande do Sul, houve um gradual aperfeiçoamento das decisões do Tribunal de Justiça Estadual. Desde a entrada em vigor do Código de Trânsito, no ano de 1998 até meados de 2016, a jurisprudência majoritária entendia que o artigo 307 se aplicava tanto nos casos de violação da suspensão decorrente de autoridade de trânsito, quanto derivada de sentença judicial criminal, entendimento este também escorado na posição dos supracitados doutrinadores Damásio Evangelista de Jesus e Renato Marcão, como já explanado.

A partir de 2017, então, iniciou-se uma progressiva mudança de entendimento, pela aplicação do artigo 307 somente nos casos de violação da suspensão judicial.

Atualmente o entendimento sedimentado é de que a violação da suspensão administrativa é fato atípico restando ao artigo 307 somente aos casos de violação de suspensão do direito de dirigir derivada de decisão judicial¹¹.

¹¹ **“VIOLAR DA PROIBIÇÃO DE DIRIGIR (ART. 307, DO CTN). REJEIÇÃO DA DENÚNCIA. ATIPICIDADE. AFASTADA. DETERMINADO O PROSSEGUIMENTO DO FEITO.** O delito do artigo 307, do Código de Trânsito Brasileiro, pressupõe que o autor do fato tenha violado a penalidade imposta de suspensão ou proibição do direito de dirigir, desimportante se a penalidade anterior foi imposta no âmbito judicial ou administrativo. Precedentes. Havendo elementos que indicam o descumprimento, deve ser iniciado o procedimento penal próprio. **DERAM PROVIMENTO.** (Recurso Crime, Nº 71001270495, Turma Recursal Criminal, Turmas Recursais, Relator: Alberto Delgado Neto, Julgado em: **25-06-2007**); **APELAÇÃO CRIME. VIOLAÇÃO DA SUSPENSÃO DO DIREITO DE DIRIGIR. ART 307 DO CTB. SANÇÃO ADMINISTRATIVA OU CONDENAÇÃO CRIMINAL.** 1- O Código de Trânsito Brasileiro prevê a suspensão ou proibição de dirigir veículos automotores, oriundas tanto de condenação criminal quanto de sanção administrativa. A violação de qualquer uma delas configura o delito do art. 307 da Lei 9.503/97 2- Comprovadas a existência e a autoria do delito, inclusive com a confissão do réu, a condenação é a medida que se impõe. **RECURSO PROVIDO. UNÂNIME.** (Recurso Crime, Nº 71001579978, Turma Recursal Criminal, Turmas Recursais, Relator: Cristina Pereira Gonzales, Julgado em: **28-04-2008**); **RECURSO CRIME. DELITO DE TRÂNSITO. ARTIGO 307 DO CTB. SUFICIÊNCIA PROBATÓRIA. SENTENÇA CONDENATÓRIA MANTIDA. PENA REDUZIDA.** Réu abordado em barreira policial, ocasião em que constatado seu impedimento para dirigir veículo automotor, caracterizando, assim, a violação à proibição administrativamente imposta. Documentação suficiente para demonstrar a impossibilidade de o acusado conduzir veículo automotor. Comprovada a ocorrência do fato criminoso, a condenação é medida necessária. Pena privativa de liberdade reduzida porque exacerbada. Inviabilidade do afastamento da pena de multa porque cumulativamente cominada para o delito. Condenado que externa sinais de riqueza, não fazendo jus ao benefício da AJG. **RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO.** (Recurso Crime, Nº 71002348597, Turma Recursal Criminal, Turmas Recursais, Relator: Cristina Pereira Gonzales, Julgado em: **14-12-2009**); **APELAÇÃO-CRIME. REJEIÇÃO DA DENÚNCIA. ART. 307 DO CTB. DIRIGIR VEÍCULO COM HABILITAÇÃO SUSPENSADA IMPOSTA POR SANÇÃO ADMINISTRATIVA.** O art. 307

3 DO JULGAMENTO DO HABEAS CORPUS 427.472-SP

Lançando luz sobre o tema, em 23/08/2018, a Sexta Turma do Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do *habeas corpus* número 427.742/SP, em impetração de relatoria da

do CTB pressupõe a violação de uma imposição, seja ela administrativa, seja judicial, de proibição ou de suspensão para conduzir veículos automotores. Precedentes. Havendo indícios de autoria e de materialidade, resta desconstituída a decisão recorrida que rejeitou a denúncia, para que o feito tenha regular tramitação. **APELAÇÃO PROVIDA.** (Recurso Crime, Nº 71004337838, Turma Recursal Criminal, Turmas Recursais, Relator: Edson Jorge Cechet, Julgado em: **24-06-2013**); **APELAÇÃO CRIME. CRIMES DE TRÂNSITO. ART. 307 DO CTB. MATERIALIDADE E AUTORIA COMPROVADAS. SENTENÇA CONDENATÓRIA MANTIDA. PENA READEQUADA.** 1. Prova suficiente acerca da materialidade e da autoria, prestando-se, portanto, para amparar o decreto condenatório. 2. O objeto jurídico da tutela penal em relação ao art. 307 do CTB é o prestígio das decisões administrativas e judiciais, de modo que a caracterização da conduta típica pressupõe a violação de uma imposição, seja administrativa ou judicial. Fato ocorrido quando o réu se encontrava com o direito de dirigir suspenso, do que tinha plena ciência, o que permite concluir pela tipicidade da conduta. 3. Cabível a substituição da pena privativa de liberdade por uma restritiva de direitos, na modalidade de prestação pecuniária, uma vez que não se trata de reincidência específica e por se mostrar socialmente recomendável, bem como em atenção aos critérios orientadores do JECRIM. 4. A pena acessória de suspensão do direito de dirigir, nos moldes em que estabelece o art. 307 do CTB, deve ser fixada no mesmo patamar da imposição administrativa ou penal descumprida. Readequação, contudo, que não se procede a fim de obstar a reformatio in pejus. **RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO.** (Recurso Crime, Nº 71005409677, Turma Recursal Criminal, Turmas Recursais, Relator: Luiz Antônio Alves Capra, Julgado em: **28-09-2015**); **APELAÇÃO CRIMINAL. CRIME DE TRÂNSITO. ART. 307 DO CTB. MATERIALIDADE E AUTORIA COMPROVADAS. MANUTENÇÃO DA CONDENAÇÃO.** O Ministério Público, em grau recursal, mantém a condição de parte. Necessidade de resguardar o sistema acusatório e os critérios orientadores do JECRIM que justificam o afastamento de privilégios que importam em violação ao contraditório, a ampla defesa e a isonomia entre as partes. Prova suficiente acerca da materialidade e da autoria. Existência de prova documental que se presta para demonstrar a suspensão do direito de dirigir e a ciência deste pelo réu, corroborada esta pela confissão e pelo relato de testemunha idônea. Fato ocorrido quando o réu se encontrava com o direito de dirigir suspenso, do que tinha plena ciência, o que permite concluir pela tipicidade da conduta. O art. 307 do CTB é crime formal, que não exige resultado naturalístico consistente na produção de lesão, e de perigo abstrato, ou seja, não exige a ocorrência do perigo de dano concreto para sua configuração. **APELO IMPROVIDO.** (Recurso Crime, Nº 71005520812, Turma Recursal Criminal, Turmas Recursais, Relator: Luiz Antônio Alves Capra, Julgado em: **22-02-2016**); **APELAÇÃO-CRIME. DELITO DE TRÂNSITO. ART. 307 DO CTB. DIRIGIR VEÍCULO COM HABILITAÇÃO SUSPENSA. MUDANÇA DE ORIENTAÇÃO.** 1. Para aperfeiçoar o tipo penal previsto no art. 307 do CTB, necessária a existência de decisão judicial. 2. A hipótese de suspensão administrativa, em decorrência de aplicação das normas do art. 261 da Lei n. 9.503/97, não permite a integração da essência do tipo. 3. Atipicidade de conduta reconhecida. **RECURSO PROVIDO.** (Recurso Crime, Nº 71007104870, Turma Recursal Criminal, Turmas Recursais, Relator: Edson Jorge Cechet, Julgado em: **25-09-2017**); **APELAÇÃO-CRIME. ART. 307 DO CTB. VIOLAR SUSPENSÃO DO DIREITO DE DIRIGIR. DECISÃO JUDICIAL. SENTENÇA CONDENATÓRIA REFORMADA.** 1. Para aperfeiçoar o tipo penal previsto no art. 307 do CTB, necessária a existência de decisão judicial, o que ocorre no caso em comento. 2. Todavia, considerando que a penalidade imposta judicialmente determinava a suspensão pelo prazo de 03 meses e 27 dias, a contar de 08/11/2016, com término em 05/03/2017, tendo sido extinta formalmente em 21/11/2017, o fato havido em 10/08/2018 situa-se fora do período da proibição, tornando-se atípico. 3. Os trâmites posteriores, estabelecidos para devolução da CNH, são exigências que descaracterizam, para efeito penal, a existência de crime, porque o condutor, nesse período, fica apenas “desabilitado”, não prorrogando o prazo da suspensão, até mesmo pelos limites estabelecidos no artigo 261 do CTB, sendo causa de mera infração administrativa, prevista no art. 256 do mesmo diploma. **RECURSO PROVIDO.** (Apelação Criminal, Nº 71008853434, Turma Recursal Criminal, Turmas Recursais, Relator: Edson Jorge Cechet, Julgado em: **07-10-2019**).”

eminente Ministra Maria Thereza De Assis Moura, decidiu por sua maioria, que a violação da suspensão de cunho administrativo é fato atípico. Ou seja, deve ser aplicado o artigo 307 do Código de Trânsito Brasileiro apenas nos casos onde há violação de suspensão imposta por **decisão judicial**, conforme se depreende pela ementa do acórdão abaixo colacionada:

HABEAS CORPUS. ART. 307 DO CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO. VIOLAR A SUSPENSÃO OU A PROIBIÇÃO DE SE OBTER A PERMISSÃO OU A HABILITAÇÃO PARA DIRIGIR VEÍCULO AUTOMOTOR. DESCUMPRIMENTO DE DECISÃO DE NATUREZA PENAL.

1. Com o desenvolvimento da legislação de trânsito, buscando resguardar a segurança viária, conter o crescimento no número de acidentes e retirar de circulação motoristas que punham em risco a vida e integridade física das demais pessoas, a suspensão da habilitação para dirigir veículo automotor, antes restrita a mera penalidade de cunho administrativo, passou a ser disciplinada como sanção criminal autônoma, tanto pelo Código Penal - CP, ao defini-la como modalidade de pena restritiva de direitos, como pelo Código de Trânsito Brasileiro - CTB, ao definir penas para os denominados "crimes de trânsito". 2. Assim, nos termos do art. 292 do CTB, a suspensão da habilitação para dirigir veículo automotor pode ser imputada como espécie de sanção penal, aplicada isolada ou cumulativamente com outras penas. **3. Dada a natureza penal da sanção, somente a decisão lavrada por juízo penal pode ser objeto do descumprimento previsto no tipo do art. 307, caput, do CTB, não estando ali abrangida a hipótese de descumprimento de decisão administrativa, que, por natureza, não tem o efeito de coisa julgada e, por isso, está sujeita à revisão da via judicial.** 4. In casu, a conduta de violar decisão administrativa que suspendeu a habilitação para dirigir veículo automotor não configura o crime do artigo 307, caput, do CTB, embora possa constituir outra espécie de infração administrativa, segundo as normas correlatas. 5. Ordem concedida para anular a condenação do paciente e determinar o trancamento do procedimento penal que já se encontra em fase de execução." (grifo nosso)

Mister ressaltar os fundamentos que escoraram a tese vencedora, arguidos no voto da relatora, que assim pontuou sua interpretação legal:

*"[...] Frente a esse contexto, penso que não há dúvida sobre o alcance do tipo penal previsto no art. 307, caput, do Código de Trânsito, na medida em que a norma incriminadora quer proteger a justiça penal que, por decisão do juízo criminal, reconheceu a prática de crime de trânsito e, por isso, aplicou a sanção, isolada ou cumulativamente, de suspensão ou proibição de se obter a permissão ou a habilitação para dirigir veículo automotor. **Tal conclusão decorre, primeiramente, da logicidade do sistema penal, que não iria impor uma sanção penal por desobediência de decisão administrativa, porque esta não pressupõe a coisa julgada, e, por isso, está sujeita à reforma da via judicial.** De fato, é impensável o sujeito responder por crime de desobediência em decorrência de punição que pode não ser revista, como por exemplo, quando o condutor tem sua habilitação suspensa em razão de excesso de pontos na carteira e prova, em processo judicial, que houve equívoco no sistema do departamento de trânsito ao autuá-lo por infrações cometidas por terceiro; fato comum no nosso país em razão da clonagem de placas, de adulteração de chassis e até por falha no registro de venda de veículos. **Em segundo lugar, teríamos sérios problemas quanto aos marcos iniciais da prescrição penal, diante do procedimento específico das autoridades de trânsito e do regramento de impugnação das autuações fiscais, bem como, de qual seria o quantum de pena em abstrato a ser considerado, porquanto a análise dos artigos 165 e seguintes do CTB aponta, em alguns***

***casos, a pena de 12 (doze) meses de suspensão e, noutros, sequer menciona qual seria o tempo correspondente, tudo a depender do julgamento pelos órgãos da autoridade de trânsito.** E mais: pode ocorrer de o agente ser punido, ao mesmo tempo, administrativamente e em processo criminal e descumprir, por um só ato, a restrição; haveria aí um concurso formal? Como visto, tudo parece não ter fundamento dentro do plano da lógica legislativa se se considerar a decisão administrativa como presente no núcleo incriminador. Não obstante isso, o fato é que o exame da norma incriminadora expõe claramente a escolha do legislador: a violação prevista no tipo do artigo 307, caput, do CTB refere-se à decisão judicial. Com efeito, basta notar que o parágrafo único do mencionado artigo remete a hipótese ao comando do artigo 293 do CTB, que expressamente delimita de qual autoridade está a determinação a falar: da **“autoridade judiciária”**. Ora, se a lei quisesse incluir a decisão administrativa teria feito nesse momento ou noutro, e não o fazendo, não pode o intérprete ampliar o sentido da norma penal, sob pena de grave risco ao princípio da legalidade.” (grifo nosso)*

Igualmente, a exposição do voto vencido do preclaro Ministro Nefi Cordeiro, com especial destaque quando atenta ao **incentivo** que se poderia estar concedendo, descriminalizando a violação da suspensão de cunho administrativo, *“in verbis”*:

“Além do que, como argumentação de política criminal, parece-me um gravíssimo incentivo a que pessoas que tenham suspensa a habilitação continuem dirigindo, porque, ainda que isso seja uma infração administrativa, não possui as mesmas consequências do tipo penal que prevê a pena de detenção no art. 307. Então, com o máximo respeito, parece-me que as elementares do art. 307 estão preenchidas quando há o desrespeito à punição administrativa. Assim, apresento a minha respeitosa divergência. O resultado, então, é o inverso do que propõem Vossas Excelências.”

Desta maneira, a decisão do Superior Tribunal de Justiça se coadunou com a posição que o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul já vinha adotando, bem como com posicionamento de parte da doutrina.

Ressalta-se que tal decisão se tornou paradigma, sendo publicada no **Informativo de Jurisprudência do STJ n.º 641, de 1º março de 2019**, verdadeiro marco para a sedimentação e unificação das decisões no país.

CONCLUSÃO

Ao final do presente artigo, cumpre asseverar que a Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, em seu artigo 8º diz *“a lei apenas deve estabelecer penas estrita e evidentemente necessária, e ninguém pode ser punido se não por força de uma lei estabelecida e promulgada antes do delito legalmente aplicado”*¹², vem daqui o princípio da intervenção mínima do poder Estatal. Um princípio norteador do Direito Penal,

¹² www.direitoshumanos.usp.br. Acesso em 28/10/2019 às 15:17.

garantidor, que só será legitimado a criminalização de um fato, quando, última possibilidade de proteção de um bem jurídico tutelado, pois, se em outra esfera do Direito, for possível a proteção desse bem não poderá ser um bem jurídico protegido pelo direito Penal, não será legitimado, pois existirá outras esferas do Direito capaz de dar conta do problema.

Sendo assim parece necessário que a intervenção do direito penal fique limitada ao mínimo possível na vida da sociedade, observando, quando os demais ramos do direito não forem capazes de proteger o convívio em sociedade, levando-se em conta: a responsabilidade penal pelo fato e não pelo autor; a, não responsabilidade objetiva pelo simples resultado, e ainda a culpabilidade como a medida da pena.

Neste diapasão, a jurisprudência foi evoluindo a interpretação legal, optando por aplicar o artigo 307 do Código de Trânsito Brasileiro apenas quando ocorrer violação da suspensão do direito de dirigir ou a proibição de se obter a permissão ou a habilitação para dirigir veículo automotor, decorrente de sentença judicial criminal, tornando a violação de suspensão administrativa determinada pela autoridade de trânsito, fato atípico, entendimento sedimentado através do julgamento do *habeas corpus* número 427.472/SP, pelo Superior Tribunal de Justiça.

BIBLIOGRAFIA

E. DE JESUS, Damásio. *Crimes de Trânsito*. 8ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

FUKASSAWA, Fernando. *Crimes de Trânsito* (Lei n. 9.503, de 23 de setembro de 1997, alterada até a Lei nº 12.971, de 09 de maio de 2014), 3ª. ed. São Paulo: Associação Paulista do Ministério Público, 2015.

SCHIMITT DE BEM, Leonardo. *Direito Penal de Trânsito*. 3ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

LIMA POLASTRI, Marcellus, *Crimes de trânsito: aspectos penais e processuais*, 2ª. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

PIRES MITIDIERO, Nei. *Crimes de Trânsito e Crimes de Circulação Extratransito: Comentários à Parte Penal do CTB* – São Paulo: Saraiva, 2015.

MARCAO, Renato. *Crimes de Trânsito*, 5ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.