

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO E FILOSOFIA DO DIREITO**

ESTEVAN IVANIO DA SILVA

**O PROCESSO ADMINISTRATIVO DE TRÂNSITO NO MUNICÍPIO DE PORTO
ALEGRE: REFLEXÕES SOBRE O DIREITO DE DEFESA NA PRIMEIRA
INSTÂNCIA ADMINISTRATIVA**



PORTO ALEGRE

2011

ESTEVAN IVANIO DA SILVA

**O PROCESSO ADMINISTRATIVO DE TRÂNSITO NO MUNICÍPIO DE PORTO
ALEGRE: REFLEXÕES SOBRE O DIREITO DE DEFESA NA PRIMEIRA
INSTÂNCIA ADMINISTRATIVA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Telmo Candiota da Rosa Filho

PORTO ALEGRE

2011

ESTEVAN IVANIO DA SILVA

**O PROCESSO ADMINISTRATIVO DE TRÂNSITO NO MUNICÍPIO DE PORTO
ALEGRE: REFLEXÕES SOBRE O DIREITO DE DEFESA NA PRIMEIRA
INSTÂNCIA ADMINISTRATIVA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
à Faculdade de Direito da Universidade Federal
do Rio Grande do Sul como requisito parcial
para a obtenção do grau de Bacharel em
Ciências Jurídicas e Sociais.

Aprovado em 05 de dezembro de 2011

Conceito atribuído: A

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Telmo Candiota da Rosa Filho
Orientador
Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS

Prof. Dr. Juarez Freitas
Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS

Prof. Dr. Sérgio Severo
Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS

À minha esposa Fanny, pelo amor e dedicação.

AGRADECIMENTOS

Ao longo destes cinco anos de estudos na Faculdade de Direito que culminam com a realização desta pesquisa, contei com o apóio de muitas pessoas: familiares, amigos e professores. Agradeço em especial:

À minha família pela compreensão e afeto.

Ao professor Telmo Candiota da Rosa Filho pelo estímulo, comprometimento e dedicação na orientação deste trabalho.

Aos professores da Faculdade de Direito da UFRGS que enriqueceram com seus ensinamentos minha trajetória, acadêmica e pessoal, ao longo do curso em ciências jurídicas e sociais.

Aos funcionários da Junta Administrativa de Recursos e Infrações da Prefeitura Municipal de Porto Alegre pela colaboração prestada.

E finalmente, mas não menos importante, à minha esposa Fanny, sempre presente, pelo amor, apóio e compreensão.

“Posso não concordar com nenhuma das palavras que você disser, mas defenderei até a morte o direito de você dizê-las”

VOLTAIRE

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo estudar o processo administrativo de trânsito no município de Porto Alegre. Especificamente, estudamos a defesa do condutor autuado na primeira instância administrativa. A análise centra-se nos procedimentos que podem resultar na imposição de penalidades ao condutor, ou seja, as fases ou partes concatenadas que compõem o processo administrativo de trânsito, entendido como uma sucessão dinâmica e encadeada de atos administrativos que visam um resultado final. Examinamos alguns processos que foram julgados pela JARI de Porto Alegre no ano de 2010. Neste trabalho, pautamo-nos pela legislação de trânsito e demais leis esparsas que regulam a matéria, além da doutrina pertinente e da jurisprudência. Através do exame desses instrumentos, buscamos contribuir para a melhor compreensão do julgamento dos recursos e da defesa dos condutores. Em face do estudo realizado, concluímos que a JARI não está isenta de falhas ao julgar os recursos interpostos pelos condutores autuados, aspecto que deve ser investigado pela sua relevância no âmbito do direito administrativo.

PALAVRAS-CHAVE: direito de trânsito, processo administrativo, recurso administrativo, direito de defesa, JARI.

ABSTRACT

The present essay aims to study the administrative proceedings concerning road traffic in the city of Porto Alegre. Specifically, we analyse the driver's defense in the first instance of the proceedings. The analysis focused on the proceedings that may result in the imposition of penalties to the driver, or put differently, the phases or parts assembled that compose the administrative traffic proceedings, which is understood as the dynamic succession of administrative acts that aim a given final result. We examine that some proceedings judged in Porto Alegre's JARI in 2010. In this essay, we base ourselves on the traffic legislation and in the remaining few laws that regulate the issue, as well as the case law and literature. Through these materials, we aim to contribute to a better understanding of the appeals decisions and of the drivers' defense. In light of the work conducted, we conclude that JARI is not without flaws when judging the appeals of the drivers, which should be examined due to its relevance to administrative law.

KEY WORDS: *Traffic law, administrative proceeding, administrative appeal, right to legal defense, JARI*

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|----------|--|
| AIT | Auto de Infração de Trânsito |
| CETTRAN | Conselho Estadual de Trânsito |
| CF | Constituição Federal |
| CNT | Código Nacional de Trânsito |
| CONTRAN | Conselho Nacional de Trânsito |
| CTB | Código de Trânsito Brasileiro |
| DAER | Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem |
| DENATRAN | Departamento Nacional de Trânsito |
| DETRAN | Departamento Estadual de Trânsito |
| DOE | Diário Oficial do Estado |
| DOU | Diário Oficial da União |
| EPTC | Empresa Pública de Transporte e Circulação |
| IPEA | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada |
| JARI | Junta Administrativa de Recursos e Infrações |
| MDA | Mapa Diário de Audiências |
| SIL | Secretaria de Infraestrutura e Logística |

| | |
|----------|--|
| SMT | Secretaria Municipal de Transportes |
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| OMS | Organização Mundial de Saúde |
| PROCERGS | Companhia de Processamento de Dados do Estado do Rio Grande do Sul |
| STJ | Superior Tribunal de Justiça |
| SUSEPE | Superintendência de Serviços Penitenciários |
| TJRS | Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul |

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| INTRODUÇÃO | 13 |
| 1 DIREITO DE TRÂNSITO: ASPECTOS CONCEITUAIS E JURÍDICOS | 16 |
| 1.1 Definições sobre o trânsito | 16 |
| 1.2 O trânsito no Brasil: pelo direito a um trânsito seguro | 17 |
| 1.3 A Lei Federal 9.503/1997 (CTB) | 25 |
| 1.4 A municipalização do trânsito na cidade de Porto Alegre | 26 |
| 1.4.1 Criação e competências da Junta Administrativa de Recursos de Infrações no município de Porto Alegre | 28 |
| 1.5 Poder de polícia: possibilidades de delegação a empresa pública? | 31 |
| 1.6 Distribuição de competências para aplicação de infrações na fiscalização de trânsito | 34 |
| 1.6.1 Fiscalização de trânsito e policiamento ostensivo | 35 |
| 2 PROCESSO E PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO | 39 |
| 2.1 Processo e procedimento administrativo de trânsito | 42 |
| 2.2 O devido processo legal na administração pública | 43 |
| 2.2.1 Princípio da ampla defesa e do contraditório | 43 |
| 2.3 Princípios fundamentais da administração pública em matéria de trânsito | 47 |
| 2.3.1 O princípio da legalidade | 48 |
| 2.3.2 O princípio da motivação | 48 |
| 2.3.3 O princípio do interesse público | 49 |
| 2.3.4 O princípio da proporcionalidade | 50 |
| 2.3.5 O princípio da imparcialidade ou impessoalidade | 51 |
| 2.3.6 O princípio da moralidade | 51 |
| 2.3.7 O princípio da publicidade | 52 |
| 2.4 Infrações e sanções no direito de trânsito | 52 |
| 2.5 O Auto de Infração de Trânsito (AIT) | 55 |
| 2.5.1 A competência administrativa para lavrar o AIT | 58 |
| 2.6 Homologação do AIT | 61 |
| 2.6.1 Da inconsistência ou irregularidade do AIT | 61 |

| | | |
|------------|--|-----------|
| 2.7 | Defesa prévia ou defesa da autuação | 62 |
| 3 | A DEFESA NA PRIMEIRA INSTÂNCIA ADMINISTRATIVA (JARI) NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE | 67 |
| 3.1 | O direito de defesa | 67 |
| 3.2 | Recurso administrativo de trânsito | 68 |
| 3.2.1 | Pressupostos do recurso administrativo de trânsito | 69 |
| 3.3 | Dos recursos de multa | 70 |
| 3.4 | Análise de processos da JARI do município de Porto Alegre | 70 |
| | CONSIDERAÇÕES FINAIS | 75 |
| | REFERÊNCIAS | 78 |
| | ANEXOS | 83 |

INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa estudar o processo administrativo de trânsito, na seara do direito de defesa na primeira instância administrativa, especificamente no município de Porto Alegre. Examinamos de forma ampliada a defesa do condutor autuado, pautando-nos na legislação de trânsito e demais leis esparsas que regulam a matéria, na doutrina pertinente e na jurisprudência. Para isso, avaliamos os critérios adotados pela Junta Administrativa de Recursos de Infrações para o deferimento ou indeferimento dos recursos apresentados pelos condutores autuados no ano de 2010. Assim, a proposta consiste numa análise do modo como se processa a defesa na JARI.

O tema desta pesquisa insere-se no universo do direito administrativo enquanto conjunto de normas jurídicas que orientam as atividades administrativas necessárias à realização dos direitos fundamentais. O direito de trânsito mostra-se pertinente por ser o instrumento legal do qual dispõe a administração pública para oferecer aos cidadãos um trânsito em condições seguras (art. 1º, § 2º do Código de Trânsito Brasileiro – CTB). Sobre esse aspecto, falar da legislação de trânsito tem sentido desde que exista uma real compatibilidade entre as ações disciplinadoras do trânsito e uma conscientização social a respeito do comportamento dos motoristas.

De outro lado, o estudo do direito de trânsito mostra-se altamente relevante por diversos motivos. Em primeiro lugar, pelo alto índice de acidentes de trânsito que ocorrem todos os anos no Brasil, provocando mortes, lesões físicas e psicológicas graves, além de danos materiais. Esses aspectos fazem parte de um problema crucial de política pública que perpassa tanto a saúde pública quanto aspectos relativos ao comprometimento de parte significativa do PIB brasileiro com os custos dos acidentes nas rodovias do país. No município de Porto Alegre, os abusos no trânsito desbordam também em um grande número de acidentes que implicam, igualmente, mortes, lesões corporais e danos materiais.

Em segundo lugar, mas não menos importante, pelas eventuais arbitrariedades e falhas de julgamento que podem ocorrer no âmbito da JARI quando julga os recursos de sua competência. A análise dos critérios usados por

esse órgão para o deferimento ou indeferimento dos recursos é relevante para observar o cumprimento das garantias inerentes ao princípio do devido processo legal (ampla defesa e contraditório). De tal sorte, o estudo do trânsito em Porto Alegre, a partir do processo administrativo, mostra-se especialmente oportuno frente ao grande número de infrações cometidas pelos motoristas.

O trabalho baseia-se em pesquisa qualitativa, fundamentada na análise bibliográfica da doutrina em matéria de direito administrativo, na interpretação do CTB e demais leis pertinentes, resoluções do Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN) na interpretação de dados quantitativos sobre as acidentalidades ocorridas no Rio Grande do Sul, na cidade de Porto Alegre e, não menos importante, em pesquisa empírica a partir de dados disponibilizados pela JARI municipal. Assim, uma fase importante do aspecto metodológico consistiu na pesquisa, junto à JARI da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, dos processos administrativos (recursos de multa) impetrados pelos condutores autuados perante esse órgão e que foram julgados no ano 2010. Nosso objetivo ao avaliar os recursos referidos é entender os critérios utilizados pela JARI para o deferimento ou indeferimento do recurso.

O trabalho divide-se em três partes. Na primeira parte, abordamos o direito de trânsito a partir de definições conceituais e jurídicas, dados qualitativos e quantitativos que enfocam a violência no trânsito a partir da referencia às acidentalidades e a dinâmica da ordem social. De outra parte, tratamos da municipalização do trânsito, criação e competências dos órgãos pertinentes à matéria.

No ponto, confrontamos a legislação de trânsito com a Constituição Federal, especificamente no que refere aos deveres e competências dos municípios que são responsáveis pelos assuntos de interesse local. Buscamos estudar a compatibilidade do Código de Trânsito com a Constituição, já que essa lei trouxe uma nova competência para os municípios.

Nesse aspecto, os conceitos de Poder de Polícia e Polícia Ostensiva têm grande relevo na medida em que essas atividades estão intimamente relacionadas à fiscalização do trânsito. Assim, tentamos compreender as referidas atividades, investigando a capacidade dos municípios para desenvolver essas

tarefas, não apenas do ponto de vista instrumental, mas principalmente sob a ótica da legislação vigente.

Na segunda parte do trabalho, examinamos o processo e o procedimento administrativo (a partir da doutrina e da jurisprudência), o processo administrativo de trânsito com foco na primeira instância administrativa, assim como alguns princípios jurídicos aplicáveis ao tema. Especial atenção foi dispensada ao processo de defesa dos condutores autuados pelo órgão executivo de trânsito, tanto em sede de defesa prévia quanto na defesa perante a JARI, sempre com vistas a investigar o cumprimento da legislação que assegura o condutor autuado contra quaisquer arbitrariedades e confere-lhe a mais ampla defesa.

Por fim, na terceira parte do trabalho, avaliamos, a partir de pesquisa empírica, a defesa dos condutores autuados no âmbito dos recursos julgados pela JARI no ano de 2010. Nesse ponto, examinamos alguns processos administrativos que tramitaram perante a JARI da prefeitura municipal de Porto Alegre, tentando compreender os critérios usados pelos julgadores para fundamentar o deferimento ou indeferimento dos pedidos efetuados pelos impetrantes, sempre relacionando esses critérios com os princípios jurídicos.

1 O DIREITO DE TRÂNSITO: ASPECTOS CONCEITUAIS E JURÍDICOS

O direito de trânsito é o conjunto de normas que orientam a atividade estatal no cumprimento do dever de disciplinar no uso das vias públicas, garantindo a todos o direito de locomoção no território nacional de modo seguro e eficiente. Para obter um trânsito seguro, o poder público dispõe de instrumentos variados, dentre eles a imposição de sanções pecuniárias àqueles que descumprem as normas de circulação e conduta no trânsito. O descumprimento dessas normas acarreta a instrumentação de medidas disciplinadoras, dentre elas, o recurso da multa de trânsito, conforme ordenamento jurídico.

Nesta primeira parte do trabalho, abordaremos os aspectos conceituais e jurídicos do direito de trânsito, a partir do Código de Trânsito Brasileiro (CTB - Lei Federal 9.503, de 23.09.1997) e as interpretações que juristas e doutrinadores têm realizado dessa legislação. Outrossim, examinaremos a municipalização do trânsito, a criação e competências dos órgãos executivos pertinentes ao gerenciamento do trânsito na cidade de Porto Alegre.

1.1 Definições sobre o trânsito

No Código de Trânsito Brasileiro (CTB) o trânsito foi definido pelo legislador em dois momentos. No Anexo I, relacionado com Conceitos e Definições, o trânsito consiste na “movimentação e imobilização de veículos, pessoas e animais nas vias terrestres. Já no art. 1º do Código, a definição de trânsito é mais abrangente: art. 1º, §1º “Considera-se trânsito 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”.

Ainda o artigo em pauta faz alusão à questão da segurança no trânsito em termos de direitos e deveres. Assim, indica no § 2º “O trânsito em condições seguras é um direito de todos e dever dos órgãos e entidades componentes do Sistema Nacional de Trânsito, a estes cabendo, no âmbito das respectivas competências, adotarem as medidas destinadas a assegurar esse direito”.

Nesse contexto, Arnaldo Rizzardo afirma que a definição de trânsito prescrita pelo CTB não se restringe apenas à circulação, mas também abrange o

corpo administrativo que toma conta da movimentação ou circulação dos veículos e também daquele conjunto de ações e normas orientadas para a administração dos veículos nas vias¹.

Cabe destacar aqui a definição de trânsito feita por Hely Lopes Meirelles: “Trânsito é o deslocamento de pessoas ou coisas (veículos ou animais) pelas vias de circulação”. A partir dessa concepção o referido autor traça uma distinção significativa entre trânsito e *tráfego*, este último termo fazendo referência ao “deslocamento de pessoas ou coisas pelas vias de circulação, em missão de transporte. Assim um caminhão vazio, quando se desloca por uma rodovia, está em trânsito; quando se desloca transportando mercadoria, está em tráfego²”. É interessante observar que o CTB não incorpora o termo tráfego no seu texto. Contudo, a distinção realizada pelo autor supracitado torna-se relevante, devido à importância que merecem o trânsito e o tráfego como atividades correlacionadas, mas que também traz à tona a distinção entre normas de trânsito e normas de tráfego. Nesse contexto, podemos argumentar que o trânsito envolve um conjunto de interações, ações de coordenação e disciplinamento com vistas a evitar conflitos nas vias.

1.2 O trânsito no Brasil: pelo direito a um trânsito seguro

Segundo dados da Organização das Nações Unidas (ONU) no Brasil³, os acidentes de trânsito representam a nona causa de mortes em todo o mundo, com um ranking de vítimas, pessoas mortas (1,3 milhões) e pessoas feridas (20 a 50 milhões), a cada ano. As preocupações com o trânsito determinaram que recentemente a ONU impulsionasse oficialmente uma campanha em nível mundial intitulada “Década de Ação pelo Trânsito Seguro 2011-2020”, com o

¹ RIZZARDO, Arnaldo. *Comentários ao Código de Trânsito Brasileiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

² MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*, 6ª. ed. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 318, citado em RIZZARDO, Arnaldo. *Op.cit.*, p. 27.

³ A equipe é conhecida pela sigla UNCT em inglês. Disponível em: < <http://www.onu.org.br/onu-no-brasil/onu-no-brasil/>>. Acesso em: 20 out. 2011.

intuito de demandar que os governos em todo o mundo se comprometam a tomar novas medidas para prevenir acidentes de trânsito lesivos à vida⁴.

A campanha em questão, coordenada e monitorada pela Organização Mundial de Saúde (OMS), será sucedida por um “Plano de Ação Global”, para a década em pauta, que contempla, entre seus objetivos, sugerir maior rigor na legislação em matéria de trânsito a fim de garantir melhorias na segurança rodoviária⁵.

No Brasil, em especial no estado do Rio Grande do Sul, as ações promovidas pela ONU incentivaram o lançamento da campanha “Década de Ação pela Segurança no Trânsito no Rio Grande do Sul”, oficializada no dia 11 maio de 2011, que tem como objetivos a criação, mediante decreto estadual, do Comitê Estadual de Mobilização pela Segurança no Trânsito, no qual as secretárias estaduais comprometem-se a assinar termo de compromisso e designar, cada uma, um representante para compor a comissão intersetorial. Os objetivos visam desenvolver planos relacionados com as propostas da ONU em matéria de redução de acidentalidade no trânsito⁶.

Com efeito, o número de acidentes de trânsito no Brasil é alarmante. Dados recentes do Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN) indicam que aproximadamente 40 mil pessoas perdem a vida anualmente em ruas e estradas⁷. Nessa seara, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) realizou no ano de 2003 um estudo sobre impactos sociais e econômicos, objetivando mensurar os custos provocados pelos acidentes de trânsito nas aglomerações urbanas de quatro cidades brasileiras, entre elas, Porto Alegre. Os resultados da pesquisa visavam fornecer subsídios para a elaboração e avaliação de políticas públicas em matéria de trânsito.

⁴ Disponível em: <<http://www.onu.org.br/decada-de-acao-pelo-transito-seguro-2011-2020-e-lancada-oficialmente-hoje-11-em-todo-o-mundo>>. Acesso em: 20 out. 2011.

⁵ Diversos estudos acadêmicos têm abordado o tema de políticas públicas sobre o trânsito no Brasil com ênfase no impacto da implementação de redutores eletrônicos de velocidade nas rodovias federais, no efeito da privatização das estradas federais, incluindo o estado do Rio Grande do Sul, e no impacto do CTB. ORNELLAS, Daniela Lima Mota. *Impacto das Políticas Públicas na Redução de Acidentes de Trânsito no Brasil*. Dissertação. (Mestrado. Programa de Pós-Graduação e Pesquisa em Economia e Administração). Rio de Janeiro: Faculdade de Economia e Finanças IBMEC, 2007, p. 3-4.

⁶ Disponível em: <http://www.who.int/roadsafety/decade_of_action/launch/bra/en/index.html>. Acesso em: 10 out. 2011.

⁷ Disponível em: <http://www.denatran.gov.br/ultimas/20110420_campanha.htm>. Acesso em: 08 set. 2011.

A pesquisa concluiu que além dos impactos sociais e econômicos serem diversificados, os custos decorrentes dos acidentes de trânsito com vítimas nas aglomerações urbanas representaram 69% dos custos produzidos pelos acidentes, ou seja, aproximadamente R\$2,5 bilhões de reais.

De outro lado, os acidentes sem vítimas responderam por 31% dos custos dos acidentes. Contudo, a pesquisa também mostrou que os acidentes com vítimas correspondem aproximadamente 14% dos acidentes ocorridos, fato que, segundo o IPEA, reforça a necessidade de priorizar os programas de segurança de trânsito voltados para a redução e os impactos dos acidentes de trânsito com vítimas.

Por seu turno, o Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem (DAER), através da Secretaria de Infraestrutura e Logística (SIL) reporta, em estudo realizado no ano 2010, um significativo crescimento de acidentalidades em rodovias estaduais do Rio Grande do Sul, desde a aprovação e implementação do CTB. Os dados desse organismo, relacionados com a evolução e conseqüências dos acidentes de trânsito no estado, foram pautados num estudo comparativo entre o último ano de vigência do Código Nacional de Trânsito (CNT), ou seja, 1997 e a entrada em vigor da Lei Federal 9.503/97 (CTB).

As acidentalidades referidas no estudo foram classificadas conforme o número, a natureza e o tipo de acidentes, entre outros aspectos, no período de 1997 a 2008. O quadro abaixo informa a evolução desses dados:

| |
|---|
| O n.º de acidentes (1998=7.754, 2010=11.939) teve um crescimento de 53,97%, comparado com último ano (1997) do código anterior o crescimento foi de 41,95%. |
| O n.º de mortes (1998=364, 2010=432) houve um crescimento de 44,23%, comparado com último ano (1997) do código anterior o crescimento foi de 16,15%. |
| O n.º de feridos (1998=4.657, 2010=8.189) também houve um crescimento 75,84%, comparado com último ano (1997) do código anterior o crescimento foi de 43,47%. |
| O n.º de veículos envolvidos (1998=12.656, 2010=21.173) houve um crescimento de 67,30%, comparado com último ano (1997) do código anterior o crescimento foi de 54,40%. |

Fonte: DAER/SIL, 2010⁸.

⁸ Disponível em: <<http://www.daer.rs.gov.br/site/forcadownload.php?arquivo=arquivos/>> Acesso em: 20 set. 2011.

No estudo acima, merecem atenção as causas e os tipos de acidentalidade. No primeiro grupo são relacionados 11.939 acidentes de trânsito para o ano de 2010 onde o condutor é indicado como o maior causador de acidentes. Esses dados são pautados pelas informações que os agentes da autoridade de trânsito, responsáveis por registrar as ocorrências, coletam no local dos acidentes. O comportamento inadequado do condutor do veículo é apontado como responsável pelos 10.613 (16,66%) acidentes registrados, número superior ao ocorrido em 2009 com 9.072 acidentes.

No grupo relacionado com o tipo de acidentalidade, o estudo constata em primeiro lugar os casos de abalroamento (batida de veículos em movimento). Em segundo lugar, os choques (acidente em que há impacto de um veículo contra qualquer objeto fixo ou móvel, mas sem movimento). Em terceiro lugar, as colisões (acidente em que um veículo em movimento sofre o impacto de outro veículo, também em movimento) e em quarto lugar, os tombamentos (acidente em que o veículo sai de sua posição normal, imobilizando-se sobre uma de suas laterais, sua frente ou sua traseira).

O Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN) informa que o número de acidentes com vítimas fatais para o ano 2010 no Estado foi de 1419, contemplando (27%) em vias federais, (32%) em vias estaduais e (41%) em vias municipais⁹. Segundo esse órgão, no ranking de infrações cometidas no estado para o mesmo ano, figura em primeiro lugar o excesso de velocidade com uma cifra de 725.612 infrações. Conduzir veículo com características adulteradas corresponde ao segundo lugar com 211.146 autuações. Já em terceiro lugar, a infração de estacionar em local indevido representa 163.969 casos; seguido da infração pelo não uso do cinto de segurança que atinge 108.678 casos. Esses dados representam um total de 1.962.651 infrações¹⁰.

Em âmbito de vias municipais, os acidentes com lesão atingem uma cifra de 34.620 (83%). As mortes perfazem 578 casos. A estimativa de veículos envolvidos em acidentes é de 76.185 nesse cenário. Quanto à acidentalidade por município, a região metropolitana de Porto Alegre registra na atualidade 67

⁹ Dados disponíveis no <<http://www.detran.rs.gov.br/index.php?action=estatistica&cod=45>>. Acesso em 19 ago. 2011.

¹⁰ Ranking de Infrações cometidas no RS. Fonte: acessória técnica da presidência do DETRAN-RS conforme dados da PROCERGS. Disponível em: <<http://www.detran.rs.gov.br/index.php?action=estatistica&cod=45>>. Acesso em: 19 ago. 2011.

acidentes com vítimas fatais, perfazendo 72 vítimas fatais e um total de 93 veículos envolvidos¹¹.

Em suma, as ações globais e locais sobre o trânsito refletem tanto um acúmulo de preocupações com relação à dignidade humana e o interesse público - garantidos em contexto local por meio da Constituição Federal de 1988 (CF) e leis infraconstitucionais como a Lei Federal 9.784/1999 – quanto à necessidade de ampliar e viabilizar novos direitos decorrentes de transformações históricas, sociais e políticas consoantes com a atualização dos instrumentos jurídicos no mundo contemporâneo.

No entender de Juliano Viali dos Santos os conflitos relativos ao trânsito são cada vez mais prejudiciais à segurança, à vida e ao meio ambiente. Os mencionados aspectos merecem, segundo o autor, receber “uma tutela mais efetiva” com vistas “à concretização do direito fundamental ao trânsito seguro”¹².

Com efeito, os estudos sobre o trânsito transcendem questões meramente técnicas e jurídicas, tal como as prescritas na Lei 9.503/1997 (CTB) que define o trânsito como a “utilização das vias por pessoas, veículos e animais (...) para fins de circulação, parada, estacionamento e operação de carga e descarga”. O trânsito enquanto sistema social de organização do espaço público que visa a “movimentação ou deslocação de pessoas, animais e veículos, de um local para outro”¹³, perpassa questões de distintas ordens, entre elas, a própria experiência de vivenciar o trânsito.

Nesse contexto, o relatório sobre Impactos sociais e econômicos dos acidentes de trânsito nas rodovias brasileiras de 2006, realizado pelo IPEA em conjunto com o DENATRAN informa que a experiência humana de externalizar o trânsito, em especial, envolvendo acidentes, (re)modela a vida das pessoas. A perspectiva do estudo indica, ao mesmo tempo, que essa experiência está mediada tanto pelo imaginário que a televisão e a mídia (virtual e escrita) ajudam a construir na mente das pessoas, quanto “pela própria experiência de se vivenciar seqüelas - temporárias ou permanentes - decorrentes de acidentes de

¹¹Dias da semana e turnos dos acidentes com vítimas fatais no RS- 2010. Disponível em: <<http://www.detran.rs.gov.br/index.php?action=estatistica&cod=45>>. Acesso em: 20 ago. 2011.

¹² SANTOS, Juliano Viali dos. *Trânsito em Condições Seguras: paradigmas e acepções jurídicas do artigo 1º do Código de Trânsito Brasileiro*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009, p. 38.

¹³ RIZZARDO, Arnaldo. *Comentários ao Código...*, p. 26.

transito”¹⁴. De alguma forma, o que todos esses dados demonstram é justamente a apreciação do trânsito como uma “disputa” coletiva e conflituosa pelo espaço público. Nessa seara, uma interessante perspectiva sobre o conceito de trânsito, mais além do escopo jurídico, é dada por Eduardo Vasconcelos que define o trânsito como:

[...] uma disputa pelo espaço físico, que reflete uma disputa pelo tempo e pelo acesso aos equipamentos urbanos – é uma negociação permanente do espaço, coletiva e conflituosa. E essa negociação, dadas às características de nossa sociedade, não se dá entre pessoas iguais: a disputa pelo espaço tem uma base ideológica e política; depende de como as pessoas se vêem na sociedade e de seu acesso real ao poder¹⁵.

No Brasil, o trânsito é construído socialmente como um espaço público hierarquizado, pautado em relações verticais. Infelizmente, ainda vigora na sociedade brasileira “a lei do mais forte”, ou seja, aquela ordem social minada de hierarquias e desigualdades sociais, econômicas e culturais. No trânsito, essa ordem é basicamente regida por questões de gênero, classe e cor, entre outros aspectos que podem incidir para que o princípio da igualdade esteja condicionado às relações de poder.

Para Roberto Da Matta, o Brasil figura entre os países onde:

[...] o próprio veículo é signo de uma cidadania diferenciada, um modo de ser e estar não mais individualizado, mas também relacional ou hierarquizado, o que produz procedimentos e atitudes na estrada ou na rua, de acordo, não com normas universais, mas com o preço, a marca e o condutor do veículo¹⁶.

Os conflitos gerados no trânsito e a forma de solucioná-los demonstram, com frequência, que o condutor autuado não tolera nenhuma punição que lhe seja imposta pelo descumprimento das normas de circulação e conduta, especialmente, quando esse condutor pode ostentar determinadas prerrogativas. Nos termos do autor supra mencionado, a dinâmica social da modernidade

¹⁴ IPEA/DENATRAN, 2006, p. 26

¹⁵ VASCONCELOS, Eduardo. *O que é trânsito*. Coleção Primeiros Passos, nº 162. 3ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1998, citado em: MACHADO, Adriane Picchetto. Um olhar da psicologia social sobre o trânsito. In: ALCHIERI, João Carlos; CRUZ, Roberto Moraes e HOFFMANN, Maria Helena (Orgs.). *Comportamento humano no trânsito*. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2003, p. 123-133.

¹⁶ DA MATTA, Roberto. *Fé em Deus e pé na tábua: ou como e por que o trânsito enlouquece no Brasil*. Rio de Janeiro: Rocco, 2010, p. 27.

engendrou uma ideologia de interdependências entre classes sociais que permeia um comportamento baseado na “degradação do quem é quem e do ‘você sabe com quem está falando?’”¹⁷, ou seja, na mais abusiva e grosseira violação da igualdade garantida constitucionalmente.

O que podemos extrair desses argumentos é justamente a necessidade de entender que os princípios do estado democrático de direito não podem ser violados impunemente nem personalizados em matéria de trânsito, visto os milhares de mortos e feridos que os acidentes ocasionam na sociedade brasileira. Veja-se adiante uma matéria que exemplifica a problemática do trânsito em termos de direitos:

Procurador de Justiça é flagrado dirigindo embriagado no Centro da Capital - Homem furou bloqueio da EPTC e ofendeu agentes, mas foi liberado por ter foro privilegiado.

Um procurador de Justiça de 53 anos foi flagrado dirigindo embriagado, no início da tarde desta sexta-feira, na rua Duque de Caxias, no Centro de Porto Alegre. Ele conduzia uma caminhonete Nissan Frontier quando furou o bloqueio da Empresa Pública de Transporte e Circulação (EPTC) e passou a ofender agentes de trânsito. Os azuizinhos¹⁸ que faziam bloqueio (...) submeteram ao teste do bafômetro (Correio do Povo, 14/10/2011)¹⁹.

Conforme a notícia citada, o Procurador foi submetido ao teste do etilômetro e o exame apontou 0,52 mg de álcool por litro de ar expelido. De outro lado, a Fonte indica que o Delegado do caso explicou que “caso o infrator fosse um cidadão comum seria preso em flagrante e poderia ser solto mediante fiança (...) por ter foro privilegiado, o inquérito será encaminhado ao Ministério Público”²⁰.

Cabe lembrar que o CTB prescreve que dirigir sob efeito de álcool ou qualquer outra substância psicoativa que cause dependência é uma infração

¹⁷ DA MATTA, Roberto. *Op.cit.*, p. 29.

¹⁸ O termo “azuizinhos” refere-se aos agentes de trânsito do município de Porto Alegre contratados pela empresa EPTC. Tais agentes usam uniforme de cor azul clara em horário de serviço. A expressão é empregada usualmente pela população em geral e, inclusive, pela mídia impressa e virtual. Cabe notar que a referência aos fiscais de trânsito como “azuizinhos” pode levar a interpretações preconceituosas, questão que deve ser reavaliada em uma realidade social onde imperam relações assimétricas de poder.

¹⁹ Disponível em: <<http://www.correiodopovo.com.br/Noticias/?Noticia=347990>>. Acesso em: 21 out. 2011.

²⁰ Disponível em: <<http://www.correiodopovo.com.br/Noticias/?Noticia=347990>>. Acesso em: 21 out. 2011.

gravíssima (7 pontos na Carteira Nacional de Habilitação) com as penalidades e medidas administrativas cabíveis ao tipo de infração (art. 165).

Desse modo, o CTB torna-se um instrumento jurídico que, ao menos em termos normativos, prevê assegurar o direito a um trânsito seguro em termos universais, tal como o prescreve o art.1º, §2º “O trânsito, em condições seguras, é um direito de todos”²¹. Sobre esse aspecto, as lições do jurista Arnaldo Rizzardo contribuem muito para ampliar a noção de trânsito seguro enquanto novo direito a ser refletido normativamente:

Tão importante tornou-se o trânsito para a vida nacional que passou a ser instituído um novo direito –, ou seja, a garantia a um trânsito seguro. Dentre os direitos fundamentais, que dizem com a própria vida, como a cidadania, a soberania, a saúde, a liberdade, a moradia e tantos outros, proclamados no art. 5º da Constituição Federal, está o direito ao trânsito seguro, regular, organizado ou planejado, não apenas no pertinente à defesa da vida e da incolumidade física, mas também relativamente à regularidade do próprio trafegar, de modo a facilitar a condução dos veículos e a locomoção das pessoas²².

No entanto, a universalidade dessa segurança como “direito de todos” está intimamente relacionada com o “dever dos órgãos e entidades componentes do Sistema Nacional de Trânsito (...) adotar as medidas destinadas a assegurar esse direito” (CTB, art. 1º, § 2º).

Como visto anteriormente, no estado do Rio Grande do Sul os acidentes de trânsito podem ser considerados uma verdadeira epidemia, aspecto que pode ser verificado também no resto do país, tal como assinala Roberto Da Matta no seu estudo sobre o trânsito no estado do Espírito Santo²³.

No caso do município de Porto Alegre, os abusos no trânsito desbordam em um alto índice de acidentes – com mortes, lesões corporais e danos materiais. De fato, esse problema é geral no estado do Rio Grande do Sul, especialmente

²¹ RIZZARDO, Arnaldo. *Comentários ao Código...*, p. 9.

²² RIZZARDO, Arnaldo. *Op.cit.*, p. 29.

²³ DA MATTA, Roberto. *Op.cit.*, p. 11, usa termos como “epidêmico” e “patológico” para referir-se ao trânsito no Brasil, a propósito do estudo consultivo de trânsito realizado pelo autor para o Governo do Estado do Espírito Santo.

em feriados prolongados, quando existe uma maior probabilidade de acidentes fatais nas rodovias²⁴.

De tal sorte, o estudo do trânsito no município, a partir do processo administrativo, mostra-se especialmente oportuno frente ao grande número de infrações cometidas pelos motoristas. Sobre esse aspecto, falar da legislação de trânsito tem sentido desde que exista uma real compatibilidade entre a conscientização social a respeito do comportamento dos motoristas e as ações disciplinadoras do trânsito prescritas na legislação vigente - CTB.

Isso posto e em vista da interface entre direitos e deveres constitucionais, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência (art. 37, *caput*, da CF) devem pautar as medidas adotadas pela administração pública em matéria de trânsito.

1.3 A Lei Federal 9.503/1997 - (CTB)

O CTB instituído pela Lei Federal nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, em vigência, mas alterado por doze leis subseqüentes, foi à única legislação de trânsito que recepcionou todas as Resoluções existentes do Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN), desde que não estivessem em conflito com suas disposições²⁵. Isso significa que o CTB incorporou, de alguma forma, o antigo Código Nacional de Trânsito instituído pela Lei Federal nº 5.108, de 21 de setembro de 1966.

A nova edição da legislação de trânsito no Brasil trouxe uma série de mudanças importantes com relação ao Código anterior, entre elas, a tipificação das multas pela natureza da infração (leve, média, grave e gravíssima), estabelecendo assim o sistema de pontuação na carteira de habilitação; a prescrição do processo administrativo de trânsito, ocorrendo infração prevista na legislação (Cap. XVIII, art. 280); certa pedagogia do direito de trânsito, através de programas de educação no trânsito; maior periodicidade na renovação da carteira

²⁴ Ver matéria do *JORNAL ZERO HORA* "Seis mortes nas estradas gaúchas". Em 18 de set. de 2011, Seção Geral (p. 29).

²⁵ BRASIL. Departamento Nacional de Trânsito. *100 anos de legislação de trânsito no Brasil 1910-2010*. Brasília: CONTRAN, DENATRAN, Ministério das Cidades, 2010. Disponível em: <<http://dc407.4shared.com/doc/4ZESCgWH/preview.html>>. Acesso em 03 nov. 2011.

de motorista e alterações na concessão da primeira carteira de habilitação, entre outras disposições.

Com um número de 341 artigos e dois Anexos (conceitos e definições) e (sinalização), respectivamente, O CTB pretende ser uma legislação mais rigorosa do que a lei de trânsito anterior. Com efeito, além das inúmeras Resoluções do CONTRAN que regulamentam o CTB, poder-se-ia dizer que a atual Lei constitui um esforço jurídico que junto à engenharia e à educação tem como pretensões pacificar o trânsito a fim de diminuir o alto índice de mortos e feridos causados por acidentes de trânsito todos os anos²⁶.

1.4 A municipalização do trânsito na cidade de Porto Alegre

A CF conferiu grande importância e autonomia aos municípios, ficando eles responsáveis pelo gerenciamento dos interesses locais (art. 30, inc. I da CF), ao passo que os estados cuidam das questões regionais, implantando, inclusive, suas próprias constituições. A União, por seu turno, atende os assuntos de interesse geral da República. Paulo Bonavides, ao tratar do tema, assim manifestou-se:

Se a nova Constituição do Brasil, compendiando a autonomia municipal ainda não classifica o poder do município como um poder estatal (pré-estatal ele já o é doravante fora de toda a dúvida), é evidente, contudo, que ao emprestar àquele ente uma natureza federativa incontestável, o fez peça constitutiva do próprio sistema nacional de comunhão política do ordenamento²⁷.

A citada autonomia, expressa nos arts. 1º, 18, 29, 30 e 34, é profundamente relevante na medida em que os municípios regem-se por Lei Orgânica Municipal, eleição direta de autoridades governamentais e exercitam

²⁶ Sobre esse aspecto é importante frisar as expressões “Guerra do trânsito”, “[...] epidemia de lesões e mortes no trânsito”, usadas na imprensa escrita para falar dos problemas do trânsito no Brasil que, segundo dados divulgados pelo Ministério da Saúde no mês de novembro de 2011, envolvem um alto índice de óbitos por acidentes com transporte terrestre, o que representou um total de 40.610 mortes em todo o país para o ano 2010. Dados disponíveis no *JORNAL CORREIO DO POVO*, ano 117, nº 36, 5 de novembro de 2011, p.1, 23.

²⁷ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 18ª edição. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 352.

competências administrativas, tributárias e legislativas, valendo-se assim de auto-organização, auto-governo e auto-administração, respectivamente²⁸. Dessa forma, o município atende assuntos de interesse local, entre eles, a organização de serviços públicos. Portanto, cabe às autoridades municipais atender às necessidades e os problemas do município a favor do interesse público.

Apesar de o trânsito não ser questão de interesse apenas municipal (art. 1º, § 2º e art. 5º, ambos do CTB), coube ao legislador do atual Código estabelecer a divisão de competências relativas ao planejamento, administração, normatização, fiscalização, julgamento de infrações e de recursos, aplicação de penalidades, entre outras, pertinentes aos entes federados (ver art. 5º, *caput*, do CTB).

A respeito da competência administrativa, Celso Antônio Bandeira de Mello leciona que:

[...] competência pode ser conceituada como o *círculo compreensivo de um plexo de deveres públicos a serem satisfeitos mediante o exercício de correlatos e demarcados poderes instrumentais, legalmente conferidos para a satisfação de interesses públicos*²⁹ (grifo no original).

Para Marçal Justen Filho, a competência é a atribuição para realizar um determinado ato administrativo. O mesmo autor ensina que o sujeito do ato administrativo é quem o produz e pode ser chamado agente³⁰. Esse agente ao qual se refere a doutrina é um gênero do qual deriva o agente da autoridade de trânsito (art. 280, §2º do CTB).

Assim, é atribuição dos municípios, entre outras atividades, fazer cumprir a legislação e as normas de trânsito no âmbito da sua circunscrição, fiscalizar as infrações de circulação, estacionamento e parada previstas no CTB (art. 24, inc. VI).

Na cidade de Porto Alegre, a municipalização do trânsito se estabeleceu através da Lei Municipal nº. 8.133/1998 (art. 8º) que criou a Empresa Pública de

²⁸ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 21 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

²⁹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 27 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 144.

³⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

Transporte e Circulação (EPTC), órgão executivo e rodoviário de trânsito do município, com personalidade jurídica de direito privado (art.9º)³¹.

Art. 8º – Fica o Executivo Municipal autorizado a constituir e organizar uma empresa pública, sob a forma de sociedade anônima, denominada de Empresa Pública de Transporte e Circulação - EPTC, a qual será o órgão executivo e rodoviário do Município nos termos do Código de Trânsito Brasileiro – CTB.

Art. 9º – A Empresa Pública de Transporte e Circulação – EPTC, com personalidade jurídica de direito privado, terá sede e foro na Capital gaúcha, prazo de duração indeterminado e jurisdição em todo o território do Município de Porto Alegre, sendo que o Diretor-Presidente acumulará a função de Secretário Municipal dos Transportes, devendo optar por uma única remuneração.

A EPTC tem como atribuições operar, controlar e fiscalizar o transporte e trânsito de pessoas, veículos automotores e veículos de tração animal em Porto Alegre - art. 10 da Lei Municipal 8.133/1998-. (ver Anexo 1. Organograma da EPTC).

Suas funções são especialmente de fiscalização do trânsito, atendendo às prescrições do CTB e da legislação municipal. Nesse sentido, está vinculada ao Poder Público Municipal, de vez que junto à Secretária Municipal de Transportes (SMT), a EPTC estrutura e fiscaliza a circulação de pessoas e veículos no município (art. 1º da referida Lei).

Portanto, como entidade relacionada ao poder público municipal e para tornar possível a fiscalização do trânsito, a EPTC exerce poder de polícia administrativo. Trataremos do poder de polícia em parte específica desta monografia.

1.4.1 Criação e competências da Junta Administrativa de Recurso de Infrações no município de Porto Alegre

³¹ Disponível em: <<http://www.camarapoa.rs.gov.br/frames/setores/legislac.htm>>. Acesso em: 28 out. 2011.

Uma vez criada a EPTC como órgão executivo de trânsito municipal, tornou-se obrigatório, conforme prescreve o art. 16 do CTB, criar a Junta Administrativa de Recursos de Infrações (JARI). Tal como refere o art. 7º da Lei Municipal nº 8133/1998, a JARI é um órgão colegiado que integra, junto à EPTC, o Sistema Nacional de Trânsito (Resolução 3/2011 da EPTC, Título I, art. 1º)³².

Em Porto Alegre a JARI foi criada pelo Decreto Municipal nº 13.198/2001, alterado posteriormente pelo Decreto Municipal nº 15499/2007, tendo por atribuição (art. 17 CTB):

I - julgar os recursos interpostos pelos infratores;

II - solicitar aos órgãos e entidades executivos de trânsito e executivos rodoviários informações complementares relativas aos recursos, objetivando uma melhor análise da situação recorrida;

III - encaminhar aos órgãos e entidades executivos de trânsito e executivos rodoviários informações sobre problemas observados nas autuações e apontados em recursos, e que se repitam sistematicamente.

Entre as competências da JARI, o mencionado Decreto elenca a análise dos “Processos Administrativos de sua competência, conhecendo ou não os recursos, deferindo ou não os pedidos de anulação das penalidades aplicadas e dando ciência do seu julgamento ao requerente e ao órgão autuador” (art. 1º, § único).

A JARI é composta por no mínimo três membros, titulares e suplentes com mandato de um ano (item 4.1 do anexo da Resolução nº 357/2010 do CONTRAN). No ponto, deve ser dito que a escolha desses membros não é aleatória, devendo seguir o prescrito na já referida Resolução que prevê um integrante com conhecimento em matéria de trânsito e ensino médio completo, um servidor do órgão que impôs a penalidade e um representante da sociedade civil ligada à área de trânsito (itens 4.1.a; 4.1.a.2 e 4.1.b do anexo da Resolução supracitada). Vale lembrar que a JARI têm regimento próprio e apoio

³²Disponível em: http://www.lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/dopa/usu_doc/fev2011_17_de_fevereiro_de_2011.pdf. Acesso em: 27 nov. 2011.

administrativo e financeiro do órgão ou entidade junto a qual funciona (art. 16, parágrafo único do CTB).

No caso do município de Porto Alegre a Resolução nº 3/2011 da EPTC instituiu o Regimento Interno da JARI, o qual traz em detalhes a composição e funcionamento do colegiado, cujos membros serão indicados pelo órgão ou entidade que representarem e serão nomeados pelo Diretor-Presidente da EPTC. Tais membros reunir-se-ão no mínimo três vezes por semana (art. 12 da referida Resolução).

No quesito funcionamento, a JARI tem um Coordenador-Geral escolhido entre os seus presidentes e nomeado pelo Diretor-Presidente da EPTC. Entre as competências do Coordenador-Geral estão encaminhar à EPTC as decisões relativas aos recursos e dar conhecimento aos recorrentes das decisões da JARI. Merece destaque, pela temática desta pesquisa, o parágrafo 2º do art. 3º da Resolução acima referida, por especificar as entidades que têm como atribuição indicar um membro, na condição de representante da sociedade civil ligada à área de trânsito, para compor a JARI. Essas entidades são:

I- Ordem dos Advogados do Brasil – Conselho Seccional do Rio Grande do Sul; II- Federação dos Taxistas do Rio Grande do Sul – FECAVERGS; III- Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Transportes Coletivos Urbanos de Passageiros de Porto Alegre – STETCUPPA; IV- Fundação Thiago de Moraes Gonzaga – Vida Urgente; V- Sindicato das Empresas de Tele Serviços e Entregas Rápidas do Estado do Rio Grande do Sul – SETSER/RS.

Com relação às atribuições do Presidente da JARI e seu suplente, descritas no Título IV, art. 9º do regimento em tela, vale mencionar:

I- [...] zelar pelo cumprimento da legislação de trânsito, na esfera de sua competência; VI- relatar aos demais membros da Junta os processos que lhes forem distribuídos, proferindo votos fundamentados, sendo que o relatório e o voto serão entregues por escrito em apenas uma via; IX- discutir os processos em julgamento.

De igual forma, cabe à Secretaria da JARI, conforme Título V, art. 11º do regimento, entre outras atribuições:

IV- manter e fiscalizar o controle de andamento dos processos; V- distribuir os processos alternadamente aos relatores, controlando os prazos para o julgamento dos mesmos; VII- elaborar estatísticas dos resultados dos julgamentos dos processos; VIII- promover o encaminhamento dos processos julgados à autoridade que aplicou a penalidade ou a instância superior; XI- emitir informações, certidões e atestados.

Como pode ser visto a Resolução 3/2011 que dispõe sobre o regimento interno da JARI prevê não apenas a natureza e finalidade do colegiado, as competências e os critérios de escolha dos seus membros, mas fundamentalmente as atribuições dos membros, entre as quais está zelar pelo cumprimento da legislação de trânsito. Outrossim, o referido regimento dispõe a respeito dos recursos de multa (Título VII, arts. 16º, 17º e 18º), aspecto que será abordado em detalhe na segunda parte desta monografia.

1.5 Poder de polícia: possibilidade de delegação a empresa pública?

O poder de polícia, tal como leciona Hely Lopes Meirelles, consiste “na faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado”³³.

Nas palavras do professor Juarez Freitas, o poder de polícia refere-se ao:

[...] exercício de um dever (não mera faculdade) que consiste em regular, restringir, ou limitar administrativamente, de modo legal e legítimo, o exercício dos direitos fundamentais de propriedade e de liberdade, de maneira a obter, mais positiva que negativamente, uma ordem pública capaz de viabilizar a coexistência dos direitos em sua totalidade, sem render ensejo à indenização, por não impor dano juridicamente injusto.³⁴

Desse modo, trata-se de um dever, na medida em que o ente estatal não possui a prerrogativa de abster-se do exercício dessa atividade regulatória, sob

³³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 35ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 133.

³⁴ FREITAS, Juarez. *O Controle dos Atos Administrativos e os princípios fundamentais*. 4ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 209.

pena de ser coagido a indenizar eventuais prejuízos oriundos da omissão (art. 37, § 6º da CF).

No ponto, muito se tem discutido a respeito da possibilidade do exercício de poder de polícia por pessoa jurídica de direito privado e, principalmente, quanto à imposição de multas aos infratores pelo mesmo órgão. Uma argumentação contrária à atribuição de poder de polícia administrativa executada pela EPTC é formulada por Artur Alves da Motta quando indica que “o poder de multar” deve ser conferido apenas a órgão de natureza jurídica de direito público, explanando assim que “Nenhum cidadão ou empresa privada podem exercer tal atividade. Só o Poder Público, pessoas jurídicas de direito público, detêm tal poder”³⁵.

A questão é delicada, ao ponto de ser debatida na esfera judicial, tal como indica o Agravo de Instrumento Nº 70005393343 do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS), cujo relator foi o Ilustre desembargador Araken de Assis:

TRÂNSITO. ANTECIPAÇÃO DE TUTELA. DELEGAÇÃO DO PODER DE POLÍCIA À EMPRESA PRIVADA. POSSIBILIDADE CONTROVERSA. PRINCÍPIO DA MORALIDADE NÃO OFENDIDO. INADMISSIBILIDADE DA ANTECIPAÇÃO DA TUTELA.

1. Controvertendo a doutrina acerca da possibilidade, ou não, de a Administração outorgar seu poder de polícia a empresa privada, conquanto prestadora de serviço público, a exemplo do que estabeleceu o art. 10 da Lei 8.133/98, do Município de Porto Alegre, que conferiu o poder de polícia em matéria de trânsito à Empresa Pública de Transporte e Circulação - EPTC, não se configura a verossimilhança, exigida pelo art. 273 do Cód. de Proc. Civil, para antecipar os efeitos do pedido. Ausência de ofensa ao princípio da moralidade, decorrente do fato de que o êxito e o progresso da atividade econômica da empresa privada depende da existência e do aumento das infrações, em virtude do óbvio fato de que a ausência de infrações de trânsito, cumprindo os motoristas a lei, conduziria à liquidação da empresa. Em lugar de pregar a extinção da empresa encarregada do poder de polícia de trânsito, parece melhor insistir que todos, sem exceção, precisam cumprir as normas de trânsito, submetendo-se ao império da lei.

2. AGRAVO DE INSTRUMENTO DESPROVIDO³⁶.

³⁵ MOTTA, Artur Alves da. A EPTC e o Poder de Multar. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br>>. Acesso em: 29 out. 2011.

³⁶ Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br/busca/?tb=proc>>. Acesso em: 25 out. 2011.

O julgado em tela demonstra que não há nada de ilegal na delegação do poder de polícia à empresa pública³⁷. É de esclarecer, conforme leciona José Cretella Júnior que:

A noção de empresa pública não é peculiar ao direito privado nem ao direito público. Por sua natureza especial, *sui generis*, ultrapassa os próprios quadros diferenciados do direito privado e do direito público para inserir-se num estado anterior descomprometido que antecede ambos os campos. Cabe à teoria do direito o conceito, *in genere*, da figura *juris* “empresa pública”³⁸.

Por fim, deve ser dito que a polícia administrativa não se confunde com a polícia judiciária nem com a polícia de manutenção da ordem pública. Essas tratam principalmente de combater os crimes previstos no Código Penal e legislação extravagante, aquela, ocupa-se dos ilícitos administrativos. Hely Lopes Meirelles ensina a relevância dessa diferença:

Desde já convém distinguir a *polícia administrativa* (...) da *polícia judiciária* e da *polícia de manutenção da ordem pública* (...). Advirta-se, porém, que a *polícia administrativa* incide sobre os *bens, direitos e atividades*, ao passo que as outras atuam sobre as *pessoas*, individualmente ou indiscriminadamente. (grifos no original)³⁹.

Ante a magnitude das medidas a serem implementadas pelo detentor do poder de polícia, é facilmente compreensível que tal atividade não pode ser delegada a particulares, sob pena de ofensa ao “equilíbrio entre os particulares em geral, ensejando que uns oficialmente exercessem supremacia sobre outros”.⁴⁰ No caso, a EPTC recebeu as competências pertinentes por meio de Lei Municipal; por ser empresa pública, não existe capital privado na sua constituição e por ter entre suas atribuições a fiscalização do trânsito, não há intuito de lucro; assim, estaria afastado o problema supra referido.

³⁷ Não custa repetir, conforme já explicamos, que o exercício do poder de polícia por parte de empregado público não é prática ilegal. A ilegalidade, caso exista, está em tentar restringir a fiscalização a determinadas situações ou pessoas.

³⁸ CRETELLA JUNIOR, José. *Administração Indireta Brasileira*. Rio de Janeiro: Forense, 1990, p. 299.

³⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo...*, p. 133.

⁴⁰ BANDEIRA DE MELLO. *Curso de Direito...*, p. 839.

1.6 Distribuição de competências para aplicação de infrações na fiscalização de trânsito

A Lei Federal 9.503/1997 (CTB) municipalizou o trânsito em parte. Falamos em parte, pois apenas uma pequena parcela das atividades que dizem com o gerenciamento do trânsito foi reservada aos municípios (art. 24 do CTB). Coube ao ente público municipal, entre outras, executar a fiscalização de trânsito, autuar e aplicar as medidas administrativas cabíveis por infrações de circulação, estacionamento e parada previstas no CTB (art. 24, inc. VI). Tudo, conforme explicita o referido artigo, “no exercício regular do Poder de Polícia de Trânsito”.

Conforme observamos acima, o município, em princípio, não pode fiscalizar todas as infrações, apenas aquelas que dizem com o estacionamento, circulação e parada. Desde já, poderiam surgir dúvidas quanto à identificação daquelas infrações que são classificadas nessa categoria. Em vista disso e para definir competências entre estados e municípios, o CONTRAN publicou a Resolução 66/98 que trouxe em seu anexo uma tabela com as infrações e a responsabilidade pela sua fiscalização. No ponto, parece que as dificuldades foram sanadas, contudo, problemas maiores estavam por exigir tratamento minucioso por parte das autoridades.

De imediato, vale dizer que é no mínimo estranha essa repartição de competências, ao menos no que diz respeito às infrações cometidas pelos condutores⁴¹. Não seria mais adequado que tanto os municípios quanto os estados pudessem fiscalizar todas as práticas vetadas pelo Código? No nosso entender sim. Claro que isso demandaria uma série de recursos econômicos, humanos e de infra-estrutura que poderiam não estar imediatamente disponíveis como, por exemplo, a criação de órgãos especializados, contratação de servidores, entre outros.

Imaginemos um caso prático. O motorista de um automóvel envolve-se em um acidente de trânsito com danos materiais e, no intuito de provar que o condutor do outro carro foi o responsável pelo ocorrido, nega-se a retirar seu veículo do meio da rua, provocando um congestionamento (art. 178 do CTB). Na

⁴¹ Não se questiona, no ponto, outras competências - suspensão e cassação do direito de dirigir, por exemplo - que são da alçada dos estados e do Distrito Federal (art. 22, inc. II do CTB).

seqüência, chega um policial militar no local e percebe que não pode autuar o infrator, uma vez que essa medida é de competência dos municípios, conforme a Resolução 66/98 do CONTRAN⁴².

Em semelhante situação, o policial fica obrigado a ordenar a liberação da rua, sob pena de desobediência (art. 330 do Código Penal). Afinal, dada a urgência do caso – o trânsito está bloqueado – não seria razoável aguardar pela chegada dos fiscais de trânsito do município. Mesmo com essa solução improvisada, não irá ocorrer a lavratura do auto de infração, medida obrigatória segundo o art. 280 do CTB.

Talvez por terem se deparado com fatos semelhantes ao narrado acima que muitas autoridades de trânsito têm firmando convênios de reciprocidade entre estado e municípios para universalizar as competências no que tange à imposição de sanções pelo descumprimento do CTB (é o que ocorre em Porto Alegre por meio do Convênio nº. 371/2009- ver Anexo 2)⁴³. Mas, afinal, o que levou o legislador a separar estados e municípios quanto à competência para reprimir determinadas práticas vetadas pelo CTB?

Responder essa pergunta é algo bastante complexo. Contudo, pelo exame detalhado do CTB, observamos que o legislador fez uma distinção entre duas atividades (fiscalização de trânsito e policiamento ostensivo de trânsito), fato que pode nos ajudar a responder, em parte, a questão em tela.

1.6.1 Fiscalização de trânsito e policiamento ostensivo

Como visto anteriormente, o legislador do CTB dividiu as competências dos órgãos e entidades responsáveis pelo sistema de trânsito. Portanto, os Estados continuam tendo poderes para intervir no trânsito municipal e, no Rio Grande do Sul, essa realidade não é diferente, pois tal intervenção se dá por intermédio da Brigada Militar. Na seara justamente das competências é que nos propomos

⁴² Nessa Resolução, a infração citada encontra-se no Anexo, sob o código 534-7.

⁴³ No dia 08 de outubro de 2009, a EPTC, o DETRAN e a Brigada Militar firmaram o Convênio nº 371, visando à cooperação entre esses órgãos no sentido de melhor cumprir as determinações do CTB, especificamente no que se refere às competências de cada instituição. Assim, foi superado o problema das infrações de trânsito que até então estavam divididas entre aquelas que poderiam ser fiscalizadas pelo Estado e aquelas que seriam fiscalizadas pelo município.

realizar algumas reflexões em torno da interface entre fiscalização de trânsito e policiamento ostensivo.

No ensejo de atender ao interesse coletivo, os agentes da autoridade de trânsito vinculados aos órgãos e entidades de trânsito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, tal como prescreve o CTB, têm entre suas funções a fiscalização de trânsito. A fiscalização é um instrumento jurídico-formal de controle que busca influenciar efetivamente na segurança e fluidez do trânsito. Essas ações prevêm, de fato, uma mudança no comportamento dos usuários da via, em especial, dos motoristas autuados, por meio de penalidades prescritas normativamente.

Nas palavras de Marçal Justen Filho, o controle formal da fiscalização supõe “a tarefa de acompanhar e fiscalizar a conduta alheia, verificando o cumprimento dos requisitos necessários e a realização dos fins adequados”⁴⁴. Oportuno frisar, considerando os ensinamentos do referido autor, que “a fiscalização é uma atividade indispensável para evitar que o sujeito adote condutas arbitrárias ou reprováveis”⁴⁵. Tal atividade poderia ser interpretada pelos usuários da via como preventiva, por inibir o desrespeito as regras de circulação e conduta (Cap. III do CTB) ou repressiva, pois, em algumas circunstâncias, o ente público deve apreender o veículo do infrator (art. 256, inc. IV do CTB).

Essas atividades estão intimamente correlacionadas com alguns argumentos que levantamos a seguir a respeito da interface entre fiscalização e policiamento ostensivo. Abordamos em primeiro lugar as definições que estão no Anexo I do CTB:

FISCALIZAÇÃO – 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 executivos de trânsito e de acordo com as competências definidas neste Código.

POLICIAMENTO OSTENSIVO DE TRÂNSITO – função exercida pelas Polícias Militares com o objetivo de prevenir e reprimir atos relacionados com a segurança pública e de garantir obediência às normas relativas à segurança de trânsito, assegurando a livre circulação e evitando acidentes.

⁴⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito...*, p. 879.

⁴⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. *Op.cit.*, p. 882.

Em termos práticos e naquilo que diz com o controle do trânsito, os dois conceitos descrevem uma mesma atividade, qual seja, garantir a obediência às normas do CTB. Nessa linha, afirma Diógenes Gasparini que o “Policiamento é exercício regular do poder de polícia, que compete à Administração Pública, não existindo propriamente diferenças entre policiamento e fiscalização”⁴⁶. Em outras palavras, e segundo as definições mencionadas, a atividade é a mesma, os órgãos responsáveis é que são diferentes⁴⁷.

A intenção aqui nos parece ter sido que a autoridade legislativa entendeu que certas condutas vetadas pelo CTB poderiam ser reprimidas por um órgão de fiscalização, ao passo que outras, mais graves, necessitavam da intervenção policial ostensiva. Acontece que essa divisão de competências gera dificuldades no cotidiano da fiscalização, conforme demonstramos no exemplo supramencionado do policial militar que vai retirar um veículo acidentado da via e cujo condutor nega-se a fazê-lo.

No ponto, salientamos que fiscalizar todas as infrações previstas no CTB é prática viável apenas para quem detém o poder de policiamento ostensivo, excluindo, portanto, os municípios (art. 144, inc. IV, § 5º da CF). Evidente que a celebração de convênios não resolve o impasse em tela.

Para melhor ilustrar o que foi dito, partimos do conceito de policiamento ostensivo do art. 2º do Decreto Federal nº 88.777⁴⁸, de 30 de setembro de 1983, já que a definição encontrada no CTB parece-nos ser insuficiente.

O referido Decreto descreve o policiamento ostensivo como a “ação policial, exclusiva das polícias militares, em cujo emprego o homem ou a fração de tropa engajados sejam identificados de relance, quer pela farda, quer pelo equipamento, ou viatura, objetivando a manutenção da ordem pública”. Ora, esse conceito poderia ser aplicado, com as devidas ressalvas, para definir o trabalho da fiscalização de trânsito municipal⁴⁹.

⁴⁶ GASPARINI, Diógenes. Novo Código de Trânsito – Os Municípios e o policiamento. In: *Revista de Informação Legislativa*, ano 35, nº 139, julho/setembro, 1998, p. 65.

⁴⁷ Quando falamos em atividades iguais, referimo-nos exclusivamente a fiscalização do trânsito. Evidente que a polícia militar também reprime as infrações de cunho penal e que o mesmo não é competência do município.

⁴⁸ Disponível em: <<http://www.4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 31 out. 2011.

⁴⁹ Cabe observar que o referido Decreto é anterior à CF/88 que institui o devido processo legal e o princípio da legalidade nos moldes de um estado democrático de direito.

Inicialmente, os fiscais de trânsito usam uniformes e, portanto, podem ser identificados “de relance” como agentes de autoridade que velam pela segurança do trânsito. Depois, fiscalizar o trânsito é preservar a ordem pública, entendida essa como um:

Conjunto de regras formais, que emanam do ordenamento jurídico da nação, tendo por escopo regular as relações sociais de todos os níveis, do interesse público, estabelecendo um clima de convivência harmoniosa e pacífica, fiscalizado pelo Poder de Polícia, e constituindo uma situação ou condição que conduza ao bem comum⁵⁰.

Por óbvio, regular as relações sociais envolve também regular o comportamento dos cidadãos no trânsito para atender o interesse coletivo. O professor Diógenes Gasparini já havia percebido o problema e manifestou-se nos seguintes termos:

[...] quando o condutor de um veículo **desobedece ao semáforo** ou faz **conversão em local proibido**, não fere apenas o interesse local. Está, isto sim, atacando e ferindo um valor nacional, integrante da ordem pública e, portanto, afrontando a segurança pública, que é um dos aspectos da ordem pública, cuja preservação **cabe à polícia ostensiva**⁵¹ (grifos nossos).

É de sublinhar, por oportuno, que as duas infrações mencionadas pelo referido autor são de competência municipal, ou seja, em princípio, só a fiscalização de trânsito do município é competente para lavrar o auto de infração respectivo (Resolução nº 66/98 do CONTRAN)⁵².

Por fim, o problema aqui abordado não tem recebido a devida atenção por parte das autoridades incumbidas de gerir o trânsito no Brasil. Trata-se de um verdadeiro dilema na medida em que os municípios são responsáveis pela fiscalização do trânsito, mas não podem criar um órgão de policiamento ostensivo que, no nosso entender, é indispensável. Carecemos, por conseguinte, de estudos aprofundados que indiquem uma solução, sob pena de termos um sistema defeituoso, não raro sujeito a polêmicas por parte dos usuários.

⁵⁰ Decreto Federal nº 88.777/83, disponível em: <<http://www.4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 31 out. 2011.

⁵¹ GASPARINI, Diógenes. *Novo Código de Trânsito...*, p. 60

⁵² Disponível em: <<http://www.denatran.gov.br/resolucoes.htm>>. Acesso em: 03 nov. 2011.

2 PROCESSO E PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO

O processo e/ou procedimento administrativo são noções chave do direito administrativo e da boa administração pública. Cabe observar, na esteira dos ensinamentos de Humberto Ávila, que a administração não tem autonomia da vontade, ela deve apenas executar a finalidade regulada pela lei⁵³. De início, o processo pode ser entendido como uma relação jurídica entre as partes, que envolve uma sucessão dinâmica e encadeada de atos administrativos que visam um resultado final. Assim, o objetivo do processo é orientar-se para um fim, ou seja, obtendo uma decisão concreta da administração. De outra parte, o procedimento administrativo é entendido, preliminarmente, como as fases ou partes concatenadas que compõem o processo, podendo um determinado número de procedimentos resultar num único processo. As noções de processo e/ou procedimento administrativo são assim pertinentes ao debate.

Na visão de Bandeira de Mello, parece não haver distinção entre procedimento e processo administrativo. Desse modo, o autor fala de *procedimento administrativo ou processo administrativo* como “uma sucessão itinerária e encadeada de atos administrativos que tendem a um resultado final e conclusivo”⁵⁴. Frisa o autor supracitado que “cada ato cumpre uma função especificamente sua, em despeito de que todos co-participam do rumo tendencial que os encandeia (...), pois estão ordenados a propiciar uma expressão decisiva a respeito de dado assunto, em torno do qual todos se polarizam”⁵⁵.

As reflexões de Bandeira de Mello esclarecem também que, mesmo sendo de uso comum o termo procedimento no direito administrativo, inclusive consagrando-se entre os doutrinadores, a terminologia processo é mais adequada, designando procedimento em termos de “modalidade ritual de cada processo”⁵⁶.

⁵³ ÁVILA, Humberto. Repensando o “Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Particular”. In: *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)*. Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 11, setembro/outubro/novembro, 2007. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>>. Acesso em: 31 out. 2011.

⁵⁴ BANDEIRA DE MELLO. *Curso de Direito...*, p. 487.

⁵⁵ BANDEIRA DE MELO. *Op. cit.*, p. 487.

⁵⁶ BANDEIRA DE MELLO. *Op. cit.*, p 488.

Semelhante opinião é compartilhada por Egon Bockmann Moreira para quem o termo processo refere-se a uma relação jurídica entre as pessoas, enquanto que procedimento designa apenas “o ritualismo processual”, ou seja, um “conjunto de praxes, seqüência ou marcha dos atos práticos no curso do processo”⁵⁷.

Contudo, Egon Bockmann Moreira, diz ser o processo uma noção genérica que, no universo do direito administrativo, refere-se a uma atividade dinâmica e finalista, ou seja, uma seqüência de atos que podem ter “existência e efeitos específicos, desenvolvida numa sucessão lógica preestabelecida (ou conhecida), com vistas a determinado fim”⁵⁸. Nessa vertente, para o autor referido, o objeto da relação jurídica é visto como um conjunto de “direitos e deveres de caráter processual”⁵⁹. De outra parte, o termo procedimento é “realidade essencial e inerente ao conceito de processo”⁶⁰, em outras palavras, um modo de concretizar o processo ou seqüência de atos administrativos, o modo escolhido para alcançar o fim almejado na relação administrativa.

Para José Cretella Júnior, os termos processo e procedimento confundem-se num único elemento. Na concepção do autor, o procedimento administrativo é uma noção controvertida que merece ser estudada. O processo, por seu turno, não pode restringir-se, na percepção do autor, a uma definição *in genere*, pois o mesmo designa operações diversas⁶¹. Mas, é importante frisar que o processo administrativo permite, conforme Cretella Júnior, afastar “a dose de arbitrariedade que, de outro modo poderia orientar a atuação dos encarregados da direção processual”⁶². Sustenta ainda o autor, que o processo administrativo tem por finalidade a concretização de relações jurídicas previamente reguladas.

Nessa perspectiva, o processo é inerente ao direito administrativo uma vez que a atividade administrativa é atividade processual. De igual modo, o procedimento é entendido como as partes que compõem o processo, em outras palavras, um determinado número de procedimentos resulta num único processo.

⁵⁷ MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo Administrativo...*, p. 46.

⁵⁸ MOREIRA, Egon Bockmann. *Op. cit.*, p. 37-38.

⁵⁹ MOREIRA, Egon Bockmann. *Op. cit.*, p. 43.

⁶⁰ MOREIRA, Egon Bockmann. *Op. cit.*, p. 43.

⁶¹ CRETELLA JÚNIOR, José. *Prática do processo...*, p. 62

⁶² CRETELLA JÚNIOR, José. *Op. cit.*, p. 61.

Por fim, esclarece, o autor referido, que separar os termos processo e procedimento tem valor para fins apenas didáticos⁶³.

Odete Medauar propõe que procedimento distingue-se de processo administrativo. O primeiro termo, segundo a autora, refere-se a uma sucessão de atos. O segundo, diz respeito não apenas ao vínculo entre os atos, mas também a vínculos jurídicos entre as pessoas, envolvendo direitos, deveres, poderes e faculdades no escopo da relação processual⁶⁴. Assim, para a autora citada, processo caracteriza-se pela “atuação dos sujeitos sob prisma contraditório” perante a administração ou ante outro sujeito⁶⁵.

Para a juíza Maria José Schmitt Sant’anna, o processo administrativo “pauta-se pelo litígio entre a Administração e o administrado ou servidor, devendo-se neste garantir a ampla defesa com a produção de provas e possibilidade de recursos inerentes”⁶⁶. Em contrapartida, o procedimento administrativo, na percepção da autora citada, caracteriza-se pela “aplicação administrativa da lei sem litigiosidade”⁶⁷.

Em suma, alguns autores tratam ambos os conceitos como sendo o mesmo fenômeno. Embora existam divergências e aproximações diferenciadas sobre o significado dos termos processo e/ou procedimento administrativo, o relevante é frisar, conforme salienta Bandeira de Mello, a importância do tema em pauta como “instrumento de garantia dos administrados ante as prerrogativas públicas”⁶⁸. Essa reflexão torna-se crucial para entender o exercício de poder da administração pública.

Dentro dos limites da relação administrativa, o exercício do poder da administração estatal é referido pela doutrina como um poder-dever conferido às autoridades constituídas. Nesse sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello indica que a Administração não dispõe *per se* de poderes. Pelo contrário, o poder existe apenas para tornar possível o cumprimento do dever. Na opinião do jurista, a

⁶³ CRETELLA JÚNIOR, José. *Op.cit.*, p. 33

⁶⁴ MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 9ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 189.

⁶⁵ MEDAUAR, Odete. *Op. cit.*, p. 189.

⁶⁶ SANT’ANNA, Maria José Schmitt. O julgamento da consistência do auto de infração no CTB. In: *Revista da AJURIS. Doutrina e Jurisprudência*, ano XXVI, nº. 76, dezembro, 1999, p. 302.

⁶⁷ SANT’ANNA, Maria José Schmitt. *Op.cit.*, P. 302.

⁶⁸ BANDEIRA DE MELLO, *Curso de Direito...*, p. 486.

administração tem apenas “deveres-poderes” logo que “a atividade administrativa é desempenho de função” (aspas no original) ⁶⁹.

No escopo da função administrativa, o direito refere sete elementos que fazem parte dessa noção jurídica, tal como é assinalado por Egon Bockmann Moreira, esses elementos são: (a) agente público, (b) dever, (c) finalidade, (d) interesse público, (e) fixado em lei, (f) poderes, (g) interesse alheio ⁷⁰. No decorrer da nossa análise, atenderemos a algumas dessas noções, assim como ao exercício do poder da administração estatal em matéria de trânsito.

2.1 Processo e procedimento administrativo de trânsito

Nesta parte do trabalho abordaremos o processo e/ou procedimento administrativo, em matéria de trânsito. Centraremos nossa atenção, especialmente, às fases ou partes concatenadas que compõem o procedimento administrativo de trânsito, ou seja, à sucessão dinâmica e encadeada de atos administrativos que visam um resultado final. Nesta seara, daremos especial destaque ao devido processo legal, ou seja, aquele que assegura a ampla defesa e o contraditório.

Nas diversas decisões tomadas pelos tribunais, tal como o Superior Tribunal de Justiça (STJ), é cediço que devem ser observados os preceitos do CTB em atenção ao devido processo legal que necessariamente permeia o processo administrativo de trânsito ⁷¹. Nos atos administrativos do sistema de trânsito, o condutor ao qual se imputa o cometimento de uma infração tem o direito ao contraditório e à ampla defesa, tal como é explicitado no art. 2º da Lei Federal 9.784/1999. Tais princípios, validados amplamente como direitos fundamentais na CF, devem ser levados em conta pelas autoridades que tem por atribuição julgar os processos de trânsito, a fim de embasar os atos administrativos como garantia fundamental do devido processo.

Esse enfoque mostra-se relevante em face das lacunas existentes no direito de trânsito, em especial naqueles dispositivos que regulamentam o direito

⁶⁹ BANDEIRA DE MELLO. *Op. cit.*, p. 97

⁷⁰ MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo Administrativo...*, p. 35.

⁷¹Ver Recurso Especial nº 898.524 – RS (2006/0238068-2) Disponível em: <<http://www.stj.gov.br/webstj/processo/justica>> Acesso em: 31 out. 2011.

de ampla defesa do motorista autuado. Portanto, o dever de motivar as decisões encontra-se associado, tal como assinala Juarez Freitas “[...] ao direito fundamental ao devido processo e é derivação benfazeja e oportuna do dever maior de fundamentação das decisões estatais”⁷².

Antes de abordar as diversas fases do processo administrativo de trânsito, é oportuno tratar dos princípios que orientam os atos administrativos.

2.2 O devido processo legal na administração pública.

A doutrina atribui a origem do termo “*due process of law*”, devido processo legal, à Magna Carta que João Sem-Terra concedeu aos barões em 1215. O documento em tela assegurava que nenhum homem livre perderia sua liberdade e propriedade senão em conformidade com a “lei da terra”, ou seja, o direito costumeiro. Procurava-se garantir o direito a julgamento, realizado pelos próprios pares, limitando o arbítrio do rei. Celso Antônio Bandeira de Mello explica que a expressão “lei da terra” foi substituída, mais tarde, pelo termo “devido processo legal”, evoluindo até a garantia que atualmente conhecemos⁷³.

No Brasil, o princípio do devido processo legal foi previsto na CF (art. 5, inc. LIV) que proclama: “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”. Tal princípio se aplica no âmbito do direito administrativo, conforme previsto no inc. LV do referido artigo - “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” (negrito nosso). Desse modo, para que se execute o princípio do devido processo legal, tanto a esfera judicial quanto a administrativa devem assegurar o princípio da ampla defesa e do contraditório como direitos e garantias fundamentais.

2.2.1 Princípio da ampla defesa e do contraditório

Em se tratando dos conceitos jurídicos e políticos de garantia e direito, é freqüente a confusão terminológica dessas noções. Assim, Paulo Bonavides

⁷² FREITAS, Juarez. *O Controle dos Atos Administrativos...*, p. 419.

⁷³ BANDEIRA DE MELLO. *Curso de Direito...*, p. 116-117.

leciona que a garantia, enquanto “meio de defesa”, situa-se diante do direito e seria um grande equívoco confundir direitos e garantias⁷⁴. O mesmo autor adverte para o fato de que a confusão conceitual ocorre quando a garantia é posta em contexto e conectividade direta com a norma constitucional. Uma breve revisão conceitual sobre o conceito, a partir dos ensinamentos de Paulo Bonavides, será de grande valia para a nossa discussão sobre o direito de ampla defesa e do contraditório na seara do direito de trânsito, tema nodal desta monografia.

Partindo de alguns publicistas de renome no cenário latino-americano, Paulo Bonavides contribui para caracterizar conceitualmente os direitos e as garantias vista a proximidade desses conceitos. Assim, considera a definição de Carlos Sánchez Viamonte para quem a garantia “é a instituição criada em favor do indivíduo, para que, armado com ela, possa ter ao seu alcance imediato o meio de fazer efetivo qualquer dos direitos individuais que constituem em conjunto a liberdade civil e política”⁷⁵.

Por seu turno, o publicista Rafael Bielsa afirma que “A garantia pode referir-se a um direito em sentido subjetivo, em defesa do interesse individual, ou a um direito em sentido objetivo, em defesa do interesse coletivo”⁷⁶ (p. 572). Contudo, é a definição de Juan Carlos Rébora a mais acertada, na apreciação de Paulo Bonavides, para dissipar a confusão entre garantias e direitos. Sublinha que a definição do autor sobre a matéria: “depois de assinalar que as garantias funcionam em caso de desconhecimento ou violação de direito”, Juan Carlos Rébora asseverou que “O fracasso da garantia não significa a inexistência do direito; suspensão de garantias não pode significar supressão de direitos”⁷⁷.

Para Paulo Bonavides, fora do escopo das garantias constitucionais:

[...] os direitos contidos em declarações formais cairiam no vazio das esferas abstratas, ou perderiam o fio institucional de contato com a realidade concreta, aquela que deverá propiciar em termos de eficácia a fruição completa das liberdades humanas⁷⁸.

⁷⁴ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito...*, p. 526.

⁷⁵ Carlos Sánchez Viamonte. *El “Habeas Corpus”: La Libertad y su Garantía*, citado em BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito...*, p. 527.

⁷⁶ Rafael Bielsa, citado em BONAVIDES, Paulo. *Op. cit.*, p. 527.

⁷⁷ Juan Carlos Rébora. *El Estadio de Sitio y la Ley Histórica del Desborde Institucional*, citado em BONAVIDES, Paulo. *Op. cit.*, p. 527

⁷⁸ BONAVIDES, Paulo. *Op. cit.*, p. 532.

Afirma esse autor que os direitos ou as declarações de direitos não teriam serventia sem as garantias constitucionais, pois são elas as que fazem que esses direitos sejam reais e efetivos. Portanto, na lição do doutrinador:

“A garantia constitucional é (...) a mais alta das garantias de um ordenamento jurídico, ficando acima das garantias legais ordinárias, em razão da superioridade hierárquica das regras da Constituição, perante as quais se curvam tanto o legislador comum, como os titulares de qualquer dos Poderes, obrigados ao respeito e acatamento que a norma suprema protege”⁷⁹.

Tecidas essas considerações básicas, podemos afirmar que os ensinamentos do autor supracitado são de grande relevância para aproximar-nos da discussão da ampla defesa e do contraditório, em especial, quando essas garantias desdobram-se no plano do direito administrativo sempre que haja litigantes, tal como leciona Ada Pellegrini Grinover⁸⁰. Com efeito, o art. 5º, inc. LV da CF prevê que “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”.

Diante disso, Ada Pellegrini Grinover entende que as garantias deferidas aos litigantes em processo administrativo devem-se às importantes transformações que a Constituição operou na função da administração pública⁸¹. Como bem leciona a autora, a CF foi um grande avanço em matéria de direitos e garantias instituindo, tal como refere o art. 5º, inc. LIV, o devido processo legal, nos seguintes termos: “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”.

De fato, o caráter democrático do Estado exposto na CF e reforçado em leis infraconstitucionais como a Lei Federal 9.784/99, deve influir eficazmente na configuração da Administração, permitindo aproximar-nos de uma nova concepção de processualidade na seara da função administrativa⁸².

Sobre esse aspecto, a magistrada Maria José Schmitt Sant’anna explica que no âmbito administrativo o devido processo legal deve ser entendido apenas

⁷⁹ BONAVIDES, Paulo. *Op. cit.*, p. 532.

⁸⁰ GRINOVER, Ada Pellegrini. Do Direito de Defesa em Inquérito Administrativo. In: *Revista de Direito Administrativo*. Nº. 183. Rio de Janeiro, janeiro/março, 1991, p. 10.

⁸¹ GRINOVER, Ada Pellegrini. *Op. cit.*, p. 10.

⁸² GRINOVER, Ada Pellegrini. *Op. cit.*, p. 11.

como “*devido processo procedimental*”⁸³ justificando sua compreensão com o teor do *controle da constitucionalidade da lei*. Assim afirma:

Ao administrador não cabe deixar de aplicar a lei invocando controle de constitucionalidade. Portanto, o devido processo legal administrativo está restrito ao procedimento de acordo com a lei, nos termos do art. 37 da CF/88 que o institui como princípio regente da administração pública, o princípio da legalidade, o qual exige que a administração aja de acordo e nos limites da lei⁸⁴.

Entendendo que a questão levantada pela autora merece maiores aprofundamentos e, sem intenção de esgotar o tema, adotamos a posição do ministro Celso de Mello quando afirma que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reafirmado a essencialidade do princípio do devido processo legal, reconhecendo nele:

uma insuprimível garantia que instituída em favor de qualquer pessoa ou entidade, rege e condiciona o exercício, pelo Poder Público, de sua atividade, *ainda que em sede materialmente administrativa, sob pena de nulidade do próprio ato punitivo ou da matéria restritiva de direitos*⁸⁵ (grifos nossos).

De igual forma, adotamos sem restrições as lições do autor citado quando indica que cabe ao interessado:

[...] mesmo em procedimentos de índole administrativa, como direta emanção da própria garantia constitucional do “*due process of law*” (independentemente, portanto, de haver, ou não, previsão normativa nos estatutos que regem a atuação dos órgãos do Estado), *a prerrogativa indisponível do contraditório e da plenitude de defesa* (grifo nosso)⁸⁶.

Assim posto, a fiel observância ao devido processo legal, no âmbito da administração pública, deve apontar para o cumprimento, insistimos, do art. 5º, inc. LV: “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em

⁸³ SANTANNA, Maria José Schmitt. O julgamento da consistência do auto..., p. 301.

⁸⁴ SANTANNA, Maria José Schmitt. *Op. cit.*, p. 301.

⁸⁵ Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 241.201-SC. Relator Ministro Celso de Mello. In: Revista Trimestral de Jurisprudência, vol 183, nº .1, janeiro/março, 2003, p. 371-372. Disponível em http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoRTJ/anexo/183_1.pdf. Acesso em: 28 nov. 2011.

⁸⁶ RMS 28.517/DF. Relator: Min. Celso de Mello. Disponível em <<http://www.estudodeadministrativo.com.br/informativo-642.php>>. Acesso em: 27 nov. 2011.

geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”. Em suma, a ampla defesa e o contraditório são garantias inderrogáveis para o devido processo legal, o qual é fruto da ampliação do estado democrático de direito, revitalizado a partir da CF de 1988.

2.3 Princípios fundamentais da administração pública em matéria de trânsito

Segundo Robert Alexy, princípios são normas que determinam que alguma coisa seja feita da melhor maneira possível, tendo em vista as possibilidades jurídicas e fáticas existentes. Nas palavras do autor, princípios são:

[...] mandamentos de otimização, que são caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua otimização não depende somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas (grifos no original)⁸⁷.

Para Humberto Ávila,

Os princípios são normas imediatamente finalísticas, primariamente prospectivas e com pretensão de complementaridade e de parcialidade, para cuja aplicação se demanda uma avaliação da correlação entre o estado de coisas a ser promovido e os efeitos decorrentes da conduta havida como necessária à sua promoção (grifo no original)⁸⁸.

Nessa compreensão, a administração pública não pode deixar de aplicar os princípios jurídicos e, mais que isso, deve fazê-lo de modo mais amplo possível, motivando eventuais limitações impostas aos “*mandamentos de otimização*”. Dito isso, abordaremos brevemente alguns princípios que julgamos essenciais para a compreensão do processo administrativo de trânsito. O exame aqui não prevê um

⁸⁷ ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 90.

⁸⁸ ÁVILA, Humberto. *Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 8ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 78-79.

aprofundamento da análise dos princípios, mas apontar sua observância no âmbito do direito administrativo de trânsito.

2.3.1 O princípio da legalidade

O princípio da legalidade, segundo Bandeira de Mello, é o princípio central do regime jurídico-administrativo. Sustenta o autor que em matéria de direito administrativo, esse princípio “É o fruto da submissão do Estado à lei”⁸⁹.

Por conseguinte, o princípio da legalidade obriga a administração pública a fazer apenas o que a lei prevê, freando os interesses pessoais de quem lhe faz as vezes. Em matéria de trânsito, não basta que determinadas atitudes dos condutores sejam socialmente reprováveis, é necessário que exista expressa previsão legal para a aplicação da penalidade.

No ponto, não queremos afirmar, por óbvio, que basta, em todos os casos, aplicar fria e ceticamente a lei, ignorando a realidade social. Portanto, tal como leciona Romeu Felipe Bacelar Filho, “[...] legalidade não é sinônimo de legalismo (formalismo na aplicação da lei que a desliga da realidade social)”. Isso não significa que o administrador deve obviar o princípio da indisponibilidade do interesse público, ou seja, fazer ao bem-pleazer para alcançar o interesse público. Hely Lopes Meirelles já afirmava que “A administração (...) deve ser orientada pelos princípios do Direito e da Moral, para que ao *legal* se ajunte o *honesto* e o *conveniente* aos interesses sociais” (grifos no original)⁹⁰.

Em suma, o princípio da legalidade observa que a Administração deve agir conforme a lei, por conseguinte, o referido princípio está, conforme leciona Justen Filho, no cerne das discussões levantadas sobre a atividade administrativa e sobre as possibilidades de sua reforma⁹¹.

2.3.2 O princípio da motivação

Segundo este princípio, os atos da administração pública devem ser fundamentados de direito e de fato, ou seja, os atos devem ser motivados de

⁸⁹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito...*, p. 100.

⁹⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo...*, p. 90.

⁹¹ JUSTEN FILHO. Marçal. *Curso de Direito...*, p. 106.

modo satisfatório. Nos atos e decisões da administração, não pode bastar uma explicação qualquer, feita às pressas, apenas para evitar uma possível anulação do ato ou para disfarçar uma decisão que é, na verdade, arbitrária. Por conseguinte, a motivação, conforme sustenta Bandeira de Mello, “deve ser prévia ou contemporânea à expedição do ato”⁹². Isso significa que a motivação é, com efeito, uma exigência à boa administração pública.

Juarez Freitas, ao enfrentar o tema, explica que o princípio em tela impõe “o dever de explicitação dos fundamentos de fato e de direito de todas as decisões administrativas que repercutam na esfera dos direitos individuais ou coletivos”⁹³. Sendo assim, o princípio da motivação mostra-se especialmente importante, em matéria de trânsito, quando do julgamento dos recursos de multas de trânsito. É imperioso que tanto a autoridade de trânsito - quando julga a defesa prévia - quanto os membros da JARI, motivem suas decisões de forma clara e convincente, evitando atos ilegítimos e invalidáveis, tornando dispensável um futuro recurso ao CETRAN (segunda instância), apenas para corrigir possíveis erros cometidos pela instância inferior.

2.3.3 O princípio do interesse público

O princípio do interesse público é enunciado por Bandeira de Mello em termos de Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o interesse privado⁹⁴. Para o autor, mesmo que a Constituição não faça referência expressa a esse Princípio, o mesmo é entendido como “[...] um pressuposto lógico do convívio social”⁹⁵. A questão da *supremacia* tem sido objeto de amplo debate, especialmente a partir da análise de autores como Humberto Ávila para quem a adequação do interesse público foi esclarecida na Doutrina, mas não no que diz respeito à sua supremacia⁹⁶.

⁹² BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito...*, p. 112.

⁹³ FREITAS, Juarez. *O Controle dos Atos Administrativos...*, p. 104.

⁹⁴ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito...*, p. 96.

⁹⁵ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Op. cit.* p., 96.

⁹⁶ ÁVILA, Humberto. Repensando o “Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Particular”. In: *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)*, nº 11, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 11, setembro/outubro/novembro, 2007. Disponível em <<http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>>. Acesso em: 31 out. 2011.

Para Egon Bockmann Moreira, “o critério de ‘supremacia do interesse público’ apresenta utilidade reduzida, uma vez que não há um interesse único a ser reputado como supremo” (aspas simples no original)⁹⁷. O autor indica ainda que o cerne do direito administrativo não se fundamenta nesse Princípio, mas nos direitos fundamentais. De outro lado, questiona a concepção do interesse público como critério fundamental, em vez disso, prefere falar de “interesses coletivos”⁹⁸.

Para Juarez Freitas,

O princípio do interesse público prescreve que, em caso de colisão, deve preponderar a vontade geral legítima (o “bem de todos”, no dizer do art. 3º da CF) sobre a vontade egoisticamente articulada ou facciosa, sem que aquela volição se confunda com a simples vontade do aparato estatal, tampouco com o desejo da maioria⁹⁹.

É importante frisar a opinião do autor quando afirma, concordando com as lições de Marçal Justen Filho¹⁰⁰, que o interesse público não deve ser confundido com “o interesse do Estado, nem com o do governo, nem com o interesse do agente”¹⁰¹. Assim posto, enfatizamos que no direito administrativo de trânsito, universo da nossa análise, o princípio do interesse público sobrepõe-se não apenas aos interesses particulares, mas à idéia de um somatório de interesses individuais como se fosse uma totalidade.

2.3.4. O princípio da proporcionalidade

Segundo esse princípio, a administração pública deve agir evitando excessos e omissões, ou seja, os meios devem ser adequados ao fim que se almeja. Nesse quesito, nunca é demais lembrar o magistério do professor Juarez Freitas ao afirmar que a administração pública não pode agir com demasia ou de maneira insuficiente, na busca dos seus objetivos¹⁰². Portanto, tanto o excesso quanto a omissão são antijurídicos. Isso significa que o princípio da

⁹⁷ MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo Administrativo...* 4ª ed., p. 62.

⁹⁸ MOREIRA, Egon Bockmann. *Op. cit.*, p. 63.

⁹⁹ FREITAS, Juarez. *O Controle dos Atos Administrativos...*, p. 54.

¹⁰⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005, citado em FREITAS, Juarez. *Op. cit.*, p. 54.

¹⁰¹ FREITAS, Juarez. *O Controle dos Atos Administrativos...*, p. 54.

¹⁰² FREITAS, Juarez. *O Controle dos Atos Administrativos...*, p. 61.

proporcionalidade impõe moderação no exercício de poderes do administrador público. Tais aspectos merecem especial atenção no âmbito do direito de trânsito, pois as competências administrativas que dizem respeito ao julgamento de recurso, no caso da JARI, não devem sustentar-se em conteúdos supérfluos ou excessivos, mas devem ser exercidas “na *extensão e intensidade* correspondentes ao que seja realmente demandado para cumprimento da finalidade de interesse público a que estão atreladas”¹⁰³, evitando assim a arbitrariedade no exercício de suas atividades.

2.3.5 O princípio da imparcialidade ou impessoalidade

Esse princípio diz com o tratamento igualitário que a administração pública deve estender aos administrados. Sob o aspecto processual, explica Egon Bockmann Moreira que o princípio da imparcialidade “significa certeza prévia da não-vinculação da atividade instrutória e decisória em favor de qualquer uma das partes envolvidas no processo administrativo”¹⁰⁴.

Não se cogita, no ponto, da validade das discriminações positivas, que visam outorgar proteção aos hiposuficientes. Essas, ao invés de aumentar a desigualdades entre os cidadãos, aproximam os indivíduos carentes de meios adequados à obtenção de algum fim, daqueles dotados de melhores condições. No direito de trânsito, esse princípio nos diz que havendo o cometimento de uma infração, deve ser tomada a medida cabível, não importando a pessoa do infrator.

2.3.6 O princípio da moralidade

Maria Sylvia Zanella Di Pietro, citando Maurice Hauriou, define a moralidade administrativa como o “conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração”¹⁰⁵. Contudo, por ser a moralidade algo abstrato, torna-se difícil combater a imoralidade no seio da administração pública, ou mesmo identificá-la. No caso, pode-se dizer que todo aquele que exerce uma atividade sem dedicação afronta o princípio da moralidade. Segundo esse

¹⁰³ BANDEIRA DE MELO. *Curso de Direito...*, p. 110.

¹⁰⁴ MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo Administrativo...*, p. 128.

¹⁰⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 13ª ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 78.

princípio, o agente administrativo, ao atuar, não deve apenas observar a legalidade do seu ato, mas também atender aos preceitos éticos (justo e injusto; honesto e desonesto).

3.3.7 O princípio da publicidade

Segundo esse princípio, os atos da administração não podem ser sigilosos e inacessíveis à população. Consoante leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro, não basta divulgar o procedimento, é imperioso divulgar os atos que resultaram na tomada da decisão, garantindo a todos a possibilidade de fiscalizar sua legalidade¹⁰⁶. Por sua vez, Odete Medauar sustenta que a *transparência* ou *visibilidade* tratada como publicidade está diretamente associada “a reivindicação geral de democracia administrativa”¹⁰⁷. Em razão desse princípio, as audiências judiciais são abertas ao público, salvo raras exceções. Em matéria de trânsito, a publicidade deve vigorar em todas as atividades da administração, especialmente no direito do condutor autuado de acompanhar o processo administrativo de recurso de multa e /ou ressarcimento, além do direito de obter esclarecimentos da atividade processual. De igual forma, as reuniões dos membros da JARI (primeira instância) devem ser abertas a todos, e não apenas aos diretamente interessados no processo.

2.4 Infrações e sanções no direito de trânsito

Nesta seção, abordaremos o processo administrativo de trânsito a partir de uma seqüência de procedimentos enquanto partes da atividade processual que, no caso do trânsito, se configura desde o auto de infração até a possível imposição da penalidade ao condutor. Isso se mostra especialmente relevante na medida em que retrata a fase processual destinada ao recurso do condutor que está sendo responsabilizado pelo cometimento de uma infração e as formalidades que viabilizam esse recurso.

¹⁰⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo...*, p. 298.

¹⁰⁷ MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo...*, p. 147.

No direito administrativo aplicado ao trânsito, as noções de infração e sanção são inerentes ao escopo dos atos administrativos. O CTB em seu art. 161 define a infração como a inobservância de qualquer dos preceitos da lei 9.503/1997, da legislação complementar e das resoluções do CONTRAN. Conforme Arnaldo Rizzardo, a infração tipificada no escopo da referida lei não pode ser confundida expressamente com crime ou delito, os mesmos considerados também como infração, mas de natureza diversa em termos do perfil de gravidade e repercussão social¹⁰⁸.

Para Bandeira de Mello, a infração administrativa é, com efeito, “o descumprimento voluntário de uma norma administrativa para o qual se prevê sanção cuja imposição é decidida por uma autoridade no exercício de função administrativa – ainda que não necessariamente aplicada nesta esfera”¹⁰⁹.

O processo administrativo de trânsito inicia com a lavratura do Auto de Infração de Trânsito (AIT) por parte do agente da autoridade. Mesmo não havendo qualquer recurso da parte do motorista, o só preenchimento do AIT desencadeia uma série de atividades que podem resultar na imposição de uma sanção pecuniária ao condutor.

A imposição de sanções no sistema de trânsito brasileiro é um ato administrativo, entendido esse como “[...] *declaração do Estado (ou de quem lhe faça as vezes...), no exercício de prerrogativas públicas (...) sujeitas a controle de legitimidade por órgão jurisdicional*” (destaque no original)¹¹⁰, ou seja, uma manifestação no exercício de função administrativa, a título de cumprir a lei, sob o regime de direito público.

É de esclarecer, desde já, que a imposição de sanções é ato administrativo vinculado, não comportando escolhas quanto à pessoa do infrator. Portanto, tal como leciona o autor supracitado, a sanção administrativa “é a providência gravosa prevista em caso de incursão de alguém em uma infração administrativa cuja imposição é da alçada da própria administração”¹¹¹. Outrossim, se a sanção “não for espontaneamente atendida, será necessário recorrer à via judicial para

¹⁰⁸ RIZZARDO, Arnaldo. *Comentários ao Código...*, p.389.

¹⁰⁹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito...*, p.847.

¹¹⁰ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Op.cit.*, p.385.

¹¹¹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Op.cit.*, 848.

efetivá-la, como ocorre, por exemplo, com uma multa, a qual, se não for paga, só poderá ser judicialmente cobrada”¹¹².

Na seara do trânsito, cada vez mais as multas representam um verdadeiro sinal de conflito entre interesses, públicos e privados, na relação administrativa, ou seja, entre a administração e os administrados. Por vezes, a sanção é tida como um meio repressor por excelência na relação administrativa. Na perspectiva do direito administrativo sancionador, ela refere-se a um “castigo” imposto pela administração em decorrência de um comportamento ilegal ou antijurídico tipificado “em norma proibitiva, com uma finalidade repressora ou disciplinar, no âmbito de aplicação formal e material do direito administrativo”¹¹³. A sanção é a premissa fundamental da teoria do direito administrativo sancionador e conforme essa visão compõe-se de quatro elementos, a saber: elemento subjetivo, elemento objetivo, elemento teleológico e elemento formal¹¹⁴.

O elemento subjetivo refere-se à autoridade pública incumbida de aplicar a sanção. Em matéria de trânsito, sanção é aplicada pela autoridade de trânsito, conforme dispõe o art. 256 do CTB: “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”.

O elemento objetivo diz com o efeito aflitivo da sanção imposta ao infrator. Segundo Osório isso representa “o sofrimento, a dor, o mal imposto ao infrator”¹¹⁵ que surge em face da penalidade imposta. Em termos de trânsito, por serem as sanções em sua maioria pecuniárias, “o sofrimento”, do qual fala o autor referido, está atrelado à perda de recursos financeiros.

O elemento teleológico refere-se à finalidade repressora da sanção, ou seja, nas palavras de Osório “consiste na repressão de uma conduta e no restabelecimento da ordem jurídica”¹¹⁶. É de sublinhar, que a sanção nunca deve ter uma finalidade puramente repressora, mas, aliada a essa, deve ter por fim mudar o comportamento do infrator em termos de prevenção e educação e fazendo com que o condutor autuado passe a respeitar a ordem jurídica. Por fim,

¹¹² BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Op. Cit.*, p. 848.

¹¹³ OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. 4ª. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 100.

¹¹⁴ OSÓRIO, Fábio Medina. *Op. cit.*, p. 83.

¹¹⁵ OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo...*, p. 94.

¹¹⁶ OSÓRIO, Fábio Medina. *Op. cit.*, p. 83.

o elemento formal diz com o procedimento a ser adotado para a imposição da penalidade. Tal procedimento está descrito na lei, o CTB regulou o procedimento para imposição de penalidades no art. 280 e seguintes.

Ora, se o poder público impõe sanções e o controle sistemático dos atos administrativos, ele também deve oferecer meios de defesa para os destinatários da multa (art. 5º, inc. LV da CF). A rigor, tal como leciona Freitas “o controle sistemático (...) existe para o direito fundamental à boa administração pública”¹¹⁷. É elementar inclusive para o cumprimento dos objetivos fundamentais da República. Em outras palavras, tal como leciona o autor citado, “mais do que executar a lei (...) o administrador público deve concretizar a Constituição”¹¹⁸.

Portanto, neste trabalho não se questiona a possível validade da teoria do direito sancionador, sendo que no escopo da nossa análise ela poderia servir de subsídio no tratamento dos recursos de defesa que visem afastar a imposição da penalidade prevista no CTB. Sucede que no rigor dos atos administrativos, especialmente, quando se aplica a sanção pecuniária, o Estado-administrador tem por obrigação, principalmente, cumprir e respeitar os princípios fundamentais expressos na CF, ou seja, visando nos atos administrativos o devido cumprimento dos princípios constitucionais, a saber: o princípio da motivação, o princípio do interesse público, o princípio da legalidade, o princípio da moralidade pública, e o princípio da imparcialidade, entre outros igualmente importantes. Tais princípios asseguram não apenas o cumprimento cabal das regras e normativas administrativas, mas fundamentalmente, o exercício democrático de um estado de direito.

2.5 O Auto de Infração de Trânsito (AIT)

Autuar alguém significa descrever sua conduta, ou seja, relatar a infração cometida pelo motorista por escrito. Consoante ensina Arnaldo Rizzardo: “autuar é anotar, registrar, reproduzir no papel o que acontece na via quando envolvida a circulação”¹¹⁹. Evidente que esse registro possui requisitos mínimos que devem

¹¹⁷ FREITAS, Juarez. *O Controle dos atos administrativos...*, p. 20.

¹¹⁸ FREITAS, Juarez. *Op. cit.*, p. 418.

¹¹⁹ Rizzardo, Arnaldo. *Comentários ao Código...*, p. 580.

ser obedecidos pelo agente da autoridade de trânsito, sob pena do auto de infração ser arquivado (artigos 280 e 281, inciso I do CTB).

Vale dizer, por oportuno, que o AIT é um ato jurídico que dá início ao processo administrativo de trânsito que tem por fim último impor uma sanção ao condutor ou proprietário do veículo. Cabe lembrar que a infração e o auto de infração são coisas distintas. Aquela se refere à norma de trânsito, esse atende ao processo administrativo.

O agente da autoridade de trânsito que flagra o cometimento de uma infração prevista no CTB está legalmente obrigado a lavrar o AIT (ver Anexo 3). Não cabe aqui nenhum juízo de conveniência ou oportunidade. A previsão para tanto está no artigo 280 do CTB: “Ocorrendo infração prevista na legislação de trânsito, **lavrarse-á** auto de infração” (grifo nosso).

O artigo 2º da Resolução 149/2003 do CONTRAN reitera o artigo 280 do CTB. Vejamos:

Art. 2º. Constatada infração pela autoridade de trânsito ou por seus agentes, ou ainda comprovada sua ocorrência por equipamento audiovisual, aparelho eletrônico ou por meio hábil regulamentado pelo 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 (negrito nosso).

Logo se vê que o argumento freqüentemente utilizado por alguns motoristas de que os agentes da autoridade devem usar o “bom senso” quando flagram alguém praticando uma conduta vetada pelo CTB não tem amparo legislativo. Isso sem falar que “bom senso” é um termo aberto, indefinido, que permite ampla interpretação.

Os autos de infração entendem-se como os atos jurídicos que cumprem certos requisitos e presumem-se legítimos. No que respeita ao plano da existência, para que o AIT seja válido, é necessário que exista uma conduta, omissiva ou comissiva, tipificada como infração pelo CTB, ou seja, é necessária a existência da infração para validar o ato jurídico da lavratura do auto de infração. Quanto ao plano da validade, o AIT deve apresentar os requisitos formais prescritos no art. 280 do CTB, ou seja, a tipificação da infração, o local, a data e

hora do cometimento da infração e a assinatura do infrator (sempre que possível), entre outros elementos.

No que diz com a assinatura do infrator, o condutor, assinando o AIT, não está assumindo a conduta que lhe é imputada. É de recordar, nesse aspecto, o teor do § 1º do art. 280 do CTB – esse parágrafo foi vetado:

“A recusa de receber a notificação ou de aposição de assinatura pelo infrator, certificada pelo agente no auto de infração, constituirá indício de que a transgressão foi cometida”¹²⁰. No ponto, não restam dúvidas de que o veto a esse dispositivo foi acertado, na medida em que sua manutenção representaria um autoritarismo intolerável. A autoridade de trânsito, ao avaliar a consistência do AIT, não deve partir do pressuposto de que o condutor é culpado, precisa, isso sim, manter-se imparcial.

De outro lado, para que produza efeitos, o AIT deve atender ao plano da eficácia, isto é, precisa da notificação ao proprietário do veículo. Deve ser esclarecido, por oportuno, que o mesmo pode servir como notificação da autuação. Dissemos pode, pois, a despeito do previsto no inciso VI do art. 280 do CTB, nem sempre isso irá ocorrer. O AIT servirá como notificação em dois casos apenas: se contiver a assinatura do motorista e a infração for de responsabilidade do condutor ou, no segundo caso, se contiver a assinatura do condutor e esse for o proprietário do veículo (art. 2º, parágrafo 5º da Resolução 149 do CONTRAN). Há que se ter em mente que as infrações previstas no CTB estão divididas entre aquelas de responsabilidade do condutor, do proprietário do veículo, do embarcador e do transportador (art. 257).

No ponto, causa-nos estranheza a Resolução 149. Inicialmente, o sujeito autuado nunca será obrigado a assinar o auto de infração e, em face de uma eventual negativa, bastaria o agente da autoridade de trânsito relatar o fato no próprio auto e a notificação permaneceria válida, economizando a burocracia de uma segunda notificação. Para evitar quaisquer problemas, essa notificação somente seria válida se o auto de infração estivesse preenchido com os dados do condutor, tais como nome e número da Carteira Nacional de Habilitação.

Por fim, consoante leciona Rogerio Favreto, as autuações são consequência do descumprimento das normas de trânsito, portanto, para o autor,

¹²⁰ RIZZARDO, Arnaldo. *Comentários ao Código...*, p. 582.

é importante focar a motivação das infrações, assinalando para medidas corretivas e preventivas¹²¹. Com isso não estamos dizendo que o condutor autuado não tenha seus direitos garantidos e assegurados pela CF e nas leis infraconstitucionais. Cabe dizer que o devido processo legal garante o contraditório e a ampla defesa, conforme veremos adiante. Desse modo, ninguém questiona que o motorista, por mais infrações que cometa, deva ter reconhecido o direito de defesa o qual envolve, não apenas o direito de manifestar-se, mas também o direito de ver seus argumentos considerados pelo julgador.

Por seu lado, a União editou a Lei 9.784/1999 que regula o processo administrativo no âmbito da administração pública federal e cujos dispositivos podem ser usados subsidiariamente pelos demais entes federados. Para instrumentalizar o direito à ampla defesa e do contraditório o art. 2º da referida lei prevê, de certa forma, a participação do condutor autuado na atividade processual. De outro, O CTB (art. 16) determina a criação de órgãos colegiados, as JARIs, para o julgamento dos recursos.

2.5.1 A competência administrativa para lavrar o AIT

Segundo Marçal Justen Filho, competência é a atribuição para realizar um determinado ato administrativo. O mesmo autor leciona que o sujeito do ato administrativo é quem o produz e pode ser chamado agente¹²². Esse agente ao qual se refere a doutrina é um gênero do qual deriva o agente da autoridade de trânsito (art. 280, §2º do CTB).

Desse modo, quem tem a competência para lavrar o auto de infração é o agente da autoridade de trânsito e o próprio legislador do CTB especificou essa figura dizendo que pode ser um servidor civil, estatutário ou celetista, ou ainda um policial militar (art. 280, inc. VI, §4º). Por conseguinte, somente um agente público pode realizar o ato – lavratura do auto de infração -, entendido aquele como a pessoa física que exterioriza a vontade estatal.

O agente, enquanto pessoa física que, “forma e manifesta a vontade estatal”, está investido de deveres-poderes que lhe são atribuídos por lei. Isso não

¹²¹ FAVRETO, Rogério. O devido processo legal nas sanções do Código de Trânsito Brasileiro. In: *Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre*, v. 12, nº. 13, dezembro, 1999.

¹²² JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito...*, p. 272.

significa, tal como explica Justen Filho, que o agente público seja um representante do Estado¹²³.

O entendimento aqui está relacionado com a noção de atuação jurídica em que “o Estado produz atos jurídicos por meio de uma pessoa física”¹²⁴ que desempenha uma função com vistas a satisfazer o interesse público. É de alertar, por oportuno, que o interesse público não é o interesse de toda a população, nem a somatória das vontades individuais, como foi observado anteriormente.

Nessa compreensão a competência para lavrar o AIT é de caráter administrativo, ou seja, é uma “atribuição normativa”, conforme palavras de Justen Filho, que legitima a prática do ato administrativo¹²⁵. Portanto, cabe aos órgãos e aos sujeitos de direito que formam parte da Administração Pública a atribuição em tela.

Segundo leciona Bandeira de Mello “[...] competência pode ser conceituada como o círculo compreensivo de um plexo de deveres públicos a serem satisfeitos mediante o exercício de correlatos e demarcados poderes instrumentais, legalmente conferidos para a satisfação de interesses públicos”¹²⁶.

O legislador do CTB regulou a matéria dizendo que é competente para lavrar o auto de infração de trânsito tanto um servidor civil – estatutário ou celetista – ou um policial militar (artigo 280, §4º). Isso significa que tanto os fiscais de trânsito, que são servidores das prefeituras; quanto os policiais militares, vinculados ao Estado, podem lavrar o AIT.

Eventualmente, as guardas municipais têm assumido a fiscalização do trânsito, apesar do disposto no § 8º, art. 144 da CF. Segundo esse dispositivo, as guardas municipais seriam constituídas para proteger os bens, serviços e instalações dos municípios. Como pode ser visto, não há previsão para que tal órgão fiscalize o trânsito.

Ocorre que o tema é controverso e será julgado no Supremo Tribunal Federal (STF) que já reconheceu a repercussão geral do processo que trata desse assunto. Vejamos:

¹²³ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito...*, p. 671.

¹²⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. *Op. cit.*, p. 63.

¹²⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. *Op. cit.*, p. 272.

¹²⁶ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito...*, p.144.

Ementa

PODER DE POLÍCIA – IMPOSIÇÃO DE MULTA DE TRÂNSITO – GUARDA MUNICIPAL – REPERCUSSÃO GERAL CONFIGURADA. Possui repercussão geral a controvérsia acerca da possibilidade de aplicação de multa de trânsito por guarda municipal, tendo em vista o disposto no artigo 144, § 8º, da Constituição da República, cujo rol especifica as funções às quais se destinam tais servidores públicos¹²⁷.

Nesse aspecto, entendemos que o legislador limitou a atividade dos municípios. São as autoridades municipais que melhor conhecem os problemas que envolvem o trânsito da cidade que administram. Claro que seria necessário um período de adaptação e o aporte de maiores recursos para viabilizar a implantação de um projeto dessa magnitude. Apenas não vemos razões práticas que impeçam um município de fiscalizar, por exemplo, o registro e licenciamento de um veículo (artigo 230, inciso V do CTB). Em face dessa divisão de tarefas, imposta pelo legislador, é que alguns municípios vêm firmando convênios com o Estado para fiscalizar todas as infrações previstas no CTB.

A respeito da competência para lavratura do AIT, é salutar entender qual o limite da circunscrição de cada órgão previsto no CTB para realizar esse ato, a fim de evitar a usurpação de competências. O certo é que os Estados continuam tendo poderes para intervir no trânsito municipal e, no Rio Grande do Sul, essa atividade é desenvolvida pela Brigada Militar.

Tendo em vista possíveis problemas, o CONTRAN distribuiu as competências na Resolução nº 66/98, tal como fica expresso:

Art. 1º: “Fica instituída a TABELA DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA, FISCALIZAÇÃO DE TRÂNSITO, APLICAÇÃO DAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS, PENALIDADES CABÍVEIS E ARRECADAÇÃO DAS MULTAS APLICADAS, conforme Anexo desta Resolução¹²⁸.”

Tal como observado anteriormente, no trânsito, a atividade de fiscalização jamais poderá ser separada da imposição de sanções. Em termos de mudança de comportamento, o condutor que comete infrações não necessariamente vai mudar

¹²⁷RE 637539 RG/ RJ- Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=guarda+municipal+tr%E2%nsito&base=baseRepercussao>>. Acesso em 25 de Nov. 2011

¹²⁸ Disponível em: <<http://www.denatran.gov.br/denatran>>. Acesso em: 25 ago. 2011.

suas atitudes apenas pelo fato de alguém classificar sua conduta como antissocial ou ofensiva aos demais membros da sociedade.

Seguindo os ensinamentos de Justen Filho, nos instrumentos jurídico-formais de controle, “a fiscalização não elimina a autonomia”¹²⁹, isso por que no sistema de trânsito, os fiscais não atuam conforme sua vontade, nem devem atuar arbitrariamente condicionando suas ações ao bel prazer, mas segundo os direitos fundamentais e o princípio democrático, tendo em vista os fins que justificam a existência do próprio estado democrático de direito.

Assim posto, concordamos com a apreciação do autor supracitado quando afirma que “A imposição de instrumentos de fiscalização eficientes é suficiente, na maior parte dos casos, para assegurar que o sujeito oriente suas decisões concretas à realização dos fins de interesse comum”¹³⁰.

Cabe frisar que os avanços obtidos com o novo CTB são decorrentes de um maior rigor na fiscalização que busca, por um lado, coibir abusos praticados pelos usuários da via e, por outro lado, evitar futuras infrações.

2.6 Homologação do AIT

Uma vez lavrado o AIT, deve ser verificada a presença dos requisitos mínimos de validade desse documento, como data e hora da infração, caracteres da placa do veículo, sua marca e modelo e a tipificação correta da infração que supostamente foi cometida pelo condutor (art. 280 do CTB). Esses elementos são fundamentais não apenas para individualizar o veículo, mas possibilitam que o motorista se defenda em face da conduta que lhe é imputada (art. 5º, inciso LV da CF).

Contudo, o procedimento da lavratura do AIT pode apresentar irregularidades ou inconsistências, aspecto que merece ser abordado para melhor entendimento do procedimento de homologação do AIT.

2.6.1 Da Inconsistência ou irregularidade do AIT

¹²⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito...*, p. 880.

¹³⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. *Op. cit.*, p. 882.

Uma vez lavrado o AIT, faz-se necessária a notificação do proprietário do veículo para que ele ou o condutor (ou um terceiro com poderes para representá-lo no feito) apresentem sua defesa. Nesse primeiro momento, o recorrente poderia alegar a inconsistência ou irregularidade do auto de infração, ou a falta de expedição da notificação da autuação no prazo de trinta dias (parágrafo único do art. 281 do CTB).

A inconsistência ou irregularidade do auto de infração¹³¹ refere-se não apenas à ausência dos elementos previstos no art. 280 do CTB, mas também a aspectos como a divergência de marca e modelo do veículo, impossibilidade de cometer a infração descrita com o veículo autuado, rasuras no preenchimento do AIT, palavras ilegíveis, incorreção na identificação do local da infração por ausência de numeral ou referência, cruzamento ou interseção inexistente, falta de campos obrigatórios previstos na Portaria nº 59/2007 do DENATRAN, entre outros elementos podem dar ensejo ao arquivamento do documento em tela.

Desse modo, a inconsistência ou irregularidade consiste em não dispor das informações essenciais para que o infrator exerça, regularmente, seu direito de defesa. Noutras palavras, é suprimir os elementos prescritos pelos incisos I, II, III, IV, V e VI, do Art. 280, do CTB. Podemos afirmar que um auto de infração de trânsito será consistente, sempre que as informações nele narradas atendam às normativas prescritas pela lei de trânsito.

2.7 Defesa prévia ou defesa da autuação

A defesa prévia é aquela interposta perante a autoridade de trânsito com circunscrição sobre a via antes da aplicação da penalidade cabível pelo cometimento da infração que é imputada ao condutor (ver Anexo 3). O CTB estabelece que a autoridade de trânsito com jurisdição sobre a via julgará a consistência do auto de infração, podendo determinar seu arquivamento. Além disso, o Código trata da defesa dos motoristas autuados nos artigos 280 a 290, prevendo apenas um recurso em face da “notificação da penalidade” (art. 282, § 4º), ou seja, após julgada a consistência do auto de infração de trânsito (art. 281).

¹³¹ Neste trabalho usamos os termos inconsistência ou irregularidade como homólogos, tal como é referido no art. 281, parágrafo único, Inc. I do CTB.

“A autoridade de trânsito, na esfera da competência estabelecida neste Código e dentro da sua circunscrição, *julgará* a consistência do auto de infração e aplicará a penalidade cabível” (CTB, art.281, *caput*, grifo nosso).

Se interpretarmos de modo literal as palavras que o legislador emprega no art. 281 do CTB, concluiremos que haverá um julgamento e, nada mais normal, nesse caso, que exista uma defesa. Essa é a defesa prévia, ou seja, defesa interposta perante a autoridade de trânsito antes da imposição da penalidade de multa.

Conforme análise da juíza Maria José Schmitt Sant’anna, o legislador do CTB utilizou o termo “*julgará*” no sentido de simples exame da ocorrência da infração de trânsito e elementos pertinentes do auto. Ou seja, para essa autora, a acepção *julgará* pode ser interpretada de forma equivocada, pois ela não pode ser usada no sentido de julgar, elemento que para a referida juíza é um dos tantos termos equivocados usados na lei de trânsito¹³².

No entendimento de Maria José Schmitt Sant’anna o termo “*julgará*” foi mal empregado, pois a autoridade de trânsito não faz um julgamento propriamente dito¹³³; o que ocorre é um simples exame de admissibilidade, ou seja, verifica-se a presença dos requisitos mínimos do AIT, conforme explicamos no início desse tópico.

Nessa linha, a avaliação da consistência do AIT não exigiria defesa, pois não ocorre um julgamento propriamente dito. Contudo, esse entendimento não é pacífico, existindo um grande debate doutrinário e jurisprudencial a respeito¹³⁴. Parece que o legislador compreendeu seu erro e, na Resolução 149 do CONTRAN, aboliu a expressão “*julgará*” e usou apenas os termos “após a verificação da regularidade do Auto de Infração” (art. 3º, *caput*). Em face dessa Resolução, tornou-se obrigatória a defesa prévia, também chamada, defesa da autuação:

Art. 3º, § 2º: Da Notificação da Autuação constará a data do término do prazo para apresentação da **Defesa da Autuação** pelo proprietário do veículo ou pelo condutor infrator devidamente

¹³² SANTANNA, Maria José Schmitt. O julgamento da consistência do auto..., p. 303.

¹³³ SANTANNA, Maria José Schmitt. *Op. cit.*, p. 303.

¹³⁴ Vide RECURSO ESPECIAL Nº 715.382 - RS (2004/0183566-2) do Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: <<http://www.stj.gov.br/webstj/Processo/Justica/>>. Acesso em: out. 2011.

identificado, que não será inferior a 15 (quinze) dias, contados a partir da data da notificação da autuação (negrito nosso).

Inicialmente deve ser esclarecido que a “Defesa da Autuação” a qual se refere o legislador é a mesma defesa prévia. Em face da citada Resolução, os órgãos executivos de trânsito foram obrigados a notificar o proprietário do veículo para que ele pudesse apresentar sua defesa prévia¹³⁵.

O prazo para apresentação da defesa prévia é o mesmo para a indicação do condutor expresso na notificação, expressamente em caso do veículo autuado pertencer à pessoa jurídica (art. 3º da Resolução 149/2003 do CONTRAN):

Art. 3º. À exceção do disposto no § 5º do artigo anterior, após a verificação da regularidade do Auto de Infração, a autoridade de trânsito expedirá, no prazo máximo de 30 (trinta) dias contados da data do cometimento da infração, a Notificação da Autuação dirigida ao proprietário do veículo, na qual deverão constar, no mínimo, os dados definidos no art. 280 do CTB e em regulamentação específica¹³⁶.

Outras questões, no entanto, merecem ser deixadas em aberto por parecer-nos pertinentes, mesmo que não sejam desenvolvidas por escapar dos objetivos deste trabalho: o que fazer em caso de impedimento ou suspeição dessa autoridade nos moldes dos artigos 134 e 135 do Código de Processo Civil? Quem deve “*julgar*” a defesa prévia interposta pela própria autoridade quando autuada?

Não podemos deixar de dizer, contudo, que a ausência de defesa prévia em nada prejudica o infrator, já que existe a possibilidade de apresentar defesa na JARI, primeira instância, e também perante o Conselho Estadual de Trânsito (CETRA), segunda instância. Desse modo, atende-se à necessidade do duplo grau de jurisdição, indispensável em face do princípio da ampla defesa. Sublinhamos, ainda, que não existe restrição quanto à matéria alegada em sede

¹³⁵ De outro lado, o artigo 9º da Resolução 149/03 elege a autoridade de trânsito como responsável pela apreciação do recurso. Desde já, entendemos por autoridade “dirigente máximo de órgão ou entidade executivo (sic) integrante do Sistema Nacional de Trânsito ou pessoa por ele expressamente credenciada” (Anexo I do CTB). Nos municípios, essa autoridade costuma ser o Secretário Municipal de Trânsito, quando existente uma secretaria específica para tratar do assunto; ou um Diretor Municipal de Trânsito que no caso do município de Porto Alegre é o Diretor-Presidente da EPTC.

¹³⁶ Disponível em: <<http://www.denatran.gov.br>>. Acesso em: 23 set. 2011.

de defesa, é dizer, tudo que pode ser alegado na defesa prévia também pode ser suscitado na JARI e no CETRAN (art. 17 do CTB e Resolução 357/2010 do CONTRAN).

Embora, o CTB tenha trazido algumas inovações importantes como o sistema de pontuação na carteira de habilitação e programas de educação no trânsito, entre outras, pode-se sugerir que a lei de trânsito não apresenta suficientes respostas para questões relacionadas com o processo de recurso de defesa. De outro lado, se faz necessário sugerir que o processo administrativo de trânsito deve coadunar com os princípios constitucionais a fim de assegurar, tal como enfatiza Freitas, “o direito fundamental à boa administração pública”¹³⁷. Portanto, o que está em discussão, em última análise, no direito administrativo aplicado ao trânsito é a defesa da constitucionalidade que promova a satisfação de interesses coletivos.

Logo, a função do Estado-Administrador deve ser, conforme Freitas, “*oferecer consistência à combinação dos princípios constitucionais e erguer, com pluralismo, o Estado - administração no qual seja correto asseverar que, de certa maneira, a própria Constituição é que administra*”¹³⁸ (destaque no original).

Diante do exposto, entendemos que em sede de defesa prévia só poderiam ser tratadas questões que dizem com o correto preenchimento do auto de infração ou o descumprimento do prazo para notificação da autuação¹³⁹. Caso seja indeferida a defesa prévia, a autoridade de trânsito irá aplicar a penalidade cabível (art. 281 CTB) e o proprietário do veículo será notificado para apresentar recurso na JARI (ver Anexo 4)

Vale salientar a importância da notificação de imposição da penalidade¹⁴⁰, através da qual o condutor toma conhecimento dos atos administrativos praticados até aquela data e da possibilidade de apresentar nova defesa uma vez indeferida a defesa prévia. Essa medida revela-se obrigatória em face do princípio da publicidade, tal como referido no item 3.3.7 deste trabalho. Sem obedecer a

¹³⁷ FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios...*, p. 30.

¹³⁸ FREITAS, Juarez. *Op. cit.*, p. 19.

¹³⁹ Um exame de argumentos contrários e favoráveis à defesa prévia foi realizado por MEZZOMO, Marcelo Colombelli. “A defesa prévia no processo administrativo de trânsito”. Disponível em: <<http://www.http://jus.com.br/revista/texto/4011/a-defesa-previa-no-processo-administrativo-de-transito>>. Acesso em: 15 out. 2011.

¹⁴⁰ Ver CTB art. 282.

esse princípio, torna-se nula qualquer tentativa de imposição da penalidade e, conseqüentemente, arbitrários os atos da administração pública.

3 A DEFESA NA PRIMEIRA INSTÂNCIA ADMINISTRATIVA (JARI) NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE

3.1 O direito de defesa

Tal como foi observado anteriormente, o direito de defesa contempla todos os processos judiciais ou administrativos e, conforme Celso de Mello, o mesmo “não se resume a um simples direito de manifestação no processo”¹⁴¹. Por seu turno, o exercício do contraditório, na perspectiva do autor referido “não se limita à garantia de alegação oportuna e eficaz a respeito de fatos, mas implica a possibilidade de ser ouvido também em matéria jurídica”¹⁴². Em face desse direito, pode a parte produzir as mais variadas provas (não protelatórias) que devem, necessariamente, ser avaliadas pelo julgador.

Alexandre De Moraes explica que apesar de não existir no campo administrativo a:

[...] necessidade de tipificação estrita que subsuma rigorosamente a conduta à norma, a capitulação do ilícito administrativo não pode ser tão aberta a ponto de impossibilitar a ampla defesa (...), pois nenhuma penalidade poderá ser imposta (...) sem a necessária amplitude de defesa¹⁴³.

Do mesmo modo, o citado autor ao conceituar o contraditório, explica tratar-se da própria exteriorização da ampla defesa em face da dialética do processo, pois:

[...] a todo ato produzido pela acusação caberá igual direito de defesa de opor-se-lhe ou de dar-lhe a versão que melhor lhe apresente, ou ainda, de fornecer uma interpretação jurídica diversa daquela feita pelo autor¹⁴⁴.

¹⁴¹RMS 28.517/DF. Relator: Min. Celso de Mello. Disponível em <<http://www.estudodeadministrativo.com.br/informativo-642.php>>. Acesso em: 27 nov. 2011.

¹⁴²RMS 28.517/DF. Relator: Min. Celso de Mello. Disponível em <<http://www.estudodeadministrativo.com.br/informativo-642.php>>. Acesso em: 27 nov. 2011.

¹⁴³ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional...*, p. 95

¹⁴⁴ MORAES, Alexandre de. *Op. cit.*, p. 95.

Como forma de garantir a ampla defesa e o contraditório, em matéria de trânsito, o condutor pode dispor do recurso apresentado à JARI, aspecto que conceitualmente abordaremos a seguir.

3.2 Recurso administrativo de trânsito

O recurso administrativo no âmbito do direito de trânsito é um pedido de reexame realizado pelo condutor autuado, dirigido ao órgão competente, tendo por finalidade obter o cancelamento da penalidade imposta¹⁴⁵. A possibilidade de recorrer das decisões administrativas está prevista no art. 5º, inc. XXXIV, alínea a da CF que expressa: “são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder”.

Portanto, o recurso de multa é um processo administrativo por meio do qual o condutor, o proprietário ou seu representante legal manifesta sua discordância em face da multa aplicada. Em se tratando do recurso em primeira instância administrativa, aplicada a penalidade de multa, o condutor tem a possibilidade de recorrer à JARI, podendo alegar todas as matérias que entender pertinentes e não apenas as circunstâncias que dizem com os requisitos de validade do AIT. Tanto nessa instância quanto no recurso dirigido ao CETRAN (segunda instância) o autuado deve ter assegurado o direito à ampla defesa e o contraditório, em face da conduta antijurídica a ele atribuída.

Nesta parte do trabalho vamos analisar concretamente o recurso de multa encaminhado à JARI do município de Porto Alegre. Para isso é preciso antes observar alguns aspectos pertinentes para encaminhar o recurso.

Inicialmente, o prazo para apresentar recurso é especificado na notificação de imposição de penalidade. O CTB prescreve que tal prazo não pode ser inferior a 30 dias (art. 282, *caput*, §4º). Caso o destinatário esteja ausente nas oportunidades de entrega da notificação, o autuado será certificado por meio do Diário Oficial do Estado (DOE).

¹⁴⁵ SILVA, José Geraldo da. *Dos Recursos em Matéria de Trânsito*. 3ª ed. São Paulo: Millennium, 2003, p. 5.

A notificação devolvida por desatualização do endereço do proprietário do veículo será considerada válida para todos os efeitos, conforme art. 282, §1º do CTB. De igual forma, caso o proprietário do veículo não cumpra o prazo prescrito, seu recurso será considerado intempestivo (fora do prazo). Assim posto, os argumentos que discutam o "mérito" da imputação da penalidade são objeto de análise da JARI.

3.2.1 Pressupostos do recurso administrativo de trânsito

Com base no magistério de José Geraldo da Silva, são quatro os pressupostos do recurso: motivação, singularidade, tempestividade e legitimidade. Vejamos brevemente a que se referem esses elementos.

- A motivação: refere-se às razões e ao fundamento do pedido de reexame, sem as quais o recurso será inepto. Nesse sentido, não basta o condutor alegar que não tem condições materiais para arcar com a multa pecuniária, é necessário demonstrar a ilegalidade ou os equívocos presentes na medida administrativa que se pretende combater.
- A singularidade: diz com o princípio da unirrecorribilidade, ou seja, o autuado só pode impetrar, ao mesmo tempo, um único recurso para atacar determinada medida. Evidentemente sempre existirá a possibilidade de um novo recurso (em segunda instância) em face da decisão tomada e tratando da mesma matéria.
- A tempestividade: refere-se aos prazos para interposição do recurso. É dizer, o recurso só pode ser apresentado no prazo previsto pela lei (art. 282, *caput*, § 4º do CTB), ou seja, não inferior a 30 dias, sendo contado a partir da data da imposição da penalidade.
- A legitimidade: refere-se a quem tem legitimidade para recorrer, ou seja, àquela pessoa que esteja diretamente relacionada com o AIT. Podemos

citar como exemplo o condutor do veículo, o proprietário do veículo, o embarcador e o transportador, conforme o art. 257 do CTB.

O recurso em matéria de trânsito tem efeitos meramente devolutivos, podendo a autoridade que impôs a penalidade atribuir-lhe efeitos suspensivos, caso o recurso não seja julgado no período de 30 dias (art. 285 *caput* e §3º do CTB).

3.3. Dos recursos de multa

Como foi comentado, o recurso de multa é o requerimento apresentado pelo infrator e interposto perante a autoridade, visando anular a penalidades imposta (art. 16 da Resolução 3/2011 da EPTC). Antes de analisar alguns processos administrativos da JARI do município de Porto Alegre, é oportuno salientar qual a documentação que deverá instruir o recurso de multa. Conforme o regimento interno da JARI (art. 18), o recorrente deverá apresentar:

- I- requerimento onde conste os dados do recorrente, as razões do recurso e a assinatura;
- II- cópia da carteira de identidade ou CNH do recorrente (pessoa física de modo a comprovar a assinatura), e, no caso de pessoa jurídica, cópia do Contrato Social, onde conste que possui poderes para representar a empresa;
- III- cópia da notificação de imposição de penalidade;
- IV- procuração, no caso de requerimento por meio de terceiro, com documento que comprove a assinatura do outorgante. O recurso deve ser em nome do outorgante (proprietário ou condutor devidamente indicado no Departamento Estadual de Trânsito – DETRAN);
- V- cópia do Certificado de Registro de Licenciamento de Veículo (CRLV).

3.4 Análise de processos da JARI do município de Porto Alegre

Nesta parte do trabalho examinaremos três processos administrativos que foram julgados pela JARI da Prefeitura Municipal de Porto Alegre no ano de

2010. A intenção aqui é basicamente investigar os critérios adotados por esse órgão colegiado para sustentar a decisão tomada e a validade desses critérios em face do direito administrativo. Esclarecemos, desde já, que os processos examinados referem-se a infrações de trânsito, ocorridas no município em pauta, podendo o AIT ter sido lavrado tanto pelos agentes da autoridade de trânsito municipal, quanto pela Polícia Militar.

(1) PROCESSO Nº R2010/0222199-4

Trata-se de recurso impetrado pelo autor por ter sido autuado com base no art. 218, inc. I do CTB (transitar com velocidade superior à máxima permitida em até vinte por cento). Em suas razões, o autuado alega que é servidor da Superintendência de Serviços Penitenciários (SUSEPE) e que estava conduzindo presos para serem ouvidos em comarcas da região quando foi autuado (folha 03). Sustenta que em face do risco que envolve seu trabalho (condução de presos) teria necessidade de ultrapassar o limite de velocidade.

Ainda como meio de prova, o servidor da SUSEPE juntou aos autos o Mapa Diário de Audiências (MDA) do dia 16/12/2009 – folha 08. Esse aspecto muito nos chamou a atenção, dado que a infração ocorreu no dia 09/04/2010 (folha 06), ou seja, em data diversa daquela do MDA. Logo nota-se que o autor não fez prova das suas alegações, não havendo possibilidade de deferimento do recurso. Esse, contudo, não foi o entendimento dos membros da JARI que deferiram o recurso por unanimidade. Vejamos as razões.

A JARI enviou ofício à SUSEPE solicitando informações a respeito das atividades nas quais esteve envolvido o veículo autuado no dia da infração (folha 15). A SUSEPE, em resposta, limitou-se a dizer que o veículo escoltava presos no dia da infração (folha 18) sem apresentar provas da alegação. Nesse aspecto, entendemos que a JARI tomou a iniciativa de fazer uma prova, quebrando a necessária imparcialidade. Outrossim, a simples declaração de um dirigente da SUSEPE não é razão suficiente para invalidar um auto de infração, ainda mais quando o autor do processo não fez prova dos seus argumentos.

Ocorre, conforme dissemos, que o recurso foi provido por unanimidade (folha 19). Nas suas razões, o relator afirmou: “Na análise dos documentos

juntados ao recurso, verifica-se a veracidade da alegação do recorrente, portanto, opta este relator por dar provimento a este recurso” (folha 19). De imediato conclui-se que o deferimento do recurso carece de motivação robusta, não tendo o relator sequer indicado os documentos nos quais fundou sua decisão. O professor Juarez Freitas, ao examinar o princípio da motivação, já asseverava que motivar de forma clara, explícita e congruente é fundamental para o devido processo¹⁴⁶. Não basta referir o conjunto probatório, é imperioso que o julgador indique claramente a prova que induziu seu convencimento.

Assim, entendemos que a pretensão do condutor no recurso em tela não se revestiu de requisitos suficientes para o deferimento, tendo os membros da JARI julgado de forma equivocada ao deferir o recurso do autor.

(2) PROCESSO N° R2011/0178783-0

O referido processo administrativo refere-se a uma infração de trânsito cujo AIT foi lavrado pela polícia militar. O policial lavrou o auto de infração com base no art. 181 – XIII do CTB:

Art. 181. Estacionar o veículo:

XIII – onde houver sinalização horizontal delimitadora de ponto de embarque ou desembarque de passageiros de transporte coletivo ou, na inexistência desta sinalização, no intervalo compreendido entre dez metros antes e depois do marco do ponto.

O condutor, em sede de defesa, alegou que não cometeu a infração (folha 03): “Meu veículo não foi estacionado nesta via, houve apenas uma simples e rápida parada, para descida e acompanhamento de idoso ao BANCO DO BRASIL, é importante ressaltar a diferença entre “parada” e “estacionamento”, sendo que a primeira é permitida no início da via”. Ocorre, pasmem, que o condutor confessou o cometimento da infração na sua própria defesa.

¹⁴⁶ FREITAS, Juarez. *O Controle dos Atos Administrativos...*, p. 110.

Inicialmente é imperioso conhecer a diferença entre “parada” e “estacionamento”. Para tanto, adotamos os critérios do Anexo I do CTB:

ESTACIONAMENTO – imobilização de veículos por tempo superior ao necessário para embarque ou desembarque de passageiros.

PARADA – imobilização do veículo com a finalidade e pelo tempo **estritamente necessário** para efetuar embarque ou desembarque de passageiros (grifos nossos).

Como pode ser observado, o condutor confessou ter estacionado o veículo quando afirma nas suas razões que acompanhou um idoso até a agência bancária. Sendo assim, entendemos que o recurso não pode ser provido. No caso, todavia, outro foi o desfecho, uma vez que os julgadores deferiram o recurso por unanimidade (folha 10).

O relator justificou sua decisão dizendo que no AIT não foi preenchido o campo desdobramento, numa afronta clara a Portaria nº 59/2007 do CONTRAN. Inicialmente, deve ser dito que a Portaria a qual se refere o relator é a Portaria nº 59/2007 do DENATRAN e não do CONTRAN.

Ainda quanto à motivação, poderíamos dizer que o julgamento foi equivocadamente na medida em que o recorrente não alegou a falta do desdobramento e, portanto, os membros da JARI não poderiam conhecer essa irregularidade. Embora tal conclusão seja correta, é necessário entender a razão pela qual existe o referido campo no auto de infração.

O numeral conhecido como desdobramento serve para diferenciar algumas condutas dos motoristas que são idênticas e encontram-se como parte de um mesmo artigo. Veja-se, por exemplo, o art. 207 do CTB: “Executar operação de conversão à direita ou à esquerda em locais proibidos pela sinalização”. Aqui, se a conversão foi efetuada à esquerda, coloca-se o desdobramento 2 (dois) no auto de infração; se a conversão foi efetuada à direita, coloca-se o desdobramento 1 (um) no auto de infração.

No exemplo citado, o desdobramento é indispensável, sob pena de ser impossível dizer o lado para onde o condutor encaminhou o veículo. O mesmo

não acontece na infração referente ao processo em tela (art. 181 – XIII do CTB), pois o art. descreve uma única conduta, logo o desdobramento que deve ser usado é 0 (zero). No ponto, a falta do desdobramento em nada prejudicou o condutor, é mera irregularidade que jamais pode servir de motivo para anular um AIT. Desse modo, discordamos do entendimento adotado pelos membros da JARI.

(3) PROCESSO Nº R2011/0159830-1

O processo em tela é um recurso impetrado pelo condutor que foi flagrado transitando pela contramão em via de sentido único (art. 186, inc. II do CTB). Uma vez autuado, o condutor apresentou recurso perante a JARI, sustentando que a Notificação de Autuação de Infração de Trânsito foi expedida fora do prazo legal de trinta dias, numa afronta clara ao art. 281, parágrafo único, inc. II do CTB (folha 12). O recorrente solicita seja arquivado o auto de infração.

De imediato, cabe observar que o recorrente não negou o cometimento da infração, apenas insurgiu-se contra o descumprimento dos prazos. Apesar disso, o recurso foi deferido pela JARI que adotou os argumentos do recorrente na motivação (folha 17). Nesse caso, agiu bem o julgador, tendo em vista a importância do prazo previsto no art. 281 do CTB. Ultrapassado o referido prazo, desaparece o interesse do Estado em punir. A situação é particularmente grave no caso sob exame, pois no processo em tela a notificação foi expedida 87 dias após a lavratura do auto de infração (folha 04).

Salientamos, outrossim, que o ideal é fazer a notificação no menor prazo possível, principalmente quando o condutor não foi abordado pelo agente da autoridade de trânsito no momento em que cometia a infração. Isso para evitar que o autuado esqueça a infração que cometeu e sinta-se injustiçado quando receber a notificação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme pudemos observar, o grande número de acidentes de trânsito verificado em todo o Brasil é alarmante. Esse fato foi um dos motivos que levou nossos legisladores a modernizar a lei de trânsito, não simplesmente alterando alguns artigos de leis já existentes, mas criando uma nova legislação que recepcionou antigas Resoluções de trânsito e possibilitou a criação de outras. Poder-se-ia afirmar que a Lei Federal 9.503/1997 (CTB) trouxe uma renovada esperança de redução dos custos materiais e humanos envolvidos nos acidentes automobilísticos.

Contudo, um trânsito em condições seguras exige o comprometimento de vários segmentos da sociedade. Não é tarefa tão somente do legislador ou dos órgãos de fiscalização. Se por um lado não podemos resolver os problemas do trânsito apenas com a feitura de leis mais rígidas, também não teremos êxito se focarmos a atenção estritamente em campanhas educativas, muitas das vezes superficiais ou com um forte apelo à infantilização, como se o motorista fosse uma criança inocente que apenas erra por não entender a gravidade dos seus atos. Cremos assim ser oportuno enfatizar que os acidentes de trânsito no município de Porto Alegre são cada vez mais preocupantes, ocasionando perdas humanas e materiais por vezes irreparáveis.

Portanto, é imperioso entender que nem a repressão excessiva, nem a costumeira criação de leis vão impedir a violência no trânsito. Logo, mais do que atermos aos lugares-comuns que remetem a explicações e alternativas simplistas sobre trânsito e devido à grave problemática que enfrenta o Brasil, faz-se pertinente considerar a necessidade de politizar o trânsito visando a criação de uma política pública efetiva.

Passada a fase inicial de vigência do CTB, grandes desafios surgiram para sua implantação, fundamentalmente no que diz com o processo administrativo de trânsito. Em face do estudo realizado, demonstrou-se que o processo administrativo de trânsito no município de Porto Alegre está amplamente regulado. O município buscou adequar-se ao CTB, não apenas criando um órgão executivo de trânsito –EPTC -, mas também uma JARI, órgão colegiado que atua concomitantemente à EPTC. Desse modo, enquanto o órgão executivo aplica as

penalidades, a JARI examina os recursos interpostos pelos autuados, devendo observar, ambas as entidades, os princípios jurídicos e as legislações e resoluções pertinentes ao trânsito.

No início da vigência do CTB, havia grande dúvida quanto ao papel reservado ao município pela nova legislação. Duvidava-se inclusive da capacidade do município de assumir aquilo que o novo Código expressamente reservava como atribuição do ente municipal (art. 24 do CTB). Atualmente, 13 anos após o advento do CTB, o quadro é muito diferente. No caso, o município de Porto Alegre assumiu o gerenciamento do trânsito praticamente em sua totalidade, cuidando não apenas de infrações referentes à parada, circulação e estacionamento (art. 24, inc. VI do CTB), mas também efetuando, por exemplo, o registro de acidentes de trânsito com danos materiais.

Nesse contexto, muito se discutiu a defesa prévia, ou seja, a necessidade dos órgãos executivos de trânsito oportunizarem um momento anterior à imposição da penalidade para o condutor autuado apresentar sua defesa. Na atualidade, a controvérsia foi sanada, tal como demonstramos neste trabalho, não apenas pela jurisprudência, mas também pelo legislador que através do CONTRAN editou a Resolução 149/2003, tornando obrigatória a defesa prévia.

Contudo, algumas questões ainda devem ser revistas, dados os equívocos e vícios a que a administração de trânsito pode estar sujeita. Temos em mente a importância do trabalho desenvolvido pelos membros da JARI. Decidir pela validade ou não de uma sanção administrativa em matéria de trânsito reflete, em última análise, na possibilidade de um trânsito em condições seguras na cidade de Porto Alegre. Um julgamento equivocado pode resultar na impunidade do infrator e essa impunidade muitas vezes é vista como um estímulo para o cometimento de novas infrações.

Acreditamos ser de grande relevância o trabalho da JARI. Pensamos que o trabalho desse órgão colegiado deve ser fiscalizado em todo território nacional, não no sentido de subtrair a autonomia dessa entidade, mas para inibir possíveis arbitrariedades e erros de julgamento. Nesse quesito, também deve ser observada a regularidade da composição da JARI, evitando qualquer inobservância dos dispositivos legais que regulam a matéria.

No que diz com o julgamento dos recursos impetrados perante a JARI, salientamos por fundamental que o recorrente junte aos autos provas consistentes que fundamentem suas argumentações. Os integrantes desse órgão não podem deferir um recurso sem que existam provas robustas corroborando a tese do autor. Sendo o recurso um pedido de reexame feito pelo condutor, ou pessoa pertinente, visando o cancelamento da penalidade imposta, a motivação apresentada, quando do deferimento ou indeferimento do recurso, deve ser clara e inequívoca, não deixando margem para atos ilegítimos ou invalidáveis. Nesse aspecto, nunca é demais lembrar que a fundamentação do ato administrativo é exigência do próprio Estado Democrático de Direito.

Por fim, espera-se que esta pesquisa contribua para ampliar o debate em torno do direito administrativo, especialmente na seara do processo administrativo de trânsito. A monografia em tela pode ser útil no sentido de disseminar uma maior compreensão sobre o tema e motivar novos debates no que diz respeito tanto ao julgamento de recursos quanto à defesa. Oportuno frisar que a administração de trânsito no município de Porto Alegre não está isenta de erros e vícios, tal como foi demonstrado na análise dos processos. Esse fato permite enfatizar a relevância deste trabalho face ao direito que tem o condutor autuado de acompanhar o processo administrativo de recurso de multa exercendo o direito insuprimível a ampla defesa e ao contraditório.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 90.

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 8ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

_____. Repensando o “Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Particular”. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 11, setembro/outubro/novembro, 2007. Disponível em <http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>. Acesso em 27 de novembro de 2011.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. *Curso de Direito Administrativo*. 27ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*, 18ª edição. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 352.

BRASIL. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 241.201-SC. Relator Ministro Celso de Mello. In: *Revista Trimestral de Jurisprudência*, vol 183, nº .1, janeiro/março, 2003, p. 371-372. Disponível em http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoRTJ/anexo/183_1.pdf. Acesso em: 28 nov. 2011.

_____. Código de Trânsito Brasileiro (CTB), de 23 de setembro de 1997.

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 05 ago. 2011.

_____. Departamento Nacional de Trânsito. *100 anos de legislação de trânsito no Brasil 1910-2010*. Brasília: CONTRAN, DENATRAN, Ministério das Cidades, 2010.

_____. Lei Federal 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Publicada no DOU de 1.2.1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acesso em: 23 ago. 2011.

_____. Recurso Especial nº. 898.524 – RS (2006/0238068-2) Disponível em: <<http://www.stj.gov.br/webstj/processo/justica>>. Acesso em:

_____. Recurso Especial nº. 715.382 - RS (2004/0183566-2) do Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: <<http://www.stj.gov.br/webstj/Processo/Justica/>>. Acesso em: out. 2011.

_____. RMS 28.517/DF. Relator: Min. Celso de Mello. Disponível em <<http://www.estudodeadministrativo.com.br/informativo-642.php>>. Acesso em: 27 nov. 2011.

CORREIO DO POVO, ano 117, nº 36, 5 de novembro de 2011, p.1, 23.

CRETELLA JUNIOR, José. Administração Indireta Brasileira. Rio de Janeiro: Forense, 1990.

_____. *Prática do processo administrativo*. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

DA MATTA, Roberto. *Fé em Deus e pé na tábua: ou como e por que o trânsito enlouquece no Brasil*. Rio de Janeiro: Rocco, 2010.

DEPARTAMENTO AUTÔNOMO DE ESTRADAS DE RODAGEM (DAER)/SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA (SIL). *Acidentalidade em Rodovias Estaduais do Rio Grande do Sul - Ano 2010*. Relatório elaborado pelo Engº Emir José Masiero. Disponível em: <http://www.daer.rs.gov.br/site/forca_download.php?arquivo=arquivos/>. Acesso em: 20 set. 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 13ª ed. São Paulo: Atlas, 2001

FAVRETO, Rogerio. O devido processo legal nas sanções do Código de Trânsito Brasileiro. In: *Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre*, vol. 12, nº. 13, dez., 1999.

FREITAS, Juarez. *O Controle dos Atos Administrativos e os princípios fundamentais*. 4ª. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

GASPARINI, Diógenes. Novo Código de Trânsito – Os Municípios e o policiamento. In: *Revista de Informação Legislativa*, ano 35, nº 139, julho/setembro, 1998

GRINOVER, Ada Pellegrini. Do Direito de Defesa em Inquérito Administrativo. In: *Revista de Direito Administrativo*. Nº. 183. Rio de Janeiro, janeiro/março, 1991.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MACHADO, Adriane Picchetto. Um olhar da psicologia social sobre o trânsito. In: ALCHIERI, João Carlos; CRUZ, Roberto Moraes; HOFFMANN, Maria Helena (Org.). *Comportamento humano no trânsito*. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2003, p. 123-133.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 9ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005

MEIRELLES, Hely Lopes *Direito municipal brasileiro*, 6ª. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

_____. *Direito Administrativo Brasileiro*. 35ª. Ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MEZZOMO, Marcelo Colombelli. “A defesa prévia no processo administrativo de trânsito”. Disponível em <<http://www.jus.com.br/revista/texto/4011/a-defesa-previa-no-processo-administrativo-de-transito>>. Acesso em: 15 out. 2011.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 21 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo Administrativo. Princípios Constitucionais e a Lei 9.784/1999*. 4ª. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

MOTTA, Artur Alves da. A EPTC e o Poder de Multar. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br>>. Acesso em: 25 out. 2011.

ORNELAS, Daniela Lima Mota. *Impacto das políticas públicas na redução de acidentes de trânsito no Brasil*. Dissertação (Mestrado. Programa de Pós-Graduação e Pesquisa em Economia e Administração Rio de Janeiro; Faculdade..., 2007.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. 4ª. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

RIZZARDO, Arnaldo. *Comentários ao código de trânsito brasileiro*. 4ª. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

SANT'ANNA, Maria José Schmitt. O julgamento da consistência do auto de infração no CTB. In: *Revista da AJURIS. Doutrina e Jurisprudência*, ano XXVI, nº. 76, dezembro, 1999, p.302.

SANTOS, Juliano Viali dos. *Trânsito em Condições Seguras: paradigmas e acepções jurídicas do artigo 1º do Código de Trânsito Brasileiro*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009

SILVA, José Geraldo da. *Dos Recursos em Matéria de Trânsito*. 3ª ed. São Paulo: Millennium, 2003,

VASCONCELOS, Eduardo Alcântara. *O que é trânsito*. Coleção Primeiros passos, nº. 162. 3ª. Ed. São Paulo: Brasiliense, 1998.

JORNAL ZERO HORA "Seis mortes nas estradas gaúchas". Em 18 de set. de 2011, Seção Geral (p. 29).

Trânsito: Seis mortes nas estradas gaúchas. *ZERO HORA*. Porto Alegre, ano 48, nº 16.784, p. 29, 18 set., 2011.

SITES CONSULTADOS

< <http://www.onu.org.br/onu-no-brasil/onu-no-brasil/>>

<<http://www.onu.org.br/decada-de-acao-pelo-transito-seguro-2011-2020-e-lancada-oficialmente-hoje-11-em-todo-o-mundo>>

<http://www.who.int/roadsafety/decade_of_action/launch/bra/en/index.html>

<http://www.denatran.gov.br/ultimas/20110420_campanha.htm>

<<http://www.daer.rs.gov.br/site/forcadownload.php?arquivo=arquivos/>>

<<http://www.detran.rs.gov.br/index.php?action=estatistica&cod=45>>

<<http://www.correiodopovo.com.br/Noticias/?Noticia=347990>>

<<http://dc407.4shared.com/doc/4ZESCgwH/preview.html>>

<<http://www.camarapoa.rs.gov.br/frames/setores/legislac.htm>>

<http://www.lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/dopa/usudoc/fev2011_17_de_fevereiro_de_2011.pdf>.

<<http://jus2.uol.com.br>>

<<http://www.tjrs.jus.br/busca/?tb=proc>>

<<http://www.4.planalto.gov.br/legislacao>>

<<http://www.denatran.gov.br/resoluções.htm>>

<<http://www.stj.gov.br/webstj/processo/justica>>

<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoRTJ/anexo/183_1.pdf>

<<http://www.estudodeadministrativo.com.br/informativo-642.php>>

<<http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>>.

<<http://www.stj.gov.br/webstj/Processo/Justica/>>.

<<http://www.http://jus.com.br/revista/texto/4011/a-defesa-previa-no-processo-administrativo-de-transito>>

ANEXO 1



ANEXO 2



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO E DOS
RECURSOS HUMANOS
DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO

TERMO DE CONVÊNIO Nº 371/2009

CONVÊNIO QUE CELEBRAM O DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO - DETRAN/RS, A BRIGADA MILITAR E A EMPRESA PÚBLICA DE TRANSPORTE E CIRCULAÇÃO - EPTC, COM A INTERVENIÊNCIA DA SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA; COM BASE NO DISPOSTO DO ARTIGO 25 DA LEI FEDERAL N.º 9.503, DE 23 DE SETEMBRO DE 1997 - CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO, VISANDO A ESTABELECEER COOPERAÇÃO ENTRE OS PARTICÍPEIS NA EXECUÇÃO DOS PROCEDIMENTOS RELATIVOS À SEGURANÇA DO TRÂNSITO, PROCESSAMENTO E NOTIFICAÇÕES DE AUTOS DE INFRAÇÕES DE TRÂNSITO, ARRECADAÇÃO E REPASSE DOS VALORES DECORRENTES DA COBRANÇA DAS MULTAS APLICADAS NA CIRCUNSCRIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, EDUCAÇÃO PARA O TRÂNSITO, NO EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA, EM VIRTUDE DE INFRINGÊNCIA À LEGISLAÇÃO DE TRÂNSITO. EXPEDIENTE SPI N.º 001839-24.44/08-1C Spi N.º 1807-1244/98-3

O DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - DETRAN-RS, Autarquia estadual criada pela Lei Estadual n.º 10.847, de 20 de agosto de 1996, inscrito no CNPJ sob n.º 01.935.819/0001-03, com sede na Rua Voluntários da Pátria, n.º 1358, 2º andar, no Município de Porto Alegre/RS, neste ato representado por seu Diretor-Presidente, Sérgio Fernando Elsenbruch Filomena, CPF 296.047.370-15, Carteira de Identidade n.º 9017582967, doravante denominado DETRAN/RS; a Brigada Militar, inscrita no CNPJ n.º 89175541/0001-64, com sede na Rua dos Andradas, n.º 522, nesta Capital, neste ato representada por seu Comandante-Geral, Cel QOEM João Carlos Trindade Lopes, portador da Carteira de Identidade n.º 8014259926/SSP-RS e CPF n.º 33905762072, doravante denominada **BRIGADA MILITAR**, e o Município de Porto Alegre, neste ato, com fundamento na Lei 8133/98, representado pela **EMPRESA PÚBLICA DE TRANSPORTE E CIRCULAÇÃO - EPTC**, inscrita no CNPJ sob n.º 02.510.700/0001-51, situada à Rua João Neves da Fontoura n.º 7, nesta Capital, representada neste ato por seu Diretor-Presidente, Luiz Afonso dos Santos Senna e por sua Diretora Administrativa e Financeira, Lúcia Helena Pigat Zuchowski doravante denominada **MUNICÍPIO**; com a intervenção da SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA, com sede nesta Capital, na Rua Voluntários da Pátria, n.º 1358, neste ato representada pelo Secretário, Edson de Oliveira Goulart, portador da Carteira de Identidade n.º 42828910/SSP-SC e CPF n.º 02216787000; celebram o presente Convênio mediante as Cláusulas e condições que seguem, com suporte legal nas disposições aplicáveis do art. 116 da Lei Federal n.º 8.666/93; artigos 22 23, e 25 da Lei Federal n.º 9.503/97-CTB -, Lei Complementar n.º 101/2000; artigo 4º do Decreto Estadual n.º 43.873 de 09/06/2005, adotando a faculdade prevista no § 1º, alínea "a", do artigo 20 da Instrução Normativa da CAGE n.º 01, de 15 de março de 2005. celebram o presente Convênio, cadastrado no **Município de Porto Alegre** sob o número **1244/98-3** mediante Cláusulas e condições que seguem:

Autentico... ORIGINAL DO DOCUMENTO... Porto Alegre, 12 de Maio de 2009. São 1 R\$ 4,70 - Selo Dig. 707/RS - 0458-01 - 0000003-70732 - IR\$ 0,20



SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS
RUA SOUTEIRA CAMPOS, 211 - BAIRRO CENTRO
PORTO ALEGRE - RS - 91201-900
www.portoalegre.rs.gov.br

Daniel Scitleski
Esporte Autorizado



1

ANEXO 3



Prefeitura Municipal de Porto Alegre
 Secretaria Municipal dos Transportes
 Empresa Pública de Transporte e Circulação S/A
 Código de Trânsito Brasileiro - Lei 9.503/97



AUTO DE INFRAÇÃO DE TRÂNSITO SÉRIE Nº 2461100

| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|--|---|---------------|--------|--|--|---|---|---|---|----------------------|------|---|---|---|--|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|----|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| VEÍCULO | PLACA | | CHASSI | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | A | B | C | D | E | F | G | H | I | J | K | L | M | N | O | P | Q | R | S | T | U | V | W | X | Y | Z | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 0 |
| | A | B | C | D | E | F | G | H | I | J | K | L | M | N | O | P | Q | R | S | T | U | V | W | X | Y | Z | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 0 |
| | A | B | C | D | E | F | G | H | I | J | K | L | M | N | O | P | Q | R | S | T | U | V | W | X | Y | Z | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 0 |
| MARCA / MODELO | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| ESPÉCIE <input type="checkbox"/> PASSAGEIRO <input type="checkbox"/> CARGA <input type="checkbox"/> MISTO <input type="checkbox"/> COMPETIÇÃO <input type="checkbox"/> TRAÇÃO <input type="checkbox"/> ESPECIAL <input type="checkbox"/> COLEÇÃO | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| INFRAÇÃO | LOCAL | | | | | | | | | | | | | | | NUMERAL | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | DATA | | | | | | | | | | HORA | | | | | PORTO ALEGRE 288010 | | | | | | | | | | RS | | | | | | | | | | |
| CONDUTOR | NOME | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | <input type="checkbox"/> CNH <input type="checkbox"/> PERMISSÃO | | | | | | | | | | | | | | | UF/PAIS: <input type="checkbox"/> CPF <input type="checkbox"/> RG <input type="checkbox"/> OUTROS | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| INFRAÇÃO DE TRÂNSITO | Ass. | Cód. Infração | Descr. | Artigo | Descrição da Infração | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | 518-5 | 1 | 167 | Deixar o condutor de usar o cinto de segurança | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | 518-5 | 2 | 167 | Deixar o passageiro de usar o cinto de segurança | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | 545-2 | 1 | 181*VIII | Estacionar no passeio | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | 554-1 | 2 | 181*XVII | Estacionar em desacordo com a regulam. - estacionam. rotativo | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | 555-0 | 0 | 181*XVIII | Estacionar em local/horário proibido especificamente pela sinal. | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | 556-8 | 0 | 181*XIX | Estacionar local/horário de estacion. e parada proib. pela sinal. | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | 599-1 | 0 | 206*1 | Executar operação de retorno em locais proibidos pela sinalização | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | 604-1 | 1 | 207 | Executar oper. de conversão à direita em local proib. pela sinal. | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | 604-1 | 2 | 207 | Executar oper. de conversão à esquerda em local proib. pela sinal. | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 605-0 | 1 | 208 | Avançar o sinal vermelho do semáforo | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 659-9 | 2 | 230*V | Conduzir o veículo registrado que não esteja devidamente licenciado. | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 723-4 | 0 | 250*1A | Em movimento, deixar de manter acesa a luz baixa durante a noite | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 736-6 | 2 | 252*VI | Dirigir veículo utilizando-se de telefone celular | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Equipam./Instrumento de aferição. (marca/modelo/nº) | | | | | Nº INMETRO | | | | | DATA VERIFICAÇÃO | | | | | UNIDADE | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Medição realizada | | | | | Medida considerada | | | | | Limite regulamentado | | | | | <input type="checkbox"/> km/h <input type="checkbox"/> g% <input type="checkbox"/> kg <input type="checkbox"/> mg/l <input type="checkbox"/> dg/l <input type="checkbox"/> | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Termo de remoção/recolhimento nº: <input type="checkbox"/> VEÍCULO <input type="checkbox"/> CNH <input type="checkbox"/> PERMISSÃO <input type="checkbox"/> CRLV | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| OBSERVAÇÕES | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Agente autuador | | | | | | | | | | | | | | | Assinatura condutor <input type="checkbox"/> Negou-se assinar | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Matrícula | | | | | | | | | | Assinatura | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

Cód. 034908 - 10.000 Tls. 3x25 - 2.223.751 a 2.473.750 - 10/2010 - Gráfica RJR Ltda. 1ª via digitação / 2ª via condutor / 3ª via arquivo

