

DANILO MELO DA SILVA

PROCESSO ADMINISTRATIVO NAS INFRAÇÕES DE TRÂNSITO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como exigência parcial, para a obtenção do grau no curso de Direito, da Universidade de Franca.

Orientadora: Prof^a Roberta dos Santos Pereira de Carvalho

**FRANCA
2003**

DANILO MELO DA SILVA

PROCESSO ADMINISTRATIVO NAS INFRAÇÕES DE TRÂNSITO

Orientadora: _____
Nome: Profª Roberta dos Santos Pereira de Carvalho
Instituição: Universidade de Franca

Examinador: _____
Nome:
Instituição:

Examinador: _____
Nome:
Instituição:

Franca, ____/____/____

DEDICO aos meus pais, Antônio e Maria Aparecida, pelo amor sem medida, pela educação e ensinamentos que muito me auxiliaram dando-me base necessária para vencer esta e todas as etapas que estão por vir;
à minha Tia Elza, pelo grande apoio e incentivo;
em especial, a meu avô Manoel (in memorian) e minha avó Maria, pelo carinho e atenção.

AGRADEÇO a Deus, fonte de amor, justiça e sabedoria;
A todos que direta e indiretamente contribuíram para a
realização deste trabalho.

A velocidade que excita o imprudente é a mesma que mata o inocente.

Cássio Mattos Honorato

RESUMO

SILVA, Danilo Melo da. *Processo administrativo nas infrações de trânsito*. 2003. 44 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade de Franca, Franca.

O novo código de trânsito brasileiro trouxe inúmeras modificações. É, sem dúvida, uma das leis que mais despertam interesse a todos da sociedade, tendo em vista as punições previstas face a violação das normas de trânsito. Portanto, é de fundamental importância o estudo do processo administrativo concernente às infrações de trânsito, pois, através deste processo, dever-se-á aplicar as garantias e princípios constitucionais e administrativos, para se garantir uma decisão mais justa por parte da administração pública. O objetivo do presente estudo é demonstrar a forma como deve caminhar os atos dentro do processo administrativo nas infrações de trânsito, com observância das garantias que devem revesti-lo, agindo-se dentro da lei e nos limites estabelecidos por ela. Para tanto, utilizou-se o método dedutivo-bibliográfico, com análise de obras de autores renomados. Acredita-se que este estudo vem esclarecer alguns pontos relativos ao processo administrativo nas infrações de trânsito.

Palavras-chaves: Direito de Trânsito; Processo Administrativo; recurso administrativo.

ABSTRAT

SILVA, Danilo Melo da. *The process administrative in the infractions of traffic*. 2003. 44 f. Work of Conclusion of Course (Graduation in Right) - University of Franca, Franca.

The new code of Brazilian traffic brought countless modifications. It is, without a doubt, one of the laws that more they wake up interest to everybody of the society, have in view the punishments foreseen face the violation of the norms of traffic. Therefore, it is of fundamental importance the study of the administrative process concernete to infractions of traffic, because, through this process, it should apply the warranties and beginnings, constitutional and administrative, to guarantee a just decision on the part of the public administration. The objective of the present study is to demonstrate the form as she should walk the acts inside of administrative process, in the infractions of traffic, with observance of the warranties that should cover it being acted inside of the law and in the limits established by her. For so much, the deductive-bibliographical method, with analysis of renowned authors' works. It is believed that this study comes to clear some relative points to the administrative process in the infractions of traffic.

Word-keys: Right of Traffic; Administrative Process; administrative resource.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 TRÂNSITO	13
1.1 DEFINIÇÃO	13
1.2 A COMPOSIÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO DE TRÂNSITO	13
1.3 VIGÊNCIA E APLICABILIDADE DO CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO.	15
1.4 PENALIDADES APLICÁVEIS	15
1.5 ADVERTÊNCIA E MULTA	16
2 PROCESSO E PROCEDIMENTO	19
3 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS E ADMINISTRATIVOS	22
3.1 DEVIDO PROCESSO LEGAL	22
3.2 CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA	24
3.3 LEGALIDADE	25
3.4 IMPESSOALIDADE	26
3.5 MORALIDADE	26
3.6 PUBLICIDADE	27
3.7 EFICIÊNCIA	28
3.8 RAZOABILIDADE	29
3.9 FINALIDADE	29
3.10 MOTIVAÇÃO	30
3.11 PROPORCIONALIDADE	31
3.12 INFORMALIDADE	32

3.13	VERDADE MATERIAL	32
3.14	DUPLO GRAU DE JURISDIÇÃO ADMINISTRATIVA	33
4	RECURSO ADMINISTRATIVO NAS INFRAÇÕES DE TRÂNSITO	34
4.1	PRESSUPOSTOS RECURSAIS	35
4.2	EFEITOS DA INTERPOSIÇÃO DO RECURSO ADMINISTRATIVO	37
4.3	RECURSO EM PRIMEIRA E SEGUNDA INSTÂNCIAS	38
4.4	A COISA JULGADA ADMINISTRATIVA	39
	CONCLUSÃO	41
	REFERÊNCIAS	43

INTRODUÇÃO

Dado ao dinamismo com que caminha a sociedade, novas leis foram criadas nos últimos anos, dentre elas o Código de Defesa do Consumidor, o Estatuto da Criança e do Adolescente e em especial, o Código de Trânsito Brasileiro que passou por inúmeras modificações com o advento da Lei 9.503/97.

O presente trabalho tem como objetivo principal apresentar vários aspectos processuais referentes ao processo administrativo nas infrações de trânsito. Dentre eles, a observância quanto aos princípios constitucionais e administrativos que são imprescindíveis em qualquer processo.

Sem dúvida alguma, o novo Código de Trânsito revolucionou e despertou um grande interesse a todos da sociedade brasileira, em razão das punições previstas pela inobservância de suas normas.

A importância em tratar do assunto se dá pelo fato do Código de Trânsito prever punições pecuniárias e restritivas de direito a todos os usuários das vias de trânsito que transgredirem as normas. Ressalta-se que nem os pedestres escaparam.

Buscou-se num primeiro momento a definição do que seja trânsito, a composição dos órgãos da administração do trânsito, a vigência e aplicabilidade das normas bem como as penalidades aplicáveis em caso de violação das mesmas.

Abordou-se, também, os aspectos referentes ao processo e procedimento, explicando a modalidade de processo adotada pelo Direito Administrativo Brasileiro frente àquela praticada por outros países.

Em seguida, demonstrou-se a importância dos princípios constitucionais que são fundamentais em qualquer ramo do direito. Além deles, também foram abordados os princípios aplicáveis especialmente a administração de um modo geral, princípios expressos no art. 37, da Constituição Federal e art. 111, da Constituição do Estado de São Paulo.

Na seqüência, foram tratados todos os aspectos relativos ao recurso administrativo nas infrações de trânsito, desde os pressupostos necessários para sua interposição, passando pela tramitação em 1ª e 2ª instâncias, até a decisão final, ou seja, coisa julgada administrativa.

Por fim, o presente trabalho visa demonstrar também a forma como deve caminhar os atos dentro de um processo administrativo nas infrações de trânsito, com observância das garantias que devem revestir o processo administrativo, agindo-se dentro da lei e nos limites estabelecidos por ela.

Foram destacadas, no presente estudo, consultas em documentos bibliográficos, especialmente conquanto a Lei nº 9.503/97 – Código de Trânsito Brasileiro -, a Constituição Federal e a doutrina.

Foi utilizado o procedimento analítico-sintético, bem como o método dogmático jurídico, sendo realizada uma análise dos textos normativos nos quais foram aplicados os princípios do Direito Administrativo bem como os Constitucionais.

De grande importância foi a utilização do método dedutivo-bibliográfico porque partiu-se de premissas gerais, através do estudo dogmático jurídico da lei e da doutrina.

Espera-se que o presente trabalho venha esclarecer algumas dúvidas referentes ao processo administrativo aplicável às infrações de trânsito.

1 TRÂNSITO

1.1 DEFINIÇÃO

O Código de Trânsito Brasileiro por si só fornece a definição legal de *trânsito* definindo-o em seu art. 1º, § 1º como: "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"; e em seu Anexo I: "é a movimentação e imobilização de veículos, pessoas e animais nas vias terrestres".

A doutrina faz uma distinção entre trânsito e tráfego.

Segundo Geraldo de Farias Lemos Pinheiro:

Tráfego e trânsito, com o significado de circulação de veículos e pedestres, são quase sinônimos, quer na linguagem dos técnicos, quer na boca do povo, mas é incontestável uma tendência no sentido do emprego recomendado por Durval Lobo e por Menezes Cortes, há pouco transcrita: tráfego para veículos exclusivamente e trânsito para pedestres e veículos.¹

Entende-se que embora a doutrina faça a distinção quanto as palavras trânsito e tráfego, a palavra trânsito seria melhor empregada, haja vista ser adequadamente mais técnica, inclusive diante do que se pode observar no art. 1º do Código de Trânsito Brasileiro.

¹ PINHEIRO, Geraldo de Faria Lemos; RIBEIRO, Dorival. *Doutrina, legislação e jurisprudência do trânsito*. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 1987, p. 7-8.

1.2 A COMPOSIÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO DE TRÂNSITO

Em primeiro lugar, cabe dizer o que é administração de trânsito. Administração de trânsito, nas palavras de Cássio Matos Honorato:

é um conjunto de órgãos, compreendendo um conjunto de funções, que executam uma série de atribuições para a consecução dos objetivos do governo em relação ao trânsito, ou seja, em relação à utilização das vias terrestres...²

A composição e atribuição de competências do Sistema Nacional de Trânsito, que é composto pelos órgãos da administração de trânsito, está relacionada no Capítulo II, art. 5º a 25 do CTB. Desta forma, conforme art. 7º do CTB, os órgãos de composição do Sistema Nacional de Trânsito são os seguintes :

I) - o Conselho Nacional de Trânsito - CONTRAN, coordenador do Sistema e órgão máximo normativo e consultivo; II) – os Conselhos Estaduais de Trânsito - CETRAN e o Conselho de Trânsito do Distrito Federal – CONTRANDIFE, órgãos normativos, consultivos e coordenadores; III) os órgãos e entidades executivos de trânsito da União (art. 19), dos Estados, do Distrito Federal (art. 22) e dos Municípios (art. 24); IV) os órgão e entidades executivos rodoviários da União, dos estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 21); V) a Polícia Rodoviária Federal (art. 20); VI) as Polícias Militares dos Estados e do Distrito Federal; e VII) as Juntas Administrativas de Recursos de Infrações - JARI.

Segundo Cássio Matos Honorato:

...o Sistema Nacional de Trânsito é constituído por órgãos normativos, executivos e julgadores. São órgãos normativos (e consultivos) o CONTRAN, o CETRAN e o CONTRANDIFE. São órgãos executivos, em sentido amplo: o DENATRAN (como órgão máximo executivo de trânsito da União), os órgãos executivos de trânsito dos estados (geralmente denominados DETRAN e as CIRETRAN), do Distrito Federal e dos municípios, o DNER (como órgão executivo rodoviário da União), os DER (Departamentos de Estrada de Rodagem, como órgão rodoviário dos estados), os órgãos rodoviários do Distrito Federal e dos municípios, o Departamento de Polícia Rodoviária Federal e dos municípios, o Departamento de Polícia Rodoviária Federal (DPRF) e as Polícias Militares. As Juntas Administrativas de Recursos de Infrações (JARI) são órgãos julgadores.³

² HONORATO, Cássio Matos. *Trânsito: infrações e crimes*. Campinas: Millennium, 2000. p. 5.

³ *Ibidem*, p. 297.

O CTB, conforme seu art. 161, enquadrando as resoluções do CONTRAN como normas jurídicas infralegais, ou seja, compõem de forma efetiva o rol das normas da legislação de trânsito devendo, portanto, necessariamente serem observadas e respeitadas, sob pena do infrator insurgir nas penas administrativas.

1.3 VIGÊNCIA E APLICABILIDADE DO CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO

A Lei 9.503/97 - Código de Trânsito Brasileiro - foi publicada no Diário Oficial da União (DOU) no dia 24 de setembro de 1997, e posteriormente retificada em 25 de setembro do mesmo ano, apresentando *vacatio legis* – espaço de tempo entre a publicação da lei e a efetiva entrada em vigor – de 120 dias, conforme art. 340.

Surgiram, no entanto, muitas controvérsias quanto ao início da vigência do Código. Sendo assim, conforme entendimento do Egrégio Supremo Tribunal Federal e do Ministério Público Federal a entrada em vigor do CTB seria o dia 22 de janeiro - cento e vinte dias após a primeira publicação – e não dia 23.

O CTB atual o qual em seu art. 341 revogou o anterior – Lei 5.108/66 -, ampliou a aplicabilidade das normas de trânsito para todas as vias terrestres do território nacional, inclusive via interna em condomínio fechado.

Desse modo aplicam-se as regras de trânsito a todas as pessoas, veículos e animais que utilizem vias terrestres, sejam estas vias públicas, praias abertas à circulação pública ou vias internas pertencentes a condomínios fechados.(...) a legislação de trânsito não incide em relação a fatos praticados no interior das propriedades privadas, restando, assim, afastados de sua aplicação os estacionamentos privados e as propriedades particulares, tanto urbanas como as rurais. O fundamento dessa afirmação encontra-se no fato de a propriedade privada encontrar-se fora do conceito de “via terrestre”.⁴

Assim, somente será aplicado as normas estabelecidas pelo CTB às pessoas, veículos e animais que se utilizarem das vias públicas, inclusive praias abertas ao público, bem como vias internas de condomínios fechados. Porém, tais

⁴ HONORATO, Cássio Matos. *Trânsito: infrações e crimes*. Campinas: Millennium, 2000. p. 31.

normas não terão aplicabilidade no interior das propriedades privadas, urbanas ou rurais.

1.4 PENALIDADES APLICÁVEIS

Encontram-se elencadas nos arts. 256 a 268 do CTB. Nos termos do art. 256 são aplicáveis as seguintes sanções :

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

A aplicação de penalidades na esfera administrativa não obsta ou não exime o infrator da responsabilidade penal e civil a que estiver sujeito (§ 1º, do art. 256)

É em decorrência da imperatividade e da auto-executoriedade dos atos administrativos que há a possibilidade da própria administração pública fazer a aplicação das penalidades acima elencadas. Assim, segundo Hely Lopes Meirelles, “o poder de polícia seria inane e ineficiente se não fosse coercitivo e não estivesse aparelhado de sanções para os casos de desobediência à ordem legal da autoridade competente.”⁵.

Diante disso, é conferido o poder de polícia à administração pública, para aplicar as penalidades que a lei determina, tendo em vista que os atos praticados por ela decorrem da imperatividade e da auto-executoriedade que lhe são inerentes.

⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 123.

1.5 ADVERTÊNCIA E MULTA

Segundo Capitão Paulo Sérgio da Silva, advertência:

é penalidade aplicável ao responsável por infração de natureza leve ou média, desde que o infrator não tenha cometido a mesma infração nos últimos doze meses, quando a autoridade entender que a advertência terá efeito mais educativo que a multa, mas os pontos relativos à infração serão computados para efeito de aplicação da suspensão do direito de dirigir (art. 267).⁶

Conforme art. 267 do CTB, visando o infrator a substituição da pena pecuniária (multa) pela imposição de advertência, deve formular pedido em sede de Recurso Administrativo perante a administração, tendo em vista que a autoridade que procedeu a lavratura do auto de infração não é competente para advertir o infrator, pelo fato da autuação não representar a aplicação em si de penalidade, o que só vai acontecer, após análise do auto de infração pela administração, quanto a consistência e validade do mesmo e a partir daí, sendo válido e consistente, ser aplicada uma das penalidades do art. 256, inclusive a advertência.

No Direito Romano, a palavra multa – *lato sensu* – designava toda pena pecuniária pertencente à comunidade. O vocábulo “multa” tem origem na palavra latina *mulcta* (reproduzir, multiplicar) – devido, provavelmente, ao fato de que antigamente sua quantia era fixada multiplicando-se o dano produzido pelo delito. As sanções pecuniárias, em sentido amplo, são todas as que afetam a integridade patrimonial do condenado.⁷

O valor das multas foi fixado pelo art. 258 do CTB o qual segue como base o valor da UFIR e a natureza da infração, da seguinte maneira:

- I – infração de natureza gravíssima: 180 UFIR;
- II – infração de natureza grave: 120 UFIR;
- III – infração de natureza média: 80 UFIR;
- IV – infração de natureza leve: 50 UFIR.

No entanto, há de se ressaltar que o parâmetro utilizado para estabelecer o valor das infrações, ou seja, a UFIR – Unidade Fiscal de Referência -,

⁶ SILVA, Paulo Sérgio da. *O Código de Trânsito Brasileiro e a competência para executar o policiamento de trânsito*. Monografia de conclusão de Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais – I/98, Centro de Aperfeiçoamento e Estudo Superiores, Polícia Militar do Estado de São Paulo, São Paulo, 1998, p. 93

⁷ PRADO, Luiz Régis. *Curso de direito penal brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 1999. parte geral. p. 340.

foi extinta pela Medida Provisória 1.973-67 de 26/10/2000 e assim, como não foi estabelecido pelo CONTRAN nenhum outro índice legal de correção dos débitos fiscais para as multas de trânsito, foi definido através da Instrução Normativa nº 1 de 8 de fevereiro de 2001 a conversão dos valores estabelecidos em UFIR para reais. Desta forma, os valores das multas são os seguintes :

I – infração de natureza gravíssima: R\$ 191,54;

II – infração de natureza grave: R\$ 127,69;

III – infração de natureza média: R\$ 85,13;

IV – infração de natureza leve: R\$ 53,21. Obs : valores convertidos à razão de R\$ 1,0641 para cada 1 (uma) UFIR.

As sanções pecuniárias dirigidas aos pedestres é equivalente a 25 UFIR, ou seja, R\$ 26,60.

Há casos especiais em que o valor da multa é obtido através da multiplicação dos fatores previstos na lei, em razão da gravidade da infração. Exemplo disso está no art. 218, I, b do CTB – quando a velocidade for superior à máxima em mais de 20% (vinte por cento) – cuja infração é de natureza gravíssima estabelecendo penalidade de multa com fator 3 – $3 \times R\$ 191,54 = R\$ 574,62$ - e suspensão do direito de dirigir.

Vale lembrar ainda que a cada penalidade devidamente aplicada pela administração pública ao infrator irá gerar também um número de pontos. O art. 259 prevê o seguinte: gravíssima: 7 pontos; grave: 5 pontos; média: 4 pontos e leve: 3 pontos. Assim, o condutor que atingir o limite de 20 pontos no espaço de 12 (doze) meses, poderá ter seu direito de dirigir suspenso. Nesse sentido, foi determinado pelo Conselho Nacional de Trânsito através da Resolução nº 54/98, que o cômputo da pontuação referente às infrações de trânsito, para fins de aplicabilidade da penalidade de suspensão do direito de dirigir, terá a validade no período de 12 (doze) meses.

2 PROCESSO E PROCEDIMENTO

Os vocábulos processo e procedimento, que possuem diferentes conceitos e significados, há muito tempo vêm sendo objeto de discussões no meio doutrinário. No entanto, tais discussões restringem-se tão somente no campo doutrinário, sem contudo apresentar qualquer aplicação ou alteração no plano prático.

Segundo Moacyr Amaral dos Santos:

Processo é o complexo de atividades que se desenvolvem tendo por finalidade a provisão jurisdicional; é uma unidade, um todo, e é uma direção no movimento. É uma direção no movimento para a provisão jurisdicional.(...)Procedimento é, pois, o modo e a forma por que se movem os atos no processo.⁸

Desta maneira, voltado para o direito administrativo, processo é o instrumento utilizado pela administração no exercício da função administrativa para aplicação de seus atos; e o procedimento são as formalidades necessárias aos atos administrativos desenvolvidos dentro de um processo administrativo.

O processo judicial, diferente do processo administrativo, estabelece uma relação jurídica trilateral (autor, réu e juiz), mediante a provocação de uma parte (autor) contra a outra (réu) através da intervenção de uma terceira pessoa (juiz) o qual, agindo com imparcialidade, aplicará a lei ao caso concreto, tendo como objetivo a resolução do conflito de interesses levado a juízo.

Já o processo administrativo está representado por uma relação bilateral – administrado ou servidor e administração – instaurado mediante provocação do interessado ou por iniciativa da própria administração, a qual, atuando como parte e não como terceiro, deverá decidir de acordo com o seu próprio interesse nos limites impostos por lei.

⁸ SANTOS, Moacyr Amaral dos. *Primeiras linhas de direito processual civil*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2000. v.2. p. 68.

Processo e procedimento estão relacionados entre si de maneira que o primeiro é um instrumento estatal, de produção e exteriorização da vontade administrativa, através do qual será aplicada a lei ao caso concreto e o segundo compõe o primeiro, pelos atos sucessivamente realizados e predeterminados.

Por isso, segundo Sérgio Ferraz e Adilson Abreu Dallari:

o processo está subdividido em fases, cada qual com seus prazos (tempo de produção, sempre impelindo a relação jurídica para a frente (pro-curso = processo), impedindo o retorno do procedimento a etapas já ultrapassadas (preclusão).⁹

O decorrer de todo e qualquer processo é compreendido em pelo menos 3 fases: Instauração, instrução e decisão. O processo administrativo nas infrações de trânsito não é diferente, portanto tem sua instauração com a provocação do interessado, através do recurso, além da instrução mediante todos os meios de prova admitidos em direito e demais atos necessários, devendo a administração, ao final, decidir sobre o caso mediante decisão fundamentada.

Conforme o disposto no art. 5º, LV, da Constituição Federal, “Aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.” Por isso, a autoridade de trânsito deverá instaurar o processo administrativo assegurando ao infrator todos os meios de defesa. O procedimento a ser utilizado nesse processo deverá seguir os princípios do contraditório e ampla defesa, evitando-se, assim, o cerceamento ao direito de defesa do infrator.

Deve-se entender como ampla defesa não só a notificação do infrator sobre o processo, mas também apresentação de defesa escrita, acompanhamento de todos os atos, produção de provas que se fizerem necessárias e apresentação de todos os recursos cabíveis.

Adota-se no direito administrativo brasileiro a “modalidade graciosa”¹⁰ de processo, diferentemente de outros países onde a “modalidade adotada é a contenciosa”¹¹ ao lado da jurisdição comum. No processo administrativo gracioso, a própria administração atua conforme a vontade da lei visando uma decisão a qual nem sempre estará direcionada a uma pretensão do particular. Já no processo

⁹ FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 39.

¹⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001. p. 495.

¹¹ *Ibidem*, p. 496.

administrativo contencioso, é assegurado uma maior independência e imparcialidade nas decisões dos litígios entre administrado e administração as quais adquirem força de coisa julgada.

Para aqueles países adotantes do processo administrativo gracioso, incluindo-se o Brasil, a coisa julgada se desenvolve somente no Poder Judiciário, uma vez que o art. 5º, XXXV da Constituição Federal, prescreve : “A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

Alguns doutrinadores preferem delimitar o processo administrativo tão somente às controvérsias geradas entre administração e administrado. Já:

Hely Lopes Meirelles (1996:591), por exemplo, só considera como processos administrativos propriamente ditos “aqueles que encerram um litígio entre a Administração e o administrado ou o servidor”; os demais, ele designa de processos de expediente, “que tramitam pelos órgãos administrativos, sem qualquer controvérsia entre os interessados”¹²

O presente trabalho visa analisar apenas as controvérsias geradas pela administração e administrado, o que para Hely Lopes Meirelles, diferente de outros doutrinadores, chamam-se processos administrativos propriamente ditos.

¹² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001. p. 497.

3 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS E ADMINISTRATIVOS

O processo administrativo deve ter como fim a transparência e objetividade nos meios utilizados pela administração, no momento de decisões, assegurando também todos os aspectos de cidadania aos administrados.

Os princípios servem como base para todas as normas jurídicas e em muitos casos chegam a incorporar positivamente tais normas ao ponto de impedir condutas contrárias a eles.

As normas jurídicas podem ser objeto de várias interpretações, portanto, os princípios servem para orientar o aplicador da norma, o qual atuando em determinado caso concreto fará a aplicação da norma melhor relacionada com os valores fundamentais do sistema jurídico.

Existem vários princípios jurídicos e alguns deles são aplicáveis às normas de qualquer ramo do direito. No entanto, outros destinam-se exclusivamente a determinado ramo do direito, por exemplo: princípios de direito civil, princípios de direito processual. Assim, voltando-se ao trabalho, ver-se-ão os princípios específicos para o processo administrativo.

Muitos dos princípios direcionados ao processo administrativo encontram-se expressos na Constituição Federal (Art. 37, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência) e também nas várias Constituições Estaduais (Art. 111 da Constituição do Estado de São Paulo, acrescentou a razoabilidade, finalidade, motivação e interesse público). Em síntese : incidem no processo administrativo tanto princípios exclusivos a ele quanto àqueles aplicáveis a outras normas do direito.

Deste modo, far-se-á uma abordagem daqueles princípios de maior aplicabilidade e utilidade na prática, visto que a relevância da aplicabilidade dos demais dependerá das condições de determinado caso concreto.

3.1 DEVIDO PROCESSO LEGAL

Os princípios são as bases das normas jurídicas e podem ou não estar incorporados nelas. O devido processo legal está inserido na Constituição Federal, onde afirma que ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal (art. 5º, LIV, CF). Tal princípio é a sustentação para os outros existentes.

De acordo com este princípio, toda e qualquer decisão tomada dentro de um processo, seja ela com conseqüências no âmbito pessoal ou patrimonial, deve assegurar às partes o prévio assentamento em disposição legal, das eventuais conseqüências trazidas por essa decisão.

O devido processo legal, que é uma garantia processual, também está complementado por mais duas garantias constitucionais: o direito de acesso à justiça (art. 5º, XXXV) e o contraditório e ampla defesa (art. 5º, LV).

Assim, estará garantido o processo com todas as formas instrumentais necessárias à consecução de uma prestação jurisdicional, no processo judicial, ou então, uma decisão por parte da administração num processo administrativo. Seja o processo judicial ou administrativo a finalidade, em ambos, é, ou pelo menos deve ser, única e exclusivamente a busca da *JUSTIÇA*, dando a cada um o que realmente merece.

No direito privado, a vontade das partes na realização dos negócios ou atos jurídicos é regida pelo princípio da autonomia da vontade, independente de previsão legal. No princípio da autonomia da vontade prevalece a liberdade para contratar, desde que não haja violação as normas de ordem pública ou então aos bons costumes. Já no direito administrativo, tal princípio não encontra respaldo, uma vez que é mister o objeto da atividade administrativa ser permitido por lei. Portanto, cabe a administração praticar seus atos sob a égide da lei e dentro de seus limites.

“Este fenômeno, que se pode chamar de princípio da submissão da administração à lei, do ponto de vista prático, retrata manifestamente a noção de estado de direito”¹³

¹³ JÚNIOR, Nelson Nery. *Princípios do processo civil na constituição federal*. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995. p. 35.

A incidência da cláusula “*due process law*”¹⁴- *devido processo legal* - no direito administrativo, se dá em razão do dever da administração realizar seus atos no sentido positivo da lei, ou seja, conforme o que ela permite.

3.2 CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA

O contraditório e a ampla defesa tratam-se de princípios que já constavam nas Constituições passadas e hodiernamente ocupam lugar no art. 5º, inciso IV, da Constituição de 1988 que prescreve o seguinte: “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios a ela inerentes”.

Nos processos onde haja o poder estatal de sanção, ou seja, aplicação de uma punição às pessoas físicas ou jurídicas, devem ser aplicados tais princípios, principalmente onde existam litígios entre as partes envolvidas.

Partindo-se do princípio de que toda ação gera uma reação, o contraditório e ampla-defesa estão ligados ao direito de defesa, fruto da bilateralidade do processo, onde se deve ouvir todas as partes envolvidas. Havendo, por exemplo, alegação de uma parte, a outra tem o direito de contradizer o alegado.

Este princípio envolve um complexo de atos, possibilitando ao réu o conhecimento do pedido em juízo, bem como cientificando-o de todos os atos praticados no processo. O contraditório e ampla defesa também estão ligados a outros princípios, como por exemplo ao duplo grau de jurisdição, o qual possibilita o reexame de uma decisão por uma instância superior.

A aplicação deste princípio somente terá sentido quando possibilitado ao administrado o conhecimento prévio à decisão que posteriormente será tomada pela administração.

O contraditório deve envolver todo e qualquer processo possibilitando ao interessado a produção de provas, o exame e a contestação quanto aos argumentos apresentados.

¹⁴ JÚNIOR, Nelson Nery. *Código de processo civil comentado e legislação processual civil extravagante em vigor*. 6.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002. p. 24

Para que alguém possa exercer um direito de defesa é essencial, num processo administrativo punitivo, a informação adequada quanto a acusação feita, dando-lhe a oportunidade de acesso aos autos, de apresentar documentos, de produzir provas, de conhecer a fundamentação e motivação da decisão proferida.

Nem em casos de urgência está afastado a aplicabilidade do princípio em questão, e por isso, não poderá a administração, por conta própria, deixar de oferecer a garantia por ele estabelecida, no entanto, poderá recorrer ao Poder Judiciário requerendo liminarmente o pedido.

Contudo, se a busca pela proteção de um bem jurídico nas vias judiciais for se arrastar por um longo tempo, inviabilizando-se, assim, uma atuação posterior da administração, será admitido apenas e exclusivamente neste caso, a sua imediata atuação.

Celso Antônio Bandeira de Melo ressalta que:

Finalmente, toda providência administrativa destarte adotada, além de cifrar-se ao indispensável, só perdurará, tratando-se de medida de efeito continuado, pelo tempo inafastavelmente necessário e, em qualquer caso, será de imediato sucedida pela instauração do devido processo, do contraditório e da ampla defesa. É lógico, ademais, que qualquer demasia ou excesso acarretarão responsabilidade do Estado e do agente que haja procedido com dolo ou culpa.¹⁵

Destarte, a Administração Pública deverá oferecer ao interessado além da possibilidade de elaboração de argumentos e provas, também examinar e contradizer tudo aquilo que a ele for desfavorável.

Este princípio, durante a fase de instrução, deve apresentar uma alternância de manifestações pelas partes interessadas, devendo a decisão final ser fruto desta dialética processual.

3.3 LEGALIDADE

Toda e qualquer atividade desenvolvida pela autoridade administrativa deve seguir a lei nos seus limites e finalidades. Portanto, difere-se as relações

¹⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 77.

jurídicas de direito público com as de direito privado, pois, enquanto os particulares podem fazer aquilo que a lei permite ou não proíbe, à administração pública cabe seguir o que a lei determina.

Deste modo, os atos praticados pela Administração Pública devem cingir-se aos ditames da lei, sob pena de serem invalidados, com a conseqüente responsabilização de seus autores.

Vale lembrar que o agente público submete-se a este princípio, e caso haja desvio de sua competência, seu ato poderá ser invalidado, sujeitando-lhe a responsabilização disciplinar, civil e criminal.

Ressalta-se que tal princípio, além da incidência sobre as atividades administrativas, estende-se à atividade legislativa bem como à jurisdicional. Portanto, as demais atividades do Estado também devem cingir-se ao que a lei determina.

3.4 IMPESSOALIDADE

Impõe ao Poder Público a obrigação de desempenhar suas atividades administrativas destinando-as a toda e qualquer pessoa, ou seja, aos cidadãos em geral.

Wolgran Junqueira Ferreira afirma que:

a impessoalidade, isto é, o ato administrativo, não deve ser elaborado tendo como objetivo a pessoa de alguém. Não pode ser dirigido com o intuito de beneficiar esta ou aquela pessoa, esta ou aquela empresa. Caso típico de pessoalidade que deve sofrer sanção do Direito Administrativo foi a concorrência para a construção da ferrovia norte-sul, onde já se sabia com antecedência os ganhadores das 'concorrências públicas' de todos os trechos, pois foi usado o critério pessoal ao invés da impessoalidade que ora a Constituição obriga¹⁶

O atos da administração não devem ser realizados com vistas a beneficiar determinada pessoa, seja ela física ou jurídica, mas destinando-os, de uma forma geral, a toda e qualquer pessoa.

¹⁶ GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 8-9.

3.5 MORALIDADE

A moralidade está relacionada com as regras de conduta que regulam as ações da Administração Pública, naquilo que concerne a obediência à lei, bem como à própria moral.

Em citação feita por Diógenes Gasparini:

Para Hely Lopes Meirelles, apoiado em Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, a moralidade administrativa está intimamente ligada ao conceito do bom administrador, aquele que, usando de sua competência, determina-se não só pelos preceitos legais vigentes, como também pela moral comum, propugnando pelo que for melhor e mais útil para o interesse público. A importância desse princípio já foi ressaltada pelo Tribunal de Justiça de São Paulo (RDA, 89:134), ao afirmar que a moralidade administrativa e o interesse coletivo integram a legalidade do ato administrativo.¹⁷

3.6 PUBLICIDADE

Assenta-se este princípio no dever da administração conduzir seus atos com a maior transparência. Portanto, não pode a administração esconder o que é de interesse de todos e principalmente quando se tratar de medida que possa afetar interesse individual.

Encontra-se em expressa disposição legal, conforme caput, do art. 37, da Constituição Federal de 1988, “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência ...”

Já o art. 5º, XXXIII, da Constituição Federal de 1988, admite o sigilo apenas quando “seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

O processo administrativo em regra geral é público, podendo qualquer pessoa ter acesso às informações que nele estão contidas.

¹⁷ GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 9.

Haverá hipóteses excepcionais de sigilo quando no processo administrativo for indispensável a preservação da intimidade, vida privada e a imagem das pessoas (Art. 5º, X, C.F./88). Portanto, o sigilo no processo administrativo será sempre excepcional, havendo punição para quem divulgar informação de processos sigilosos bem como para aqueles que negarem informação de processo que não tenha sido declarado como sigiloso.

O processo administrativo nas infrações de trânsito segue a regra geral, ou seja, todas as suas informações são públicas, podendo ter acesso a elas quaisquer pessoas, uma vez que o Código de Trânsito Brasileiro não menciona nada quanto ao caráter sigiloso no processo administrativo das infrações.

3.7 EFICIÊNCIA

Com as modificações do art. 37, da Constituição Federal, pela Emenda Constitucional 19, de 4.6.1998, conhecida como “Emenda da Reforma Administrativa” foi acrescentado ao artigo o princípio da eficiência.

Embora estivesse implícito, procurou-se com essa modificação expressamente demonstrar a real importância deste princípio quando a burocracia for um obstáculo para a consecução do interesse público, devendo prevalecer a eficiência diante o formalismo.

Ubirajara Custódio Filho em citação feita por Sérgio Ferraz e Adilson Abreu Dallari diz o seguinte : “o princípio da eficiência não é filho único da Administração Pública, senão irmão mais novo dos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade e publicidade.”¹⁸.

Exige-se com esse princípio que ao final de um processo administrativo, tenha-se uma decisão conclusiva solucionando uma controvérsia e não apenas uma simples negativa ou ausência de decisão, protelações, engavetamento, descumprimento de prazos.

¹⁸ FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2001. p.78

3.8 RAZOABILIDADE

Diz respeito à aplicação do bom senso no direito, pois com o princípio da legalidade, as formalidades decorrentes dele acabam por limitar as normas tão somente ao seu texto, muito mais que ao seu próprio espírito.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello:

Enuncia-se com este princípio que a administração, ao atuar no exercício de discricção, terá de obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas e respeitadas das finalidades que presidiram a outorga da competência exercida. Vale dizer : pretende-se colocar em claro que não serão apenas inconvenientes, mas também ilegítimas – e, portanto, jurisdicionalmente invalidáveis -, as condutas desarrazoadas, bizarras, incoerentes ou praticadas com desconsideração às situações e circunstâncias que seriam atendidas por quem tivesse atributos normais de prudência, sensatez e disposição de acatamento às finalidades da lei atributiva da discricção manejada.¹⁹

A aplicação da razoabilidade não é unânime, pois, em muitos casos, a análise de uma conduta como razoável para alguns, para outros poderá não ser.

Sendo uma conduta administrativa desarrazoada, além de ferir a razoabilidade, fere também o princípio da finalidade, pois em sendo ilegítima, é contrária a lei, portanto passível de anulação pelo Poder Judiciário.

3.9 FINALIDADE

À Administração Pública cabe praticar seus atos visando única e exclusivamente o interesse público sem o qual se caracteriza o desvio de finalidade.

Destarte, o ato praticado com vistas a favorecer interesses particulares é nulo, tendo em vista o desvio de finalidade ou por propugnar fim diverso do previsto.

Mas, o que é interesse público ?

Segundo Diógenes Gasparini:

¹⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 66.

Este é o que se refere a toda a sociedade. É o interesse do todo social, da comunidade considerada por inteiro. Nesse sentido é a lição de Plácido e Silva (Vocabulário jurídico, 10. ed., Rio de Janeiro, Forense, v. 2, p. 498): “Ao contrário do particular, é o que se assenta em fato ou direito de proveito coletivo ou geral. Está, pois, adstrito a todos os fatos ou a todas as coisas que se entendam de benefício comum ou para proveito geral, ou que se imponham para uma necessidade coletiva”.²⁰

Assim, os atos praticados pelo Poder Público não de ser em favor da coletividade em geral, ou seja, visando o interesse público e nunca em benefício de uma determinada pessoa ou empresa.

3.10 MOTIVAÇÃO

Este princípio visa apresentar os motivos que levaram a autoridade administrativa a tomar alguma decisão. Nas palavras de Sérgio Ferraz e Adílson Abreu Dalari “Motivar’ significa explicitar os elementos que ensejaram o convencimento da autoridade, indicando os fatos e os fundamentos jurídicos que foram considerados.”²¹.

Quanto ao fundamento constitucional deste princípio, Celso Antônio Bandeira de Mello explica : “O fundamento constitucional da obrigação de motivar está - como se esclarece de seguida – implícito tanto no art. 1º, inciso II, que indica a cidadania como um dos fundamentos da República, quanto no parágrafo único deste preceptivo, segundo o qual todo o poder emana do povo, como ainda no art. 5º, XXXV, que assegura o direito à apreciação judicial nos casos de ameaça ou lesão de direito”²²

A não especificação fundamentada dos motivos numa decisão, acabam prejudicando o direito de recorrer do interessado, inclusive ao poder judiciário. Portanto, não basta o simples fato da autoridade administrativa, na motivação, fazer

²⁰ GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 13-14.

²¹ FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 58.

²² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 69.

a indicação do dispositivo legal utilizado. É preciso também a colocação detalhada dos fatos e argumentos utilizados por ela no momento da decisão.

A prática dos atos discricionários também está sujeita a aplicação deste princípio, uma vez que eles nunca serão absolutos e estarão sujeitos ao controle do poder judiciário, o qual poderá aferir se ultrapassou ou não os limites da discricionariedade. Não havendo motivação nos atos discricionários e ultrapassados os seus limites, poderá ocorrer o conseqüente desvio ou abuso de poder.

Muito mais que a fundamentação pela indicação do dispositivo legal aplicado, a motivação exige uma explicação mais aprofundada acerca da decisão tomada. Além de obrigatória, a motivação deve ser anterior à prática do ato, independente de disposição legal específica quanto a ela.

Assim, quanto a conseqüência pela falta de motivação, Sérgio Ferraz e Adílson Abreu Dallari preceituam:

... pode-se afirmar que a ausência de prévia ou concomitante motivação configura vício autônomo, capaz de, por si só, gerar a nulidade do ato praticado, a menos que ela possa ser inequivocamente aferida diante das circunstâncias do caso concreto. Mas havendo alguma dúvida ou incerteza remanescente será de rigor a decretação da nulidade do ato impugnado por falta de motivação.²³

Infelizmente, a motivação não é praticada no direito administrativo, principalmente no processo administrativo envolvendo infrações de trânsito que em muitos casos, seja o recurso deferido ou indeferido, não existe qualquer tipo de motivação, relacionando e especificando os fatos e argumentos levados à tomada da decisão.

3.11 PROPORCIONALIDADE

Está ligado ao princípio anterior, proibindo excessos desarrazoados na atuação da administração, através dos meios empregados por ela, na consecução de um fim, e assim evitar que seja restritivo ou então abusivo desnecessariamente.

²³ FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 60.

Desta forma, as medidas tomadas pela administração em intensidade maiores que o necessário, não poderão obrigar ninguém a agüentar constringões em sua liberdade ou propriedade, pois, assim, não se estará objetivando a satisfação do interesse público.

Sendo condutas desproporcionais serão declaradas ilegais e havendo provocação do Poder Judiciário, as mesmas deverão ser invalidadas.

Este princípio encontra respaldo no art. 37 da Constituição Federal de 1988, como também nos arts. 5º, II, e 84, IV.

3.12 INFORMALIDADE

A administração agindo dentro da lei poderá dispensar requisito formal para atender um direito do administrado desde que não prejudique terceiros e nem comprometa o interesse público.

Segundo Sérgio Ferraz e Adílson Abreu Dallari:

O princípio da informalidade significa que, dentro da lei, sem quebra da legalidade, pode haver dispensa de algum requisito formal sempre que sua ausência não prejudicar terceiros nem comprometer o interesse público.²⁴

O processo deve objetivar a consecução de um direito e não uma negação dele. Deve-se levar em conta o espírito da lei maior que a sua literalidade. Com isso, a maior importância será o atendimento do interesse legítimo pleiteado por particular sem que ocorra lesão de interesses públicos ou de terceiros.

Em síntese, a formalidade processual pode conduzir muito bem os negócios administrativos, como também evitar abuso por parte dos agentes públicos. Já o excesso do formalismo ou um rigor formal pode ir contrariamente aos interesses dos cidadãos.

²⁴ FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 79.

3.13 VERDADE MATERIAL

Este princípio reflete uma oposição à verdade formal estabelecida no processo judicial, pois nele, o juiz não poderá considerar o que estiver fora dos autos. Já no processo administrativo, a busca da verdade deve ir além do que foi trazido a ele pelo interessado.

A decisão do órgão julgador competente não fica dependente da iniciativa da(s) parte(s) interessada(s) e, muito menos, estará obrigada a limitar a verificação do alegado, apresentado ou provado pelas partes, sendo-lhe permitido a busca de todo e qualquer elemento que auxilie em seu convencimento e que não tenha sido trazido ao processo administrativo.

Demonstra-se com isso que a decisão tomada pelo órgão julgador não deverá estar restrita tão somente ao alegado pela parte e muito menos ao que foi trazido por ela ao processo administrativo. Por força deste princípio, a confissão e revelia existentes no processo judicial, não são empregadas no processo administrativo, pois neste se busca a verdade pura e completa, e nem mesmo a confissão do autuado colocará fim ao processo.

3.14 DUPLO GRAU DE JURISDIÇÃO ADMINISTRATIVA

Trata-se de um princípio elementar e importante não só ao processo administrativo como também ao judicial, embora doutrinariamente pouco se tenha a seu respeito, na esfera administrativa.

Para a solução dos conflitos, que normalmente em primeira instância são processados perante um único juiz, está assegurado o reexame em instância superior, como forma de garantir uma maior imparcialidade e independência.

O Código de Trânsito Brasileiro dispõe em seu artigo 288 que “Das decisões da JARI cabe recurso a ser interposto, na forma do artigo seguinte, no prazo de trinta dias contado da publicação ou da notificação da decisão”.

Assim, as decisões quanto aos recursos de trânsito, que via de regra em primeira instância são julgados por um órgão colegiado – JARI –, poderão ser reexaminadas pelo CETRAN ou CONTRANDIFE conforme art. 14, V, “a” do CTB.

4 RECURSO ADMINISTRATIVO NAS INFRAÇÕES DE TRÂNSITO

O recurso administrativo é um instrumento de defesa, utilizado num processo administrativo pela parte litigante visando a proteção do seu direito. Está fundamentado na falibilidade humana, uma vez que a autoridade administrativa está sujeita a erros ou falhas e por isso proporciona ao litigante, como garantia constitucional, a utilização do recurso diante do inconformismo a uma certa decisão.

Assim, esclarece Maria Sylvia Zanella Di Pietro que:

a reclamação administrativa é o ato pelo qual o administrado, seja particular ou servidor público, deduz uma pretensão perante a Administração Pública, visando obter o reconhecimento de um direito ou a correção de um ato que lhe cause lesão ou ameaça de lesão.²⁵

Com relação às infrações de trânsito, recurso é o meio de defesa utilizado pelo autuado perante a administração, objetivando a revisão de uma decisão composta de irregularidades ou falhas. Segundo José Geraldo da Silva e Roberta Ceriolo Sophi, “Recurso Administrativo, em matéria de trânsito, é o pedido de reexame feito pelo autuado em infrações de trânsito, dirigido ao órgão colegiado, visando obter o cancelamento da penalidade imposta.”²⁶ em seguida, acrescenta:

O direito de recurso, em matéria de trânsito, tem assentamento constitucional no art. 5º, XXXIV, letra a, que diz : “são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas : a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidades ou abuso de poder”²⁷

Contudo, tem-se como requisito principal para impetrar qualquer recurso, e em especial o recurso administrativo, a lesão ou ameaça a um direito ocasionada por uma decisão ou sentença.

²⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 1998. p.484.

²⁶ SILVA, José Geraldo da; SOPHI, Roberta Ceriolo. *Dos recursos em matéria de trânsito*. 3. ed. Campinas: Millennium, 2001. p. 5.

²⁷ *Ibidem*, p. 5.

Portanto, o autuado em uma infração de trânsito, somente poderá impetrar um recurso caso a decisão da autoridade administrativa lhe acarrete ameaça ou violação a um direito, ou então, conter irregularidades ou falhas no auto de infração. Caso contrário, cabe ao autuado aceitar a imposição da penalidade.

De acordo com a Súmula 473 do STF – Supremo Tribunal Federal –:

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Como consequência, uma decisão tomada pela administração que contiver irregularidades, ou então apresentar ameaça ou lesão a direito, será nula, conforme estabelecido no art. 166, IV e V do Código Civil Brasileiro, que “É nulo o negócio jurídico : quando não revestir a forma prescrita em lei (art. 104); quando for preterida alguma solenidade que a lei considere essencial para a sua validade”.

4.1 PRESSUPOSTOS RECURSAIS

Os pressupostos recursais são elementos importantes para a interposição de recurso administrativo, que apresenta diferenças em relação ao processo civil. São eles os seguintes: Motivação, Singularidade, Tempestividade e Legitimidade.

Diferentemente do processo civil, nos recursos administrativos alguns pressupostos não são aplicados, como exemplo : a) a existência e adequação do recurso; b) o preparo do recurso, que é dispensado em 1ª instância nas infrações de trânsito (art. 286, caput, art. 5º, XXXIV, a, C.F./88) e c) regularidade procedimental.

Veja-se, pois, os pressupostos aplicados aos recursos administrativos em matéria de trânsito:

MOTIVAÇÃO: O recorrente deve apresentar suas razões com os motivos e fundamentos, deixando claro o prejuízo sofrido através da irregularidade do ato. No entanto, não deve impetrar o recurso visando única e exclusivamente o não pagamento da multa como forma de se eximir da obrigação.

SINGULARIDADE: Diz respeito a interposição de apenas um recurso, na mesma instância e do mesmo caso. A singularidade não está relacionada, por exemplo, com a interposição de recurso em instância superior, pois, neste caso, não ocorre interposição de dois recursos, mas apenas o reexame da decisão proferida em instância inferior.

TEMPESTIVIDADE: A interposição do recurso contra infração de trânsito deverá ser impetrado dentro do prazo, ou seja, conforme dispõe o art. 282, caput, e seus §§ 4º e 5º, CTB

“Art. 282. Aplicada a penalidade, será expedida notificação ao proprietário do veículo ou ao infrator, por remessa postal ou por qualquer outro meio tecnológico hábil, que assegure a ciência da imposição da penalidade.

§ 1º...

§ 2º...

§ 3º...

§ 4º . Da notificação deverá constar a data do término do prazo para apresentação de recurso pelo responsável pela infração, que não será inferior a trinta dias contados da data da notificação da penalidade. (Parágrafo acrescentado pela Lei nº 9.602, de 21.01.1998, DOU 22.01.1998)

§ 5º. No caso de penalidade de multa, a data estabelecida no parágrafo anterior será a data para o recolhimento de seu valor. (Parágrafo acrescentado pela Lei nº 9.602, de 21.01.1998, DOU 22.01.1998).”

Destarte, a notificação da penalidade dá início ao lapso temporal para a interposição do recurso administrativo pelo autuado, cujo prazo não poderá ser inferior a 30 dias.

LEGITIMIDADE: A princípio, qualquer pessoa relacionada com o auto de infração terá legitimidade para recorrer. No entanto, varia conforme o interesse de cada um, de acordo com o estipulado no art. 257, CTB: proprietário, condutor, embarcador, transportador.

Contudo, de acordo com o art. 282, § 3º, CTB “Sempre que a penalidade de multa for imposta a condutor, à exceção daquela de que trata o § 1º. do artigo 259, a notificação será encaminhada ao proprietário do veículo, responsável pelo seu pagamento.”. Assim, verifica-se que, na prática, sempre

ocorrerá a notificação do proprietário do veículo e caberá a este, no prazo de 15 dias da notificação, fazer a indicação do real condutor-infrator, sob pena de responsabilizar-se definitivamente pela infração. (Art. 257, § 7º): “Não sendo imediata a identificação do infrator, o proprietário do veículo terá quinze dias de prazo, após a notificação da autuação, para apresentá-lo, na forma em que dispuser o CONTRAN, ao fim do qual, não o fazendo, será considerado responsável pela infração.”)

4.2 EFEITOS DA INTERPOSIÇÃO DE RECURSO ADMINISTRATIVO

São aplicados tanto ao Direito Administrativo quanto ao Direito Processual Civil dois efeitos: devolutivo e suspensivo. Em matéria de trânsito, segundo José Geraldo da Silva e Roberta Ceriolo Sophi, “Regra Geral, os recursos de trânsito possuem o efeito devolutivo. O efeito suspensivo é exceção à regra”²⁸.

Quanto a definição de efeito devolutivo e efeito suspensivo, Sérgio Ferraz e Adilson Abreu Dallari colocam o seguinte:

Efeito devolutivo significa que a matéria decidida em primeiro grau é devolvida ao conhecimento e decisão da autoridade hierarquicamente superior. Essa devolução pode ser integral, abrangendo tanto a matéria de fato quanto a de direito, ou apenas parcial, restrita à matéria de direito. Efeito suspensivo significa que a decisão recorrida tem sua eficácia suspensa, não podendo ser executada, até a decisão do recurso.²⁹

No Direito Administrativo, enquanto o efeito devolutivo permite o reexame da matéria de fato e de direito pela instância superior, o efeito suspensivo só existirá caso haja disposição legal a respeito. No entanto, ainda que o efeito suspensivo não esteja disposto em lei, deve-se concedê-lo de acordo com o bom senso, a lógica e a preservação do interesse público.

O CTB, em seu art. 285, § 1º, dispõe que “O recurso não terá efeito suspensivo” mas em seguida, no § 3º, do mesmo artigo, menciona : “Se, por motivo

²⁸ SILVA, José Geraldo da; SOPHI, Roberta Ceriolo. *Dos recursos em matéria de trânsito*. 3. ed. Campinas: Millennium, 2001. p. 11.

²⁹ FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2001. p.183.

de força maior, o recurso não for julgado dentro do prazo previsto neste artigo, a autoridade que impôs a penalidade, de ofício, ou por solicitação do recorrente, poderá conceder-lhe efeito suspensivo.”

Portanto, a regra é que os recursos administrativos de um modo geral não terão efeito suspensivo, no entanto, o CTB dispôs da possibilidade de ser concedido o efeito suspensivo de ofício, pela administração, ou então a requerimento do interessado, caso o recurso administrativo não seja julgado no prazo legal, ou seja, em 30 (trinta) dias.

4.3 RECURSO EM PRIMEIRA E SEGUNDA INSTÂNCIAS

O auto de infração é a peça acusatória que dá início ao processo administrativo, devendo conter os requisitos em lei – Art. 280 e incisos do CTB – sob pena de ser julgado insubsistente e conseqüentemente arquivado.

Após a lavratura do auto de infração com a conseqüente conversão em penalidade ao autuado, este deverá ser notificado para que, querendo, defenda-se dentro do prazo legal – 30 (trinta) dias – utilizando-se do recurso administrativo.

Insta salientar, que a falta de notificação caracteriza o cerceamento de defesa e inobservância do devido processo legal, prejudicando todos os atos para a imposição da penalidade administrativa. Além do mais, conforme inc II, do art. 281, CTB (com redação alterada pela Lei nº 9.602/98), o auto de infração será arquivado e seu registro julgado insubsistente se, no prazo máximo de trinta dias, não for expedida a notificação da autuação.

O recurso em 1ª instância será interposto à autoridade que impôs a penalidade que o encaminhará à JARI (Junta Administrativa de Recursos de Infrações), para julgamento em 30 dias, conforme art. 285 do CTB “O recurso previsto no art. 283 será interposto perante a autoridade que impôs a penalidade, a qual remete-lo-á à Jarí, que deverá julgá-lo em até trinta dias”.

O recurso encaminhado a Jari não terá efeito suspensivo (art. 285, § 1º), no entanto, caso não seja julgado em 30 (trinta) dias a autoridade, de ofício ou a requerimento do recorrente, poderá conceder o efeito suspensivo.(art. 285, § 3º, CTB)

Como condições ou pressupostos para a admissibilidade do recurso têm-se a motivação, singularidade, tempestividade e legitimidade, como já detalhado anteriormente.

É permitido em 1ª instância a interposição do recurso sem o recolhimento do valor da multa. No entanto, feito o pagamento e recorrido, sendo julgado improcedente a penalidade aplicada, o valor pago será devolvido corrigido. (Art. 286 e § 2º, CTB)

A decisão proferida em 1ª instância deverá ser comunicada ao recorrente mediante notificação, especificando-se os fatos e fundamentos utilizados. Assim, poderá o recurso ser analisado em 2º instância – CETRAN (Conselho Estadual de Trânsito) ou CONTRANDIFE – mediante interposição pelo recorrente, ou então, pela autoridade de trânsito que impôs a penalidade, no prazo de 30 dias. (Art. 288, caput e § 1º). O recurso para a 2º instância se dá por simples requerimento nos mesmos autos do recurso administrativo.

Para impetrar recurso em 2ª instância, o recorrente deverá fazer o preparo, ou seja, provar o recolhimento do valor da multa nos termos do art. 288, §2º, CTB, o que não se exigia em 1ª instância. O prazo para apreciação do recurso na instância superior será de 30 dias (art. 289, caput, CTB) e, com essa apreciação, encerra-se a instância administrativa nos termos do art. 290, CTB.

Da decisão de 2ª instância não caberá outro recurso, esgotando-se assim, na esfera administrativa, os meios de defesa, no entanto, o interessado poderá recorrer-se do Judiciário mediante o exercício do “Direito de Ação”, conforme art. 5º, XXXV da Constituição Federal.

Portanto, conclui-se da análise do art. 5º XXXV da Constituição Federal que não é necessário nem mesmo esgotar a via administrativa para se buscar a tutela jurisdicional.

4.4 A COISA JULGADA ADMINISTRATIVA

A coisa julgada administrativa se desenvolve através da última decisão proferida pela administração e possui um caráter relativo, devido a possibilidade em

nosso ordenamento jurídico da análise pelo poder judiciário de um direito ameaçado ou lesionado.

Destarte, a decisão administrativa desde que proferida em última instância, torna-se irretratável pela própria administração.

Assim, conforme José Geraldo da Silva e Roberta Ceriolo Sophi:

Isso quer dizer que, se o recorrente entender que seu direito é legítimo, mesmo havendo perdido nas esferas administrativas, ele poderá utilizar em seu favor o remédio constitucional do mandado de segurança, provocando a apreciação judicial do seu pedido.³⁰

Tal entendimento encontra fundamento no princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional o qual está expresso no art. 5º, XXXV da Constituição Federal segundo o qual a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

³⁰ SILVA, José Geraldo da; SOPHI, Roberta Ceriolo. *Dos recursos em matéria de trânsito*. 3. ed. Campinas: Millennium, 2001. p. 53.

CONCLUSÃO

As normas do Código de Trânsito Brasileiro são aplicáveis a todas as pessoas, veículos e animais que utilizem vias terrestres, sendo estas, vias públicas, praias abertas à circulação pública ou vias internas pertencentes a condomínios fechados, exceto a fatos praticados nas propriedades particulares, tanto urbanas como as rurais, pois, tais propriedades encontram-se fora do conceito de “vias terrestres”.

Observa-se, na prática, que a possibilidade de um processo administrativo somente ocorre posteriormente a aplicação de uma penalidade, por exemplo a multa pecuniária. O processo administrativo nas infrações de trânsito deveria ser instaurado e processado previamente à aplicação de penalidade ao cidadão, toda vez que fossem violados os dispositivos do Código de Trânsito Brasileiro.

Destarte, conclui-se que para a aplicação de determinada penalidade a qualquer cidadão, é imprescindível a prévia instauração, tramitação e conclusão de um processo administrativo que declare o infrator culpado.

Vislumbra-se, daí, que para a aplicação da penalidade há de ocorrer um processo administrativo, através do qual seja colocado a disposição do infrator todas as garantias constitucionais e demais direitos, possibilitando-lhe todos os meios de defesa.

Assim, aplicada a penalidade composta de irregularidades ou falhas, cabe ao cidadão socorrer-se do recurso administrativo, através do qual poderá se defender, obtendo a correção do ato que lhe cause lesão ou ameaça de lesão. É este recurso que dará início ao processo administrativo, o qual, embora seja posterior à aplicação da penalidade, também deverá, mais do que nunca, revestir-se de todas as garantias constitucionais colocadas à disposição do cidadão na prova de sua inocência.

Objetiva-se com o recurso administrativo um reexame da decisão prolatada pela administração pública em desfavor do administrado, desde que esteja revestida de irregularidades ou falhas que venha prejudicá-lo.

Portanto, constatando a administração pública, no decorrer do processo administrativo, uma decisão realmente irregular ou falha, deverá esta ser cancelada, como cancelada a penalidade gerada por ela, pois sendo nula, não gera nenhum efeito.

A decisão proferida pela administração em última instância gera a coisa julgada administrativa, sendo, portanto, irretratável pela própria administração. No entanto, é possível, em nosso ordenamento jurídico, a análise pelo judiciário de uma lesão ou ameaça, mesmo que sem êxito na esfera administrativa, porquanto, só através do judiciário é que a coisa julgada realmente se desenvolve.

REFERÊNCIAS

ABREU, Waldyr de. *Código de trânsito brasileiro : infrações administrativas, crimes de trânsito e questões fundamentais*. São Paulo: Saraiva, 1998.

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

FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2001.

GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

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

JÚNIOR, Nelson Nery. *Princípios do processo civil na constituição federal*. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995. (Coleção estudos de direito de processo Enrico Tullio Liebman; v.21)

JÚNIOR, Nelson Nery. *Código de processo civil comentado e legislação processual civil extravagante em vigor*. 6 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

PINHEIRO, Geraldo de Faria Lemos; RIBEIRO, Dorival. *Doutrina, legislação e jurisprudência do trânsito*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1987.

PRADO, Luiz Régis. *Curso de direito penal brasileiro*. Parte Geral. São Paulo: Saraiva, 1999.

SANTOS, Moacyr Amaral dos. *Primeiras linhas de direito processual civil*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2000. v. 2.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

SILVA, José Geraldo da; SOPHI, Roberta Ceriolo. *Dos recursos em matéria de trânsito*. 3. ed. Campinas: Millennium, 2001.

SILVA, Paulo Sérgio da. *O Código de Trânsito Brasileiro e a Competência para Executar o Policiamento de Trânsito*. Monografia de conclusão de Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais – I/98, Centro de Aperfeiçoamento e Estudo Superiores, Polícia Militar do Estado de São Paulo. São Paulo, 1998.

WAMBIER, Luiz Rodrigues; ALMEIDA, Flávio Renato Correia de; TALAMINI, Eduardo. *Curso avançado de processo civil*. 3. ed. Rev., atu. e ampl.. São Paulo: RT, 2000.