

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS**  
**FACULDADE DE DIREITO**

**A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA PENALIDADE DE CASSAÇÃO DO DIREITO  
DE DIRIGIR:**

uma análise das alterações trazidas pela Resolução nº 723/2018 do CONTRAN.

**JOÃO VITOR FERNANDES BRANCO**

Rio de Janeiro

2018 / 2º Semestre

JOÃO VITOR FERNANDES BRANCO

**A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA PENALIDADE DE CASSAÇÃO DO DIREITO  
DE DIRIGIR:**

uma análise das alterações trazidas pela Resolução nº 723/2018 do CONTRAN.

Projeto de Monografia apresentado como requisito parcial para a obtenção de título de Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade Nacional de Direito

Orientadora: Professora Doutora Lilian Márcia Balmant Emerique.

Rio de Janeiro

2018 / 2º Semestre

## CIP - Catalogação na Publicação

B816( Branco, João  
A (in)constitucionalidade da penalidade de cassação do direito de dirigir: uma análise das alterações trazidas pela Resolução nº 723/2018 do CONTRAN / João Branco. -- Rio de Janeiro, 2018. 66 f.

Orientadora: Lilian Emerique.  
Coorientadora: Neyllon Souza.  
Trabalho de conclusão de curso (graduação) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito, Bacharel em Direito, 2018.

1. Cassação do direito de dirigir. 2. Resolução CONTRAN. 3. Direito de trânsito. I. Emerique, Lilian, orient. II. Souza, Neyllon, coorient. III. Título.

JOÃO VITOR FERNANDES BRANCO

**A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA PENALIDADE DE CASSAÇÃO DO DIREITO  
DE DIRIGIR:**

uma análise das alterações trazidas pela Resolução nº 723/2018 do CONTRAN.

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação da Professora Doutora Lilian Márcia Balmant Emerique

Data da Aprovação: \_\_ / \_\_ / \_\_\_\_.

Banca Examinadora:

---

Orientador

---

Co-orientador (Opcional)

---

Membro da Banca

---

Membro da Banca

Rio de Janeiro

2018 / 2º Semestre

*Dedico aos meus pais e à minha tia Tereza e ao meu tio Bill.*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente aos meus pais por demonstrarem-me desde sempre, pelo exemplo, a importância da educação, agradeço também imensamente aos meus cães, Fubá e Moah, pela incondicional lealdade em todos os momentos desta minha caminhada.

## RESUMO

O presente trabalho científico tem como propósito principal o estudo dos processos administrativos elencados na legislação de trânsito com vistas à apuração das infrações e, principalmente, a aplicação da penalidade de cassação da Carteira Nacional de Habilitação, os quais serão analisados sob o prisma dos princípios norteadores do Direito pátrio. Objetiva-se com isto o aprofundamento do conhecimento acerca dos procedimentos administrativos que tramitam perante os órgãos de trânsito, relacionando-os com as determinações legais e com os preceitos atinentes ao Direito Constitucional. A relevância da regulamentação do trânsito e a necessidade de aplicação de severas penalidades aos condutores infratores é incontestável e imprescindível, porém há de se observar, obrigatoriamente, as garantias do devido processo legal.

Palavras-Chave: Penalidade Administrativa; Cassação do direito de dirigir; Resolução CONTRAN nº 723/2018; Trânsito.

## **ABSTRACT**

The main purpose of this scientific work is to study the administrative processes listed in the traffic legislation with a view to determining the infractions and, mainly, the application of the cassation penalty of the National Driver's License, which will be analyzed under the prism of guiding principles of the country's law. The objective is to deepen the knowledge about the administrative procedures that deal with the transit agencies, relating them with the legal determinations and with the precepts related to Constitutional Law. The importance of traffic regulations and the need to apply severe penalties to drivers who are trespassing is indisputable and indispensable, but the guarantees of due process must be observed.

**Keywords:** Administrative Penalties; cassation penalty of the National Driver's License; Resolution CONTRAN n° 723/2018; Traffic.



## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CNT - Código Nacional de Trânsito

CONTRAN - Conselho Nacional de Trânsito

CTB - Código de Trânsito Brasileiro

DENATRAN - Departamento Nacional de Trânsito

DETRAN - Departamento de Trânsito

PPD - Permissão para Dirigir

RENACH - Registro Nacional de Condutores Habilitados

STF - Supremo Tribunal Federal

STJ - Superior Tribunal de Justiça

PASDD - Processo Administrativo de Suspensão do Direito de Dirigir

PACDD - Processo Administrativo de Cassação do Direito de Dirigir

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>1-2</b>
<b>2. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA LEGISLAÇÃO DE TRÂNSITO NO BRASIL.....</b>	<b>2-5</b>
<b>3. A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E O CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO.....</b>	<b>5-9</b>
<b>3.1. A eficácia da norma constitucional.....</b>	<b>9-13</b>
<b>3.2. Princípios constitucionais aplicados ao processo administrativo de trânsito.....</b>	<b>13-21</b>
<b>3.3. A presunção de inocência como princípio basilar.....</b>	<b>21-24</b>
<b>3.4. O estado de flagrância - breve análise.....</b>	<b>24-26</b>
<b>4. AS PENALIDADES ADMINISTRATIVAS PREVISTAS NO CTB.....</b>	<b>26-27</b>
<b>4.1. Da natureza e da responsabilidade das infrações.....</b>	<b>27</b>
<b>4.1.1. Responsabilidade do condutor.....</b>	<b>28</b>
<b>4.1.2. Responsabilidade do proprietário do veículo.....</b>	<b>28</b>
<b>4.1.3. Reponsabilidade solidária.....</b>	<b>28-31</b>
<b>4.1.4. Reponsabilidade da pessoa jurídica.....</b>	<b>31-32</b>
<b>4.2. Da suspensão do direito de dirigir.....</b>	<b>32-36</b>
<b>4.3. Da cassação do direito de dirigir.....</b>	<b>36-45</b>
<b>5. A RESOLUÇÃO Nº 723/18 DO CONTRAN</b>	
<b>5.1. A competência regulamentar do CONTRAN .....</b>	<b>45-47</b>
<b>5.2. As inovações trazidas pela Resolução.....</b>	<b>47-51</b>
<b>6. CONCLUSÃO.....</b>	<b>52-56</b>
<b>7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>57-58</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Em virtude do crescimento urbano e tecnológico da sociedade brasileira, advindo das revoluções históricas e sociais do mundo moderno, emergiu a necessidade do ordenamento jurídico se adequar à nova realidade em desenvolvimento, como forma de resolver os tenros conflitos, evitando, portanto, maiores danos devido à desatualização normativa.

Não sem motivo, face ao crescimento considerável de veículos nas vias brasileiras, o Legislativo vislumbrou a necessidade de adequação da regulamentação de trânsito criando, assim, o CTB (Código de Trânsito Brasileiro), Lei n. 9.503 de 1997, arcabouço normativo que prevê, entre outros assuntos, sanções administrativas derivadas de infrações de trânsito.

De início é necessário conceituar o termo “trânsito”. Em latim assim define-se: “Sm. 1. Ato ou efeito de caminhar, marchar. 2. Ato ou efeito de passar; passagem. 3. Caminho, trajeto, passagem. 4. Movimento, circulação, afluência de pessoas ou de veículos, tráfego (...)”<sup>1</sup>

O próprio CTB o conceitua em seu art. 1º§ 1º, *in verbis*:

Art. 1º O Trânsito de qualquer natureza nas vias terrestres do território nacional, abertas à circulação, rege-se por este Código. 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.<sup>2</sup>

À luz da doutrina de Nei Pires Mitidiero<sup>3</sup>, a palavra “trânsito” apresentada no Código, significa:

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

---

<sup>1</sup> RODRIGUES, Juciara. **500 anos de trânsito no Brasil: convite a uma viagem**. Curitiba: ABDETRAN p. 11.

<sup>2</sup> BRASIL. **Código de Trânsito Brasileiro (CTB)**. Lei Nº 9.503, de 23 de Setembro de 1997 que institui o Código de Trânsito Brasileiro. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília: 2007

<sup>3</sup> MITIDIERO, Nei Pires. **Comentários ao Código de Trânsito Brasileiro: direito de trânsito e direito administrativo de trânsito**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005

O presente trabalho pretende abordar a cassação do direito de dirigir, de acordo com o Código de Trânsito Brasileiro e demais diplomas pertinentes, as medidas administrativas e as penalidades aplicadas ao caso, em contraste teórico com o que dispõe o princípio da presunção de inocência, previsto expressamente na Constituição brasileira.

De início apresentaremos um sucinto panorama histórico da evolução da legislação de trânsito, a lei de trânsito e um estudo acerca da norma constitucional, sua aplicabilidade e sua eficácia, bem como do que trata o princípio da presunção de inocência. Além disso, será feita uma breve análise acerca do estado de flagrância, aspecto altamente relevante a presente pesquisa.

Após, serão analisadas as penalidades de suspensão e cassação do direito de dirigir e suas principais características e, em seguida, serão trabalhados alguns dos princípios norteadores do ordenamento pátrio, em confronto com as penalidades supramencionadas.

O Estado brasileiro, buscando reduzir o número de acidentes e de vítimas, tem alterado constantemente o Código de Trânsito Brasileiro (CTB), com o objetivo de agravar a penalização dos condutores infratores na direção de veículos automotores. A Resolução do CONTRAN 182/05, alterada recentemente pela Resolução nº 723/2018, é uma tentativa de responder aos anseios da sociedade, adotando um maior rigor punitivo em face de condutores infratores contumazes.

Entretanto, muito se tem discutido quanto a constitucionalidade e a legalidade de tal Resolução, uma vez que o Estado estaria, supostamente, mitigando direitos e liberdades individuais, em nome da garantia e da manutenção da segurança no trânsito.

É notório que o interesse público por um trânsito seguro deve prevalecer sobre as pretensões individuais, contudo, não se pode esquecer os limites e os objetivos traçados no CTB, sob o *prima* constitucional.

Esta análise do problema torna-se muito importante e atual no contexto contemporâneo da sociedade brasileira, assinalando a relevância do tema escolhido.

## **2. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA LEGISLAÇÃO DE TRÂNSITO NO BRASIL**

O Decreto nº 8.324 de 27 de outubro de 1910, que versava sobre o transporte de passageiros e de mercadorias por meio de veículos, foi a primeira Lei de trânsito criada em solo nacional. Também tratou das rodovias, à época definidas como estradas de rodagem. Já

outrora legislou-se sobre medidas de segurança de forma um tanto quanto genérica, mas já havia um controle sobre a situação de segurança do veículo. Alguns artigos versavam sobre estipulação de períodos de rodagem e valores de tarifas de transporte. O Decreto elencava algumas penalidades e formas de fiscalização, sem, entretanto, visar o motorista, ou “motorneiros”, como eram definidos à época, mas precipuamente as empresas responsáveis por realizar as obras das estradas de rodagem e por transporte.<sup>4</sup>

Há de se destacar que, mesmo sendo a legislação pioneira em matéria de trânsito, este Decreto já trazia em seu bojo certa preocupação com as medidas de segurança na condução dos veículos, prescritas nos os artigos 18 e 26 do Decreto:

Art. 18. Nenhum automóvel poderá ser posto em serviço sem prévio exame do engenheiro fiscal, que deverá proceder as experiências que julgar convenientes, afim de verificar que não apresenta nenhuma causa de perigo, sendo empregado no tráfego da estrada. A infracção deste artigo sujeita o concessionário á penalidade estatuída pelo art. 33

O artigo demonstra a preocupação do legislador com o estado de conservação do veículo para que ele fosse autorizado a rodar, assim como é efeito atualmente nas vistorias efetuadas obrigatórias.

Cristalina é também a responsabilidade do condutor quanto ao controle da velocidade em que imprime em seu veículo. Era previsto na norma de uma maneira mais genérica e menso dogmática que atualmente, porém com a mesma intenção, como se observa:

Art. 21. O motorneiro deve estar constantemente senhor da velocidade de seu vehiculo, devendo diminuir a marcha ou mesmo pará o movimento, todas as vezes que o automóvel possa ser causa de accidentes. A velocidade deverá ser reduzida o mais possível nos pontos da estrada, onde, por qualquer obstáculos, não se possa estender á distancia o raio visual, ou quando atravessar caminhos ou ruas de povoados.

No ano de 1922 foi editado o Decreto Legislativo nº 4.460, que versava basicamente sobre regras atinentes às estradas de rodagem, principalmente, com o objetivo de evitar transtornos aos veículos que ali transitavam. É perceptível certa regressão da norma. A atenção voltava-se muito mais ao fluxo de veículos do que a segurança do pedestre.

---

<sup>4</sup> Disponível em <<http://legis.senado.leg.br/legislacao/PublicacaoSigen.action?id=589103&tipoDocumento=DEC-n&tipoTexto=PUB>>. Acesso em 17/04/2018

Já no início do século passado o Estado resguardava a passagem do automóvel em detrimento de outros impeditivos.

Na data de 5 de janeiro de 1927 foi editado o Decreto Legislativo nº 5.141, o qual criava um fundo para a construção e manutenção das estradas de rodagem.

O Decreto nº 18.323, de 24 de julho de 1928, apresentou algumas regulamentações mais intrincadas, ainda presentes na atual legislação, como a presença de polícia nas estradas, a obrigatoriedade de sinalização, quitação prévia de licença para trafegar entre outras.

Em 28 de janeiro de 1941 foi criado o primeiro Código Nacional de Trânsito, Decreto-Lei nº 2.994, que foi revogado pelo Decreto-Lei nº 3.651.

No ano de 1966 elaborou-se o segundo Código Nacional de Trânsito, a Lei nº 5.108, de 21 de setembro, a qual previa que os Estados legislariam determinadas matérias peculiares de sua própria região, desde que fossem orientados pelos preceitos da legislação federal e, criava Órgãos e entidades em âmbito federal, estadual, distrital e municipal. Neste código os maiores contrastes em face do antecessor se encontram na esfera administrativa, criando do sistema Nacional de Trânsito. Dessa forma, a atenção foi menor às regras de trânsito e maior à organização das responsabilidades Estatais quanto ao trânsito propriamente dito.

Nas décadas de 70 e, 80, o número de acidentes no trânsito aumentou exponencialmente, tolhendo inúmeras vidas, e fazendo com que a sociedade demandasse maior rigor nas penalidades impostas aos condutores infratores. Por incrível que pareça, o CNT não previa crimes de trânsito, assim sendo, quando necessário, era consultado o Código Penal Brasileiro, visando qualificar os crimes mais graves cometidos na direção veicular.

Em 1988, com o estabelecimento da Carta Magna, foi previsto no art. 22, XI que compete privativamente a União legislar sobre trânsito e transporte. Percebe-se que a competência exclusiva da União cinge-se à esfera legislativa, haja vista as várias competências atribuídas aos Estados e Municípios, no entanto, estas são administrativas.

O grande número de acidentes de trânsito, a evolução da sociedade e da tecnologia dos automóveis e a crescente frota de veículos tornaram o CNT ultrapassado, levando o legislador a formular um novo Código de Trânsito.

Nesse contexto, buscando principalmente a preservação da vida humana, que foi aprovado o atual CTB. Advindo em 23 de setembro de 1997 através da Lei nº 9.503,

recepcionou todas as resoluções anteriores do CONTRAN e determinou que o mesmo fizesse uma revisão da melhor aplicabilidade das mesmas, com acréscimo de novas, caso necessário para maior efetividade. Em seus 341 artigos, o CTB introduz instrumentos e condições para assegurar a circulação de bens e pessoas com segurança, eficiência, fluidez e conforto, trazendo consigo a previsão legal dos crimes de trânsito e a aplicação de penalidades mais rigorosas aos infratores.

Alguns entendem que este código é um dos mais eficientes do mundo, desde que bem interpretado. O CTB dedica-se as mais variadas questões atinentes ao trânsito, desde a educação para o trânsito, dos veículos em circulação internacional, da condução de escolares, das infrações, limitação de velocidade, até os crimes de trânsito, no entanto, como citado anteriormente, ele é vasto e necessita de uma boa interpretação.

### **3. A CONSTITUÇÃO FEDERAL E O CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO**

A Constituição Federal da República de 1988 é a base de todas as leis e normas jurídicas que regem o País. O Direito Constitucional estabelece, também, os princípios jurídicos indispensáveis a organização do Estado, que fundamentam as normas jurídicas, organizando os limites de ação do Estado.

Nessa seara, Paulo Bonavides <sup>5</sup>:

Em suma, o estabelecimento de poderes supremos, a distribuição de competência, a transmissão e o exercício da autoridade, a formulação dos direitos e das garantias individuais e sociais são o objeto do Direito Constitucional Contemporâneo. (2006, p.36)

Considerada a Constituição como a lei maior, a mesma deve ser observada por todos os poderes que compõe o Estado, principalmente se tratando de um Estado Democrático de Direito, como o Brasil.

O motivo primordial para a existência de uma Constituição democrática fundamenta-se na necessidade de estruturação estatal segura, bem como na solidificação das garantias e dos

---

<sup>5</sup> BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 19. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2006.

direitos fundamentais coletivos e individuais. Nesta seara, o mestre Frank I. Michelman<sup>6</sup> discorre sobre a Constituição:

Constituições, para ser mais exato, são normas reguladoras de uns tipos especiais, que definem os termos e condições para a elaboração e a execução de outras leis. Normalmente, embora não de forma necessária, alguns desses termos e condições são positivados na forma de um catálogo de direitos: uma lista de certos direitos dos indivíduos, que são considerados direitos jurídicos, e não apenas exigências morais de segundo plano, para que esses interesses sejam respeitados pelo menos negativamente, e talvez assegurados e garantidos positivamente pelo Poder Legislativo e outras ações em curso. (2009, p. 255-256)

Ou seja, as normas constitucionais e os direitos previstos na Constituição, são elementos norteadores e basilares para a criação das normas infraconstitucionais. Toda lei, ao passar pelo processo legislativo, precisa ser adequada conforme os termos estabelecidos pela Carta.

Diante disso, para melhor elucidação do princípio da presunção de inocência em confronto com a cassação do direito de dirigir, serão estudados conceitos acerca da norma constitucional e sua aplicação, oportunidade em que, especificamente, será analisado o princípio constitucional anteriormente mencionado.

A Carta de 1988 trouxe importante avanço no tocante à dignidade da pessoa humana ao assegurar a garantia do contraditório e ampla defesa aos litigantes em sede de processo administrativo, com os meios e recursos a ela inerentes. Essa disposição constitucional contribui significativamente para a redução da desigualdade existente na relação entre o administrado e a Administração, permitindo ao cidadão o direito de ser ouvido, produzir provas e de contrapor-se as pretensões do Ente Estatal.

Há de se destacar que essa garantia constitucional foi negligenciada durante muito tempo no âmbito do Direito de Trânsito, sendo assegurada plenamente apenas após a edição da Resolução nº 149/2003 do Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN).

O trânsito é um bem jurídico de extrema relevância, nenhum outro tem tamanha difusão, pertence a todos e a ninguém em particular. Encontra-se conceituado no artigo 1º, § 1º do CTB: “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”.

---

<sup>6</sup> MICHELMAN, Frank I. et al. **Direitos Fundamentais e Estado Constitucional: A Constituição, os direitos sociais e a justificativa política liberal**. São Paulo: Coimbra Editora e Editora Revista dos Tribunais Ltda, 2009



Trânsito pode ser descrito como o conjunto de deslocamentos das pessoas no espaço público, que se denominam bens públicos de uso comum, pelas calçadas e vias públicas. Além das pessoas, esse movimento geral engloba, por óbvio, veículos.

No trânsito há inúmeros interesses em conflito, tais como necessidades de trabalho, saúde, lazer, entre outros. A título exemplificativo, podemos elencar os interesses dos pedestres, dos ciclistas, dos motociclistas e dos motoristas de várias categorias de veículos. Para garantir o equilíbrio entre esses interesses coletivos contamos com as normas jurídicas estabelecidas pela legislação e a tutela Estatal sobre o trânsito.

A defesa da vida humana e a integridade física constituíram os bens jurídicos de maior relevância do legislador de trânsito de 1997. Exemplo disso é o art. 29, §2º do Código Nacional de Trânsito, segundo o qual “os veículos de maior porte serão sempre responsáveis pela segurança dos menores, os motorizados pelos não motorizados e, juntos, pela incolumidade dos pedestres”.

A Constituição da República, conforme já anteriormente exposto, estabelece as diretrizes fundamentais do Estado Democrático de Direito, cria deveres e direitos.

O inciso XI do artigo 22 da Constituição da República Brasileira estabelece a competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte. A partir dessa previsão constitucional é que o Estado vai desempenhar sua função legislativa e elaborar a legislação, isto é, criar as leis que regulam o assunto.

Ao tratar sobre a constitucionalidade do Direito de Trânsito, Julyver Modesto de Araujo<sup>7</sup> destaca que:

“Fazendo uma leitura do capítulo I, título II da Constituição, combinado com o artigo 144 da Carta Magna e relacionando com o artigo 1º, §2º do Código de Trânsito Brasileiro, pode-se perceber uma referência ao princípio do trânsito seguro como sendo um dever de todos. Os constituintes também consagraram, de maneira menos explícita junto ao artigo 144 da Constituição da República, o dever de o Estado promover segurança pública, para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio de todos, inclusive dos usuários das vias terrestres em todo o território nacional. O alcance desse dever pode ser

---

<sup>7</sup> ARAUJO, Julyver Modesto de. **Código de Trânsito Brasileiro Anotado**. São Paulo, Ed. Letras Jurídicas, 4ª ed., 2009

compreendido a partir da denominação atribuída ao título V, da Constituição da República, Da defesa do Estado e das Instituições Democráticas. Desse modo, o dever de propiciar Segurança Pública incide sobre todas as atividades realizadas no território nacional, inclusive sobre o fenômeno trânsito.” (2009, p. 57)

Resta indubitável, portanto, que todo o direito de trânsito deverá estar em consonância com as premissas constitucionais previamente estabelecidas.

A Carta Magna protege o direito à vida e à segurança no caput do art. 5º da Constituição Federal:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à **vida**, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:  
[...] (grifo nosso)

O CTB, de forma expressa, em seu art. 1º, § 1º, estabelece a segurança no trânsito como um direito coletivo:

Art. 1º.  
[...]  
§ 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, adotar as medidas destinadas a assegurar esse direito.  
[...]<sup>8</sup> (grifo nosso)

Desta forma, a aludida norma há de ser interpretada como um princípio, notadamente o princípio da universalidade do direito ao trânsito seguro, haja vista que cria um direito extensível a todos. Porém, tal fato não significa que por ser um direito, não represente de igual modo uma obrigação. A segurança do trânsito depende da participação de todos. Inviável, pois, esperar que unicamente os órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito se responsabilizem por sua garantia.

No mesmo sentido, o *caput* do art. 28 do CTB demonstra a preocupação do legislador em impor a participação do usuário da via na garantia da segurança viária, graduando, inclusive, regras para responsabilização, nos termos do art. 29, § 2º do CTB, *in verbis*:

Art. 28. O condutor deverá, a todo momento, ter domínio de seu veículo, dirigindo-o com atenção e cuidados indispensáveis à segurança do trânsito.  
Art. 29.  
[...]

---

<sup>8</sup> BRASIL, Código de Trânsito Brasileiro (1997).

§ 2º Respeitadas as normas de circulação e conduta estabelecidas neste artigo, em ordem decrescente, os veículos de maior porte serão sempre responsáveis pela segurança dos menores, os motorizados pelos não motorizados e, juntos, pela incolumidade dos pedestres.<sup>9</sup>

O texto do art. 1º, § 2º do CTB remete à disposição constitucional que trata da segurança pública, conforme previsão do *caput* do art. 144 da CF/88:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, **direito e responsabilidade de todos**, é exercida para a preservação da ordem pública e **da incolumidade das pessoas** e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:  
[...] .<sup>10</sup> (grifo nosso)

Destaca-se a preocupação legislativa em mencionar expressamente que, apesar de ser um direito, a segurança pública é também um encargo de todos, corroborando com o raciocínio supradito.

Assim, a segurança do trânsito é, sem sombra de dúvidas, o vetor hermenêutico que norteia a interpretação e, conseqüente, aplicação do CTB. Impende lembrar que foram precisamente os espantosos índices de acidentes automobilísticos e sua equivalente mortalidade que motivaram as mudanças na legislação de trânsito nacional, trazendo regras mais árduas para as relações no trânsito.

### 3.1 A eficácia da norma constitucional

José Joaquim Gomes Canotilho<sup>11</sup>, ilustre Constitucionalista, aponta que uma Constituição pode possuir a forma moderna ou histórica. De acordo com o ilustre doutrinador:

Por constituição moderna entende-se a ordenação sistemática e racional da comunidade política através de um documento escrito no qual se declaram as liberdades e os direitos e se fixam nos limites do poder político. [...] Por constituição em sentido histórico entender-se-á o conjunto de regras (escritas ou consuetudinárias) e de estruturas institucionais conformadoras de uma dada ordem jurídico-política num determinado sistema político-social. (2003, p.52-53)

Percebe-se que ao se tratar da forma moderna, o sistema político vai se adaptando aos aspectos dela, pois a principal característica é limitar o poder estatal de violar direitos

---

<sup>9</sup> BRASIL, Código de Trânsito Brasileiro (1997).

<sup>10</sup> BRASIL, Constituição Federal (1988).

<sup>11</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Edições Almedina, 2003.

essenciais à vida humana, assim como garantir a liberdade e a igualdade albergadas na Constituição.

Em se tratando do modelo constitucional histórico, considera-se a Constituição elaborada baseando-se no sistema político vigente, no qual o conteúdo da norma é influenciado pelo regime político da nação, assim sendo, a Constituição Brasileira de 1988 é regida pela democracia.

Pautando-se nos ensinamentos de Luís Fernando Barzotto<sup>12</sup>, entende-se que:

A democracia, ao contrário de regimes autocráticos, em que a vontade do líder funciona como princípio de organização do poder, necessita do direito para estruturar-se como regime de governo. Do mesmo modo, como a democracia é um regime de governo voltado para todo o povo, as decisões democráticas fundamentais tendem a expressar-se na forma de regras genéricas e abstratas, as leis. E ainda, como as funções executivas e judiciais devem conformar-se à deliberação popular, a lei determinada pelo povo deve ser o guia das decisões sobre os casos concretos. Os membros do povo e dos órgãos de poder devem ter a possibilidade de recorrer a um terceiro imparcial para verificar se o direito que disciplina o funcionamento e do poder democrático e que é o produzido por este poder está sendo obedecido. (2003, p. 27)

Nessa perspectiva, a democracia enquadra-se em uma sociedade que valoriza direitos fundamentais e direitos sociais, é baseada na vontade popular, que deve ser considerada em todos os atos do Estado que adere a este regime, seja no momento da aplicação ou da criação normativa.

Segundo Alexsander Fernandes Mendes<sup>13</sup>:

A constituição, nada obstante garantidora de uma gama considerável de direitos e garantias, sofre grave crise de eficácia. A promessa delineada pelo texto não se efetiva no mundo fático. Daí a necessidade premente de pesquisa e aplicação de categorias que impulsionem e propaguem a efetividade da Constituição. Nesse diapasão, a teoria de classificação das normas constitucionais. Com efeito, a efetividade da Constituição, a par de outros importantes fatores, depende dos elementos interpretativos utilizados pelo operador jurídico-político, no ato de sua aplicação, às hipóteses concretas. Há de se buscar, assim, critérios que proporcionem, de forma racional, a concretização da Constituição. (2010, p. 94)

---

<sup>12</sup> BARZOTTO, Luís Fernando. **A Democracia na Constituição**. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2003. 214 p.

<sup>13</sup> MENDES, Alexsander Fernandes et al. **Curso Modelar de Direito Constitucional: Volume II: A doutrina da aplicabilidade das normas constitucionais programáticas e a necessidade de sua superação**. São Paulo: Conceito Editorial, 2010..

Ressalta-se que as normas constitucionais devem obrigatoriamente ser interpretadas e empregadas no caso concreto, para que não sejam meras disposições do poder constituinte. Ao criar a norma maior, o constituinte labuta para que os princípios e valores nela expostos sejam integralmente efetivados.

No entendimento da ilustre Maria Helena Diniz<sup>14</sup>:

[...] a eficácia seria a aptidão técnica da norma constitucional para produzir efeitos jurídicos. A eficácia é aqui empregada no sentido jurídico, ligando-se às condições de atuação da norma constitucional ou de sua dependência de outras normas para tanto, prescindindo da relação para os comportamentos de fato ocorridos, não vendo nenhuma influência entre a sua obediência efetiva e a real possibilidade de produção de efeitos. Terá eficácia jurídica a norma constitucional que, tecnicamente, tiver condições de aplicabilidade, podendo, então, produzir seus próprios efeitos de direito. Eficácia jurídica indica, tão-somente, a mera possibilidade da aplicação da norma. (2003, p. 38)

Considerar a norma jurídica eficaz significa dar a ela o reconhecimento de que esta existe na prática, ou seja, que produz as consequências jurídico-sociais dela esperadas. O ilustre mestre José Afonso da Silva, classifica as normas constitucionais designando a tríplice característica das normas constitucionais quanto à eficácia e aplicabilidade.

De início o autor classifica a eficácia do direito como sendo: *social e jurídica*<sup>15</sup>:

[...] Tratando-se de normas jurídicas, se fala em eficácia social em relação à efetividade, porque o produto final objetivado pela norma se consubstancia no controle social que ela pretende, enquanto a eficácia jurídica é apenas a possibilidade de que isso venha a acontecer. Os dois sentidos da palavra eficácia, acima apontados, são, pois, diversos. Uma norma pode ter eficácia jurídica sem ser socialmente eficaz, isto é, pode gerar certos efeitos jurídicos, como, por exemplo, o de revogar normas anteriores, e não ser efetivamente cumprida no plano social. Mas percebe-se que, apensar disso, os sentidos são conexos. (2015, p. 66)

Desta forma, a eficácia social dá à norma a importância de poder adequar-se à realidade, significa que o texto legal gera influência no mundo externo regulando seus conflitos. Já no aspecto de eficácia jurídica, significa dizer que a mesma está apta a produzir efeitos, podendo inclusive produzir efeitos que eventualmente revoguem disposições contrárias anteriormente em vigor.

---

<sup>14</sup> DINIZ, Maria Helena. **Norma Constitucional e seus Efeitos**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

<sup>15</sup> SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 8. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2015.

No que tange à tríplice característica das normas constitucionais o aludido autor<sup>16</sup> apresenta a seguinte classificação:

Em vez, pois, de dividir as normas constitucionais, quanto à eficácia e aplicabilidade, em dois grupos, achamos mais adequado considera-las sob tríplice característica, discriminando-as em três categorias: I – normas constitucionais de eficácia plena; II – normas constitucionais de eficácia contida; III – normas constitucionais de eficácia limitada ou reduzida. Na primeira categoria incluem-se todas as normas que, desde a entrada em vigor da constituição, produzem todos os seus efeitos essenciais (ou têm possibilidade de produzi-los), todos os objetivos visados pelo legislador constituinte, porque este criou, desde logo, uma normatividade para isso suficiente, incidindo direta e imediatamente sobre a matéria que lhes constitui objeto. (2015, p. 81-82)

Com efeito, o presente trabalho objetiva analisar mais pormenorizadamente o aspecto da eficácia social da norma, a qual não se funda, tão só, por sua simples positivação, estando envolvida toda uma gama de conteúdos existentes na sociedade.

Jacques Chevallier<sup>17</sup> pontua:

(...) a norma jurídica tem obrigação de ser "eficaz"; a norma jurídica já não vale só por si mesma, mas unicamente na medida em que concorre para a realização de fins mais vastos que a ultrapassam, para a concretização de "programas" ao serviço dos quais se encontra; por fim, a norma jurídica não poderá ser apreciada isoladamente, mas em função da sua inserção em "sequências de ação" de que é apenas um elemento. Toda a norma se encontra integrada num conjunto mais vasto, formado por uma constelação de decisões que encaixam umas nas outras e estão ligadas entre si. Assim, a racionalização da produção jurídica inscreve-se num movimento mais geral de racionalização das políticas públicas, não sendo mais do que a sua tradução e concretização. (...).

Destarte, a ineficiência do poder público em oferecer os mecanismos para o exercício dos direitos e garantias estabelecidos pela Carta Magna também é um fator que compromete a eficácia social da norma constitucional.

Inexiste norma constitucional desprovida de eficácia jurídica. Toda norma constitucional possui o condão de gerar efeitos, ditando uma conduta positiva ou negativa aos cidadãos ou ao próprio Ente Estatal. Entretanto, na esteira da sociologia jurídica, a eficácia que prevalece é a social, a qual produz efeito no caso concreto, no mundo real.

---

<sup>16</sup> SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 8. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2015.

<sup>17</sup> CHEVALLIER, Jacques. **A racionalização da produção jurídica**. Legislação – Cadernos de Ciência da Legislação, n. 3. 1992

Quando há eficácia social, a norma é realmente seguida e posta em prática. Através dela está um fenômeno real de poder, que comanda e exige a sua obediência. Segundo Miguel Reale, eficácia é sinônimo de efetividade posto que efetivo é tudo aquilo que existe de verdade, permanente, estável. Desviando-se, deste modo, da dimensão abstrata o grande doutrinador conceitua:

Eficácia se refere, pois, à aplicação ou execução da norma jurídica, ou, por outras palavras, é a regra jurídica enquanto momento da conduta humana. A sociedade deve viver o Direito e como tal reconhecê-lo. Reconhecido o Direito, é ele incorporado à maneira de ser e agir da coletividade. Tal reconhecimento, feito ao nível dos fatos, pode ser o resultado de uma adesão racional deliberada dos obrigados, ou manifestar-se através do que Maurice Hariou sagazmente denomina “assentimento costumeiro”, que não raro resulta de atos de adesão aos modelos normativos em virtude de mera intuição. O certo é que não há norma jurídica sem o mínimo de eficácia, de execução ou aplicação no seio do grupo.<sup>18</sup>

De fato, eficácia social é a inserção do dever-ser normativo no ser da realidade cotidiana.

Em síntese, na medida em que as normas constitucionais não denotam a eficácia social temos a conseqüente descaracterização da Constituição Republicana, caracterizando-a pejorativamente como letra morta, uma mera conseqüência de um idealismo teórico de eloquência política e literária.

Sob esse prisma, a eficácia de uma determinada norma se mede conforme a sua função social desempenhada diante da coletividade e a sua inserção no sentimento social.

### **3.2 Princípios constitucionais aplicados ao processo administrativo de trânsito**

#### **3.2.1 Princípio da legalidade**

Princípios são fundamentos que norteiam o ordenamento jurídico, desde sua elaboração, passando pela aplicação e até a interpretação das normas. Por evidente, a aplicação de determinada penalidade derivada de um processo administrativo, seja suspensão

---

<sup>18</sup> REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 23.ed. São Paulo: Saraiva, 1999, p.210

ou seja cassação, deve estar de acordo com os princípios disseminados pela Constituição Federal.

No ensinamento de Espíndola<sup>19</sup>, o princípio:

Designa a estruturação de um sistema de ideias, pensamentos ou normas por uma ideia-mestra, por um pensamento-chave, por uma baliza normativa, donde todas as demais ideias, pensamentos ou normas derivam, se reconduzem e / ou se subordinam. (2003, p.24)

A Carta estabelece que a Administração, em qualquer atividade, estará estritamente vinculada à lei. O ente público só pode realizar aquilo que prescreve a lei.

Ao passo que o indivíduo pode fazer tudo, exceto o que a lei veda, a Administração apenas pode fazer aquilo que a lei a autoriza. É a manifestação do princípio da legalidade, a permissão para a prática de atos administrativos que seja expressamente autorizado por lei.

Segundo lecionam Mendes e Branco<sup>20</sup>:

Embora possa parecer uma tautologia, nunca é demais afirmar que a Administração Pública está jungida pela Legalidade, que é princípio essencial ao Estado de Direito. Por essa razão a quase totalidade das constituições modernas explicita o princípio da legalidade como postulado fundamental do Estado. O princípio da legalidade impõe que a lei seja concedida a faculdade de permitir uma maior amplitude ao administrador público, quando da construção de atos administrativos. Esta fixação de contornos à atuação administrativa não se confunde com a possibilidade de delegação abstrata ao administrador de um poder de matriz constitucional, o que seria no todo, inconstitucional. A lei não pode simplesmente autorizar a fazer ou deixar de fazer algo sem dar ao ato administrativo o devido contorno, pois não é razoável que o Poder legislativo deixe de legislar para estabelecer os limites de possibilidade de atuação do administrador. Obviamente há um limite à concessão, por via de lei, de discricionariedade ao administrador. (2011, p.861).

A instauração de processo administrativo de trânsito para cassação ou suspensão de CNH ou PPD deve ter (e tem) previsão legal, e a comissão processante ou JARI deve se ater a cumprir as disposições normativas observando obrigatoriamente o procedimento a ser adotado. A norma legal dimensiona e restringe o campo de abrangência da autoridade de trânsito para a aplicação do processo punitivo ao condutor infrator, ela não é abstrata e irrestrita, está limitada.

---

<sup>19</sup> ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. **Conceito de princípios constitucionais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003

<sup>20</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2011.



O princípio da legalidade delimita os contornos do processo administrativo para cassação e suspensão da CNH.

Quando o CTB prescreve que uma infração de trânsito é de responsabilidade do proprietário do veículo, resta claro que pelo princípio da legalidade, já foi demarcado o campo de atuação da Administração Pública para instauração de processo administrativo, não cabe possibilidade de suspensão, nem muito mesmo de cassação, pois o agente que deu causa, não é o condutor, mas sim o proprietário.

Não pode a Administração Pública violar o princípio da legalidade, sob qualquer que seja o pretexto, e impor penalidade não prevista na lei.

### **3.2.2 Princípio do devido processo legal**

O princípio em epígrafe garante a todos o direito a um processo justo e com todas as regras do procedimento estabelecidas e previstas em lei. Ele está assim disposto no art. 5º, inciso LIV da nossa Carta Magna:

Art.5º “ Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes :

LIV \_ ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal.”

O devido processo legal é garantia de liberdade, é um direito fundamental do homem consagrado na Declaração Universal dos Direitos Humanos:

Art.8º “Todo o homem tem direito a receber dos tribunais nacionais competentes remédio efetivo para os atos que violem os direitos fundamentais que lhe sejam reconhecidos pela constituição ou pela lei.”

E ainda na Convenção de São José da Costa Rica, o devido processo legal é assegurado no art. 8º:

Art. 8º – “Garantias judiciais

1. Toda pessoa terá o direito de ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou Tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer

acusação penal formulada contra ela, ou na determinação de seus direitos e obrigações de caráter civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza.

(...)”

O Princípio em análise garante a eficácia dos direitos garantidos aos cidadãos pela Constituição, pois seriam insuficientes as demais garantias sem o direito a um processo regular, com regras claras atinentes à prática dos atos processuais e administrativos.

As regras do procedimento a ser desenvolvido, bem como os atos processuais a serem processados devem estar estabelecidas em lei, e os que não estiverem, mas como se tratam de garantias de um processo justo, pelo princípio do devido processo legal deverão ser realizados.

A citação (notificação) do condutor infrator cientificando-o acerca da instauração de processo administrativo de suspensão ou de cassação de CNH, faz parte do rol de garantias do devido processo legal aplicados no processo administrativo por infração de trânsito. Impende ressaltar que sua eventual inobservância pode vir a gerar a nulidade absoluta.

Na mesma esteira se encontra a decisão fundamentada da autoridade de trânsito que impõe a penalidade, pois é com base nos motivos elencados pela Administração Pública (fundamentação), que o condutor infrator poderá recorrer administrativamente, na hipótese de ter sido violado seu direito.

Segundo Mendes e Branco<sup>21</sup>:

É provável que a garantia do devido processo legal configure uma das mais amplas e relevantes garantias do direito constitucional, se considerarmos a sua aplicação nas relações de caráter processual e nas relações de caráter material (princípio da proporcionalidade / direito substantivo). Todavia, no âmbito das garantias do processo legal assume uma amplitude inigualável e um significado ímpar como postulado que traduz uma série de garantias hoje devidamente especificadas e especializadas nas várias ordens jurídicas. Assim cogita-se de devido processo legal quando se fala de (1) direito ao contraditório e a ampla defesa, de (2) direito ao juiz natural, de (3) direito de não ser processado e condenado com base em prova ilícita, de (4) direito de não ser preso senão por determinação competente e na forma estabelecida pela ordem jurídica. (2011, p.592).

---

<sup>21</sup> MENDES, Gilmar Ferreira;BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

Além disto, os autores apontam que a observância do devido processo legal não fica restrito aos trâmites da ação judicial<sup>22</sup>:

Nesse sentido, o princípio do devido processo legal possui um âmbito de proteção alargado, que exige o fair Trial não apenas dentre aqueles que fazem parte da relação processual, ou que atuam diretamente no processo, mas de todo o aparato jurisdicional, o que abrange todos os sujeitos, instituições e órgãos, públicos e privados, que exercem, direta ou indiretamente, funções qualificadas, constitucionalmente, como essenciais à justiça. (2011, p.593).

A notificação do condutor infrator é ato fundamental e causa passível de anulação do processo punitivo. A ciência inequívoca do infrator de que o Estado instaurou contra si, um processo administrativo é condição *sine qua non* para que o mesmo, se assim desejar, exerça seu direito de defesa.

A fiel observância do devido processo legal é essencial para a validade e a regularidade do processo administrativo. Sua inobservância implica na nulidade do processo, caso impossível on refazimento do ato processual necessário.

### **3.2.3 Princípio da ampla defesa e do contraditório e do duplo grau de jurisdição**

A ampla defesa assegura ao condutor infrator a possibilidade de utilizar todos os meios lícitos de provas admitidos em direito para se defender em processo administrativo.

O princípio do contraditório e da ampla defesa vem esculpido de forma expressa na Constituição Federal, podendo ser encontrado no artigo 5º inciso LV, que assevera 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”.

A Constituição Federal não apenas assegurou o contraditório e a ampla defesa, também ampliou sua aplicação de maneira a abarcar todas as situações em que se denota conduta ilícita que deflagre inquérito administrativo ou ação penal.

Além do mais, na legislação infraconstitucional, a Lei nº 9.784 de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal

---

<sup>22</sup> MENDES, Gilmar Ferreira;BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

estabeleceu em seu art. 2º que “A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência”.

Segundo Silva:

São dois princípios fundamentais do processo penal. O primeiro, de certo modo, já contém o segundo, por que não há contraditório sem ampla defesa, que a Constituição agora estende ao processo civil e ao processo administrativo. De fato, a instrução criminal contraditória tem como conteúdo essencial a garantia da plenitude da defesa, com meios e provas e recursos a ela inerentes. A contraditoriedade, no processo judicial e no administrativo, constitui pressuposto indeclinável da realização de um processo justo. (2012, p.157).

Apontam Mendes e Branco<sup>23</sup>:

Sob Constituição de 1988, o STF fixou entendimentos de que os princípios do contraditório e da ampla defesa são assegurados nos processos administrativos, tanto em tema de punições disciplinares como de restrição de direitos em geral. No RE 158.543/RS, da relatoria do Ministro Marco Aurélio, assentou-se que, “tratando-se da anulação de ato administrativo cuja formalização haja repercutido no campo de interesse individuais, a anulação não prescinde da observância do contraditório, ou seja, da instauração de processo administrativo que enseja a audição daqueles que terão modificada situação já alcançada”. No RE 199.733/MG, também de relatoria de Marco Aurélio, assentou-se igualmente essa orientação, asseverando-se que: “O vocábulo litigante há de ser compreendido em sentido lato, ou seja, a envolver interesses contrapostos. Destarte, não tem o sentido processual de parte, a pressupor uma demanda, uma lide, um conflito de interesses constante de processo judicial. Este enfoque decorre das circunstâncias de o princípio estar ligado aos processos administrativos. A presunção de legitimidade dos atos administrativo milita não só em favor da pessoa jurídica de direito privado, como também do cidadão que se mostre, de alguma forma, por ele alcançado. Logo, o desfazimento, ainda que sob o ângulo da anulação, deve ocorrer cumprindo-se de maneira irrestrita, o que se entende como devido processo legal (lato sensu), a que o inciso LV do artigo 5º objetiva preservar. O contraditório e a ampla defesa, assegurados constitucionalmente, não estão restritos apenas àqueles processos de natureza administrativa que se mostrem próprios ao campo disciplinar. O dispositivo constitucional não contempla especificidade” [...]. (2011, p.510- 511).

O princípio do duplo grau de jurisdição é indissociável da ampla defesa. Segundo tal princípio as decisões judiciais e administrativas podem ser reexaminadas por um órgão ou instância superior ao que proferiu a primeira decisão.

Das decisões da JARI caberá recurso junto ao CETRAN da localidade do cometimento da infração de trânsito:

---

<sup>23</sup> MENDES, Gilmar Ferreira;BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2011

Art. 288 - 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. § 1º - O recurso será interposto, da decisão do não provimento, pelo responsável pela infração, e da decisão de provimento, pela autoridade que impôs a penalidade. § 2º No caso de penalidade de multa, o recurso interposto pelo responsável pela infração somente será admitido comprovado o recolhimento de seu valor. Art. 289 - O recurso de que trata o artigo anterior será apreciado no prazo de trinta dias: I - tratando-se de penalidade imposta pelo órgão ou entidade de trânsito da União: a) em caso de suspensão do direito de dirigir por mais de seis meses, cassação do documento de habilitação ou penalidade por infrações gravíssimas, pelo CONTRAN; b) nos demais casos, por colegiado especial integrado pelo Coordenador Geral da JARI, pelo Presidente da Junta que apreciou o recurso e por mais um Presidente de Junta; II - tratando-se de penalidade imposta por órgão ou entidade de trânsito estadual, municipal ou do Distrito Federal, pelos CETRAN E CONTRANDIFE, respectivamente. Parágrafo único - No caso da alínea b do inciso I, quando houver apenas uma JARI, o recurso será julgado por seus próprios membros. Art. 290 - A apreciação do recurso previsto no art. 288 encerra a instância administrativa de julgamento de infrações e penalidades. Parágrafo único - Esgotados os recursos, as penalidades aplicadas nos termos deste Código serão cadastradas no RENACH.

Desta forma fica garantido ao condutor infrator a possibilidade de revisão da penalidade imposta por uma nova junta ou órgão hierarquicamente superior e colegiado, reexaminando a conduta delitiva com a dosimetria imposta pela autoridade de trânsito. Oportunizando, inclusive, uma eventual reforma ou mesmo o arquivamento do processo.

### **3.2.4 Princípio da razoabilidade e da proporcionalidade**

A manifestação do princípio da razoabilidade denota proporcionalidade, justiça e adequação entre os meios empregados e os fins apontados pela Administração. Dessa forma, pode-se resumir a razoabilidade como sendo a aplicação daquilo que se situa dentro dos limites aceitáveis pela sociedade.

Segundo Almeida<sup>24</sup>:

...o princípio da razoabilidade é aquele que exige do Poder Público, no exercício de suas competências, proporcionalidade, justiça e adequação entre os meios utilizados e os fins almejados levando-se em conta critérios racionais e coerentes. (2009, p.32)

---

<sup>24</sup> ALMEIDA, Robledo de Moraes Peres de. **A constitucionalidade e a legalidade dos meios de prova de embriaguez alcoólica segundo o CTB**. Vitória: Edição do Autor, 2009.

Em outras palavras, a ação Estatal deve ser adequada ao contexto, ao mesmo tempo em que os instrumentos ou as medidas empregadas devam ser proporcionais a necessidade da situação concreta.

Muito embora seja dotado de poder discricionário, o Estado deverá observar que a sua ação deverá guardar uma postura moderada entre meios e fins, ou seja os meios utilizados devam ser os mais adequados e os menos gravosos, com relação ao indivíduo, afim de alcançar o objetivo final da ação estatal.

Pretendem Mendes e Branco<sup>25</sup> estabelecer os elementos do princípio da proporcionalidade:

A doutrina identifica como típica manifestação do excesso de poder legislativo a violação do princípio da proporcionalidade ou da proibição de excesso (Verrhältnismässigkeitsprinzip; Ubermasssverbot), que se revela mediante contraditoriedade, incongruência e irrazoabilidade ou inadequação entre meios e fins. No direito constitucional alemão, outorga-se ao princípio da proporcionalidade ou ao princípio da proibição de excesso qualidade de norma constitucional não escrita. A utilização do princípio da proporcionalidade ou da proibição de excesso nos direitos constitucional envolve, como observado, a apreciação da necessidade e adequação d providência legislativa. O Tribunal Constitucional explicitou, posteriormente, que “os meios utilizados pelo legislador devem ser adequados e necessários à consecução dos fins visados. O meio é adequado se, com a sua utilização, o evento pretendido pode ser alcançado; é necessário se o legislador não dispõe de outro meio eficaz, menos restritivo aos direitos fundamentais”. (2011, p.255).

Os processos administrativos de trânsito estão, também, sujeitos ao cumprimento dos princípios constitucionais da razoabilidade e da proporcionalidade. A aplicação da penalidade administrativa deve ser proporcional a natureza da infração, bem como dentro dos patamares do razoável.

Conforme já dispunha a resolução 182/05 do CONTRAN:

Art. 16. Na aplicação da penalidade de suspensão do direito de dirigir a autoridade levará em conta a gravidade da infração, as circunstâncias em que foi cometida e os antecedentes do infrator para estabelecer o período da suspensão, na forma do art. 261 do CTB, observados os seguintes critérios.

A Resolução 723/18<sup>26</sup> assim dispõe:

---

<sup>25</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

Art. 15. Aplicada a penalidade, a autoridade de trânsito do órgão de registro do documento de habilitação deverá notificar o condutor informando-lhe:

I - identificação do órgão de registro do documento de habilitação, responsável pela

aplicação da penalidade;

II - identificação do infrator e número do registro do documento de habilitação;

III - número do processo administrativo;

IV - **a penalidade de suspensão do direito de dirigir aplicada, incluída a dosimetria fixada, e sua fundamentação legal;** (grifo nosso)

Os membros da JARI, por ocasião da dosimetria da pena, obrigatoriamente levarão em conta a eventual reincidência do condutor, bem como as circunstâncias em que fora lavrada a infração, visando alcançar uma aplicação proporcional e razoável entre a gravidade da conduta infracionária e a “personalidade” do infrator na direção do veículo.

Fica patente pela aplicação desses princípios que não é razoável, nem proporcional, suspender ou cassar a CNH de um proprietário por infração de responsabilidade de quem estava conduzindo o veículo.

O CTB ao fazer a separação entre a quem cabe a responsabilidade pelas infrações de trânsito, nada mais do que pos em prática o princípio da razoabilidade. Há clara distinção em condutas de responsabilidades do condutor e as quais são de responsabilidades do proprietário. Infração de conduta é responsabilidade do condutor, infração que envolva as características, componentes e relativas ao registro é de responsabilidade do proprietário.

Além disso, registramos que o bem primordial a ser protegido é a segurança no trânsito.

### **3.3 A presunção de inocência como princípio basilar**

Toda pessoa tem o direito de ser presumida inocente. Esse é um princípio fundamental do Direito, expressamente referido no artigo XI da Declaração Universal dos Direitos Humanos aprovada pela ONU em 1948. A partir desse momento esse princípio foi sendo

---

<sup>26</sup> Disponível em

<[https://www.denatran.gov.br/images/Resolu%C3%A7%C3%A3o\\_CONTRAN\\_n%C2%BA\\_723.2018\\_-\\_aprovada.pdf](https://www.denatran.gov.br/images/Resolu%C3%A7%C3%A3o_CONTRAN_n%C2%BA_723.2018_-_aprovada.pdf)> acesso em 04/06/2018

gradativamente incorporado aos sistemas jurídicos dos Estados, atualmente acolhido praticamente em todas as nações, inclusive a brasileira.

No ordenamento pátrio o princípio da presunção de inocência está expressamente plasmado na Constituição, em seu artigo 5º, inciso LVII, onde claramente depreende-se que “ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória”, ou seja, todos serão presumidos inocentes até que ocorra o trânsito em julgado de uma sentença penal condenatória. Está aí a consagração constitucional do princípio da presunção de inocência, cujo respeito é de fundamental importância para a efetiva garantia dos direitos fundamentais da pessoa humana. Esse princípio trata de uma temática que vai muito além das especulações de natureza teórico-dogmáticas, é de interesse de todos por sua influência na vida prática.

Em conjunto com as demais garantias constitucionais, o princípio da inocência presumida garante ao acusado pela prática de uma infração penal (ou administrativa) um julgamento justo, nos moldes do que preza um Estado Democrático de Direito.

Tratando especificamente do princípio da presunção de inocência, observa-se que a norma constitucional do artigo 5º, inciso LVII, garante a presunção de inocência por meio de um enunciado negativo universal, qual seja: “ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de uma sentença penal condenatória”.

O que vem ocorrendo no Brasil atualmente, com grande frequência, é o desprezo de princípios e normas constitucionais, inclusive nas práticas administrativas, levando a decisões sem fundamento técnico-jurídico, contrariando princípios e normas da Constituição, entre os quais o da presunção de inocência. Essa absurda e grave agressão aos princípios e as normas constitucionais tem levado a que, em lugar da presunção de inocência o que tem sido utilizado no âmbito administrativo dos Departamentos de Trânsito nacionais é exatamente o oposto, ou seja, a “presunção de culpa”, sem qualquer lastro jurídico, ofendendo ostensivamente os princípios e normas constitucionais.

Evidentemente, é de interesse público a punição dos que, na direção de veículos automotores, praticarem ilegalidades ou favorecerem sua prática. Entretanto, a ofensa ao



princípio constitucional da presunção de inocência, como toda agressão aos princípios e normas constitucionais, deve ser denunciada e repudiada em absoluto.

A doutrina pátria leciona que o princípio da presunção de inocência é um dos princípios basilares do Estado de Direito. E como garantia processual penal, pretende tutelar a liberdade pessoal, frisando a necessidade de o Estado demonstrar a culpabilidade do indivíduo, que é de forma constitucional presumido inocente, sob pena de retroagirmos ao total arbítrio Estatal.

Desse modo, o princípio da presunção de inocência tem uma posição de relevo no ordenamento nacional, notadamente nos processos de índole sancionatória.

Esse entendimento, contudo, parece restringir sua aplicação apenas à seara criminal, na medida em que se encontra vinculado ao trânsito em julgado de sentença penal condenatória. Entretanto, não há obstáculos à aplicação do princípio da inocência também no campo do direito administrativo, notadamente, em relação ao direito administrativo sancionador, decorrente da aplicação do poder disciplinar.

Em outras palavras, o princípio da inocência não se esgota no campo penal, sendo possível vislumbrarmos sua incidência em todo processo de cunho sancionador, como na hipótese de processo administrativo em geral inclusive o de natureza disciplinar.

Essa concepção do princípio da inocência prestigia, portanto, o texto constitucional, na medida em que evita o arbítrio administrativo, algumas vezes comum em atuações Estatais, atendendo-se ao objetivo primordial contido na própria Carta Magna, notadamente no que tange à construção de uma sociedade justa nos moldes do art. 3º, III.

A hermenêutica constitucional pós positivista aponta no sentido de conferir força normativa aos princípios, dentre os quais se destaca o princípio em análise.

Desse modo, o princípio da inocência mostra-se plenamente aplicável no Direito Administrativo sancionador, razão pela qual não se revela mais possível a aplicação de sanção até o esgotamento dos recursos cabíveis, sendo certo que a formação da culpa deve restar, também, cristalina.

Além disso, todas as garantias processuais atualmente aplicáveis no âmbito do processo penal incidem, igualmente, no campo do Direito Administrativo sancionador, inclusive aquelas previstas no Pacto de São José da Costa Rica.

### 3.4 O estado de flagrancia - breve análise

Em consulta ao dicionário Aurélio<sup>27</sup> temos para a expressão “flagrante” as seguintes definições;

- 1 - Ensejo; instante.
- 2 - em flagrante: na própria ocasião em que (o ato) se perpetra.
- 3 - Ardente, acalorado.
- 4 - Manifesto.
- 5 - Evidente.
- 6 - Praticado na própria ocasião em que se é surpreendido.

A locução flagrante advem do latim “*flagrare*” (queimar), e “*flagrans*”, “*flagrantis*” (ardente, brilhante, resplandecente) que expressa o significado de acalorado, evidente, notório, visível, manifesto. Nessa ótica, Fernando da Costa Tourinho Filho assevera:

“A prisão em flagrante é uma prisão provisória, que visa deter o indivíduo que cometeu uma infração penal, para assegurar a instrução probatória do crime, bem como para manter a ordem social diante deste atentado....

“não obstante trate de medida cautelar, o ato de prender em flagrante não passa de simples ato administrativo levado a efeito, grosso modo, pela Polícia Civil, incumbida que é de zelar pela ordem pública.” (2005, p. 595)<sup>28</sup>

O Código de Processo Penal, notadamente em seu art. 302, incisos I a IV, traz as espécies de flagrantes, que consoante classificação doutrinária, trataremos de forma parca e isoladamente. O art. 302, do CPP, dispõe, senão vejamos:

“Considera-se em flagrante delito quem:  
I – está cometendo a infração penal;  
II – acaba de cometê-la;  
III – é perseguido, logo após, pela autoridade, pelo ofendido ou por qualquer pessoa, em situação que faça presumir ser o autor da infração;  
IV – é encontrado, logo depois, com instrumentos, armas, objetos ou papéis que façam presumir ser ele o autor da infração.”

---

<sup>27</sup> Dicionário Aurélio online. Disponível em <<https://dicionariodoaurelio.com/flagrante>>. Acesso em 17 mar. 2018

<sup>28</sup> TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Processo penal**. São Paulo: Saraiva, 2005

Sobre o art. 302, do Código Processo Penal impende destacar o posicionamento do ilustre doutrinador Paulo Rangel<sup>29</sup>:

“tem início com o fogo ardendo (está cometendo a infração penal – inciso I), passa para uma diminuição da chama (acaba de cometê-la – inciso II), depois para a perseguição direcionada para a fumaça deixada pela infração penal (inciso III) e, por último, termina com o encontro das cinzas ocasionadas pela infração penal (é encontrado logo depois – inciso IV).” (2005, p. 620)

No escopo do presente trabalho, vejamos o que versava a já revogada Resolução n° 182/05 do CONTRAN, em seu art. 19, § 3°:

“Art.19. § 3º. Sendo o infrator **flagrado** conduzindo veículo, encerrado o prazo para a entrega da CNH, será instaurado processo administrativo de cassação do direito de dirigir, nos termos do inciso I do artigo 263 do CTB.” (Grifo nosso)<sup>30</sup>

Conforme já anteriormente exposto, a Resolução 182/05 do CONTRAN foi recentemente alterada pela Resolução 723/2018, que elencou o dispositivo supracitado com a seguinte redação:

Art. 19. Deverá ser instaurado processo administrativo de cassação do documento de habilitação, pela autoridade de trânsito do órgão executivo de seu registro, observado no que couber as disposições dos Capítulos IV, V e VI, desta Resolução, quando:

I - suspenso o direito de dirigir, **o infrator conduzir** qualquer veículo; (Grifo nosso)<sup>31</sup>

Percebe-se que é necessário que o infrator conduza veículo durante o período de suspensão.

A palavra “flagrado” obriga haver a prova indiscutível do verdadeiro condutor, presença de corpo do infrator e da autoridade punitiva no exato momento da conduta infracional, ou uma confissão do verdadeiro condutor em processo administrativo (administrativamente pelo procedimento de Indicação de Real Infrator). Caso contrário, ou seja, não havendo o flagrante, confissão ou qualquer outra prova inequívoca de autoria, não há (ou não deveria haver) de se falar em penalidade de cassação do direito de dirigir (art. 263, I do CTB).

---

<sup>29</sup> RANGEL, Paulo. **Direito processual penal**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009.

<sup>30</sup> Disponível em <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=102446>> Acesso em 01/06/2018

<sup>31</sup> Disponível em

<[https://www.denatran.gov.br/images/Resolu%C3%A7%C3%A3o\\_CONTRAN\\_n%C2%BA\\_723.2018\\_-\\_aprovada.pdf](https://www.denatran.gov.br/images/Resolu%C3%A7%C3%A3o_CONTRAN_n%C2%BA_723.2018_-_aprovada.pdf)> acesso em 04/06/2018

Conforme já verificou-se, a legislação prevê a abertura de procedimento de cassação, somente com a ocorrência de flagrante. Fato esse que vinha sendo reiteradamente negligenciado pela Administração.

#### 4 AS PENALIDADES ADMINISTRATIVAS PREVISTAS NO CTB

As penalidades aplicáveis pelas autoridades de trânsito estão estabelecidas no art. 256 do CTB<sup>32</sup>:

“... as seguintes penalidades:

I – advertência por escrito;

II – multa;

III – suspensão do direito de dirigir;

IV – apreensão do veículo;

V – cassação da CNH;

VI – cassação da Permissão para Dirigir;

VII – frequência obrigatória em curso de reciclagem.”

Em decorrência da autoexecutoriedade dos atos administrativos e da imperatividade, manifesta-se a possibilidade de a própria Administração aplicar das sanções citadas. No ensinamento de 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.”<sup>33</sup>

Em matéria de penalidade de trânsito, a primeira ideia que irrompe é a tão famigerada multa, estreitamente relacionada com a pena pecuniária. Acompanhando cada penalidade aplicada, haverá a cominação de pontuação na Carteira Nacional de Habilitação - CNH.

A responsabilidade pela prática da Infração de Trânsito será tanto do infrator quanto do proprietário do veículo. Conforme dispõe o *caput* do art. 257 do CTB, as penalidades serão impostas ao proprietário do veículo, ao embarcador a ao transportador. Prevê, ainda, no § 3º

---

<sup>32</sup> BRASIL, Código de Trânsito Brasileiro (1997).

<sup>33</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 123

do mesmo artigo que “ao condutor caberá a responsabilidade pelas infrações decorrentes de atos praticados na direção do veículo”.

Com efeito, a pontuação negativa vinculada ao prontuário do condutor não decorre como consequência imediata e inseparável da penalidade e multa, mas faz referência direta a responsabilidade pelo cometimento da infração. Muito embora o pagamento de multa seja de responsabilidade do proprietário do veículo, nos moldes do art. 282, § 3º, é possível que ocorra a imposição de pontuação a condutor diverso, que não o proprietário.

Há de se observar que as penalidades são aplicadas de modo crescente, partindo da advertência, mais branda, até a mais severa, que é a cassação do direito de dirigir.

Esta mesma proposta nota-se no art. 258 do CTB, que determina que as infrações punidas com multa classificam-se, de acordo com sua gravidade, em quatro categorias, leve, média, grave e gravíssima, e o art. 259 do CTB, estabeleceu pontuações para cada categoria, iniciando com 3 para as leves e chegando a 7 para as gravíssimas.

O legislador, quando da elaboração do Código de Trânsito Brasileiro, estabeleceu dois tipos de punição ao direito de dirigir, a Suspensão, prevista no art. 261, como a mais amena, e a Cassação, prevista no art. 263, como a mais severa. Acompanhou, ainda, a rigorosidade da pena também com a rigorosidade dos requisitos para sua aplicação, como demonstraremos ao longo do presente estudo.

As penalidades de suspensão e de cassação do direito de dirigir não se confundem, mesmo, ambas, implicando no impedimento do exercício da atividade de conduzir veículo automotor. A penalidade de Suspensão interrompe a faculdade que a licença para dirigir outorga. A Cassação significa não só a sustação do direito de dirigir, mas a anulação do próprio título que outrora conferia esse direito ao seu detentor.

#### **4.1. Da natureza e da responsabilidade das infrações**

##### **4.1.1 Responsabilidade do condutor**

Nos moldes do art. 257, § 3º, ao condutor caberá a responsabilidade pelas infrações decorrentes de atos praticados na direção do veículo, tanto na ação ou na omissão durante a condução do veículo automotor, *in verbis*:

§ 3º - Ao condutor caberá a responsabilidade pelas infrações decorrentes de atos praticados na direção do veículo.

34

#### **4.1.2 Responsabilidade do proprietário**

Ao proprietário caberá sempre a responsabilidade pelas infrações referentes à prévia regularização e preenchimento das formalidades e condições exigidas para o trânsito do veículo na via terrestre, conservação e inalterabilidade de suas características, componentes, agregados, habilitação legal e compatível de seus condutores, quando esta for exigida, e outras disposições que deva observar.

Além dos supramencionados tipos de infração de trânsito, são ainda de responsabilidade do proprietário as infrações por condução do veículo em desacordo com as instruções e normas do CONTRAN, com respeito a equipamentos obrigatórios, permitidos e proibidos, bem como demais referentes a componentes e agregados do veículo automotor, bem como alterações no registro do veículo.

§ 2º - Ao proprietário caberá sempre a responsabilidade pela infração referente à prévia regularização e preenchimento das formalidades e condições exigidas para o trânsito do veículo na via terrestre, conservação e inalterabilidade de suas características, componentes, agregados, habilitação legal e compatível de seus condutores, quando esta for exigida, e outras disposições que deva observar.

#### **4.1.3 Responsabilidade solidária**

O artigo 257 do Código de Trânsito Brasileiro estabelece em seu parágrafo 1º que aos proprietários e condutores de veículos serão impostas concomitantemente as penalidades toda vez que houver responsabilidade solidária em infração dos preceitos que lhes couber observarem, respondendo cada um de per si pela falta em comum que lhes for atribuída. Discorre ainda o parágrafo 7º do mesmo artigo, que 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.

---

<sup>34</sup> BRASIL, Código de Trânsito Brasileiro (1997).

Dessa forma fica claro que só poderá o condutor ser responsável por infração cometida pelo proprietário e sendo o proprietário responsável por infração do condutor, se tal infração estiver estabelecida no CTB, ou em resolução do CONTRAN, prevendo de forma expressa a aplicação da solidariedade, e desde que a inobservância seja comum aos dois (condutor e proprietário).

Não basta tão somente a aplicação automática de pontuação solidária a aquele que possuir habilitação ou licença para dirigir. Conforme a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça:

Processo civil administrativo. Carteira nacional de Habilitação (CNH). Cometimento de infração administrativa. Expedição. Possibilidade. 1. Discute-se nos autos a possibilidade de concessão da Carteira nacional de Habilitação definitiva a motorista que não cometeu infração de natureza grave na qualidade de condutor, mas de proprietário do veículo, durante o prazo anual de sua permissão provisória. 2. No caso concreto, a infração de trânsito de natureza grave consubstanciada na alteração da iluminação do veículo (uso de faróis xênon), tipificada no art. 230, XIII, do CTB, foi cometida pelo filho da ora agravada, o qual conduzia o veículo pertencente a esta, no momento da autuação. 3. Louvável o entendimento das instâncias ordinárias, que se coaduna com o do STJ no sentido de que a infração diz respeito a condição do veículo e praticada pela autora enquanto proprietária, e não como condutora, sendo inaplicável o art. 148, § 3º do CTB, que visa assegurar a habilitação ao motorista que não interferiu na segurança do trânsito e da coletividade, impondo-se a expedição e entrega da carteira definitiva. 4. Inexiste violação da cláusula de reserva de plenário ou cláusula do “full bench”, uma vez que foi dada razoável interpretação do art. 148, § 3º do CTB, pontuando pelos acertos de hermenêutica. Agravo regimental improvido.<sup>35</sup>

Entendem os doutos julgadores do STJ a cláusula de solidariedade expressa no CTB, não é absoluta. E fica claro a separação entre conduta do condutor e do proprietário para fins de suspensão e cassação. O condutor ou permissário só pode ser punido com suspensão ou cassação se a conduta que origina a punição for de natureza e de responsabilidade do condutor. Os processos administrativos de suspensão e cassação são para condutores e permissários e não para proprietários. O condutor não deverá ser punido por infração de responsabilidade do proprietário, nem o proprietário por infração de responsabilidade do condutor. Nesse sentido:

Administrativo e processual civil. Agravo regimental no recurso especial. Ação cominatória. Expedição de CNH definitiva. Infração de natureza grave

---

<sup>35</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial nº 262.701/RS (2012/025837-0). 1ª Turma. Relator Ministro Humberto Martins. Brasília, Diário da Justiça, 11 mar. 2013. p.1692. Disponível em: . Acesso em: 10 maio. 2018.

cometida por detentor de permissão para dirigir. Ausência de registro de veículo no prazo legal (art. 233 da lei 9.053/1997 - CTB). Fato que não é suficiente para obstar a expedição da CNH. Interpretação teleológica. Súmula nº 83 do STJ.1. Recurso especial interposto pelo Departamento de Trânsito do Estado do Rio Grande do Sul - DETRAN-RS contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, que externou o entendimento de que “a prática de infração de natureza grave ou gravíssima na condução do veículo pelo titular de permissão de dirigir pelo prazo de um ano, impede a concessão da CNH[...] as infrações graves relativas ao registro do veículo não abstem a obtenção da CNH definitiva, art. 233 do CTB” (fls 134). 2. O art. 148, § 3º do CTB dispõe que “a Carteira Nacional de Habilitação será conferida ao condutor no término de um ano desde que o mesmo não tenha cometido nenhuma infração de natureza grave ou gravíssima ou seja reincidente em infração média”. Diante da diversidade de natureza das infrações as quais a lei comina as qualidades de grave e gravíssima, esse dispositivo deve ser interpretado de forma teleológica. 3. Nos termos do § 4º do art. 148 do CTB, a não obtenção de CNH, em razão do cidadão com permissão para dirigir ter cometido infração de natureza grave ou gravíssima. “Obriga o candidato a reiniciar todo o processo de habilitação”. Ou seja, o que se quer é que o cidadão esteja apto ao uso do veículo, habilitado à direção segura, que não ofereça risco à sua integridade, nem a de terceiro e que não proceda de forma danosa à sociedade. 4. Não se consegue, pois chegar à conclusão de que “deixar de efetuar o registro de veículo no prazo de trinta dias, junto ao órgão executivo de trânsito, ocorrida as hipóteses previstas no art. 123” (art. 233 do CTB) possa impedir a expedição de CNH aquele que preenchendo os requisitos legais, demonstrou-se diligente na condução do veículo obrigando-o, de consequência a reiniciar todo o processo de habilitação. Precedente REsp 980.851/RS, Rel. Ministro Herman Benjamin. Segunda Turma. DJe 27/08/2009. 5. A hermenêutica é imaneente ao ato de julgar, de tal sorte que a extração de outro sentido da lei, que não aquele expresso, não equivale a declaração de inconstitucionalidade, se harmônico com o conjunto de normas leais pertinentes à matéria. Mutatis mutandis, como bem ponderado pelo Ministro Castro Meira “a interpretação extensiva e sistemática da norma infraconstitucional em nada se identifica com a declaração de inconstitucionalidade ou com o afastamento de sua incidência” (AgRg no Ag 1424283/PA, Rel. Ministro Castro Meira. Segunda Turma. DJe 05/03/2012). 6. Agravo regimental não provido.<sup>36</sup>

Dessa forma, fica claro o entendimento que um mesmo indivíduo devidamente habilitado ele possui duas personalidades para fins de responsabilização pelo cometimento de infração de trânsito: uma como condutor e outra como proprietário do veículo automotor. Para ser condutor ele precisa apenas concluir todo o processo de habilitação exigido pelo órgão executivo de trânsito, já para se proprietário basta ele adquirir a propriedade do veículo seja pela aquisição ou pelo arrendamento.

Mas este mesmo indivíduo detentor destas duas personalidades intrínsecas só deverá ser punido de acordo com a natureza da responsabilidade de cada conduta descrita como infração.

---

<sup>36</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial nº 1231072/RS (2011/0006976-3). 1ª Turma. Relator Ministro Benedito Gonçalves. Brasília, Diário da Justiça, 14 mai. 2012, p.2662. Disponível em: [www.stj.jus.br](http://www.stj.jus.br). Acesso em 10 de maio de 2018.



Não pode o condutor ser punido por infração de responsabilidade do proprietário, nem ter sua permissão cassada ou sua habilitação suspensa em virtude de infração de responsabilidade do proprietário.

No mesmo sentido aponta o seguinte julgado:

Administrativo. Concessão da CNH definitiva. Infração administrativa. Expedição. Possibilidade. 1. Discute-se a possibilidade de expedição de CNH definitiva a motorista que comete infração no art. 233 do CTB, tipificada como grave, mas de natureza administrativa. 2. Hipótese em que o autor, ora recorrido, recebeu após a conclusão do inventário do seu pai, época em que era menor de idade, o automóvel Passat, tendo-o registrado no Detran somente quando completou dezoito anos, descumprindo, assim o art. 233 do CTB, que determina seja o registro do veículo efetuado no prazo de trinta dias. 3. A interpretação teleológica do art. 148, § 3º do CTB conduz ao entendimento de que o legislador, ao vedar a concessão da CNH ao condutor que cometesse infração de trânsito de natureza grave, quis preservar os objetivos básicos do Sistema nacional de Trânsito, em especial a segurança e educação para o trânsito, estabelecidos no inciso I do art. 6º do CTB. 4. Desse modo, e considerando as circunstâncias do caso em exame, não é razoável impedir o autor de obter a habilitação definitiva em razão de falta administrativa que nada tem a ver com a segurança do trânsito (deixar de efetuar o registro da propriedade do veículo no prazo de trinta dias) nenhum risco impõe à coletividade. 5. Recurso Especial não provido.<sup>37</sup>

O que o CTB buscou preservar ao vetar a concessão de CNH definitiva para permissionário que comete infração de natureza grave ou gravíssima na direção de veículo automotor, ou suspender ou cassar a CNH de condutor infrator, é a segurança viária e dos demais que utilizam as vias públicas. Dessa forma a infração que não tenha o condão de ameaçar ou colocar em risco o trânsito seguro, como as infrações de natureza meramente administrativas, derresponsabilidade do proprietário não devem entrar no cômputo para fins de suspensão ou cassação de licença para dirigir, seja ela provisória ou definitiva.

#### **4.1.4 Responsabilidade da pessoa jurídica**

O CTB estabelece como de responsabilidade da pessoa jurídica detentora da propriedade de veículo automotor informar ao órgão de trânsito, em caso de notificação de infração de trânsito, quem era o condutor no cometimento da infração, sob pena de que caso não o faça, será lavrada uma nova multa no valor correspondente pela não identificação do condutor infrator.

---

<sup>37</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 980851/RS (2007/0200288-7). 2ª Turma. Relator Ministro Herman Benjamin. Brasília, Diário da Justiça, 27 ago. 2009. p.1559. Disponível em: [www.stj.jus.br](http://www.stj.jus.br). Acesso em 10 de maio de 2018

Tal medida busca evitar que o condutor infrator utilize desse expediente para fugir da responsabilização de uma conduta que coloque em risco a segurança viária. Pois se tal medida não estivesse prevista bastaria o condutor colocar seu veículo em nome de uma empresa ou entidade, que mesmo não sofreria punição administrativa, quanto à licença para dirigir.

Dessa forma o legislador ordinário através do CTB busca coibir a elisão infracionária através da utilização da personalidade da pessoa jurídica para se eximir da responsabilização pela conduta nociva ao trânsito seguro, bem como de omitir a real identificação do condutor infrator.

#### **4.2 - Da suspensão do direito de dirigir**

Como já explicitado anteriormente, com o advento do novo Código de Trânsito Brasileiro - CTB houve sensíveis modificações na legislação, principalmente no que concerne à formação e acompanhamento dos condutores de veículos. Dentre as inovações se destaca o instituto em epígrafe, a suspensão do direito de dirigir.

Estudiosos do trânsito destacam que tal suspensão seria uma “punição socialmente correta”, pois atinge a toda a população, abastados ou necessitados, de maneira isonômica. Com efeito, nesse contexto, possui vantagens sobre as multas, já que a penalidade pecuniária não causa tanta aflição aos mais opulentos. Portanto, ao menos parcialmente, parece correta tal afirmação.

A punição em análise é prevista de forma genérica no artigo 256 do diploma de trânsito, sendo aplicada em duas situações distintas, a saber:

I - como penalidade direta, mandatória, prevista para certos tipos de infração: conduzir motocicleta, motoneta ou ciclomotor, sem uso de capacete de segurança; dirigir sob a influência de álcool, ou de qualquer substância entorpecente ou que determine dependência física ou psíquica; disputar corrida por espírito de emulação; promover, na via, competição esportiva, eventos organizados, exibição e demonstração de perícia em manobra de veículo, ou deles participar, como condutor, sem permissão da autoridade de trânsito com circunscrição sobre a via (conforme artigo 261, combinado com os contidos no Capítulo XV, todos do CTB);

II - como penalidade indireta, suplementar, no caso em que o condutor, que no período de 12 (doze) meses, compute 20 (vinte) pontos negativos em seu prontuário (conforme contido no artigo 261, § 1º do CTB).

No caso da aplicação da penalidade na forma da primeira hipótese, ou seja, quando prevista de maneira direta (mandatória) para a infração praticada, será penalidade decorrente do simples trânsito em julgado daquela infração. Portanto, sua aplicação decorrerá unicamente do processo administrativo já instaurado para o julgamento da consistência e regularidade do Auto de Infração. Note-se, a Lei 9.503/97 estipula o procedimento a ser adotado, quando verificada a ocorrência de uma infração de trânsito.

Esquemáticamente, pode-se estabelecer as seguintes etapas desse processo:

I - Constatado o cometimento de uma infração, será lavrado um Auto de Infração de Trânsito (artigo 280 do CTB);

II - Não sendo possível a abordagem e identificação “*in loco*” do condutor, será expedida Notificação de Autuação dirigida ao proprietário do veículo, o qual, não sendo o condutor do veículo por ocasião da lavratura do Auto, terá o prazo de 15 (quinze) dias para indicar o condutor/real infrator (artigo 257, § 7º do CTB), bem como, caso haja interesse, apresentar Defesa Prévia;

III - Decorrido o aludido prazo, a autoridade com competência para julgamento daquele Auto de Infração (seja ela executiva estadual, executiva municipal, rodoviária, ou qualquer outra contemplada nos artigos 20, 21, 22 ou 24 do CTB) julgará a consistência do mesmo e aplicará, se o caso, a penalidade de multa e eventuais medidas administrativas cabíveis;

IV - Aplicada a penalidade de multa, o proprietário do veículo, ou o condutor identificado, será notificado da autuação, fazendo-se constar a possibilidade e prazo para interposição de recurso, que será enviado por aquela autoridade à Junta Administrativa de Recurso de Infrações – JARI, apta a julgar recursos em 1ª Instância (artigos 282 e 285, ambos do CTB).

V – Do julgamento da JARI poderá o condutor recorrer, em regra, para o Conselho Estadual de Trânsito – CETRAN, apto a julgar recursos em 2ª Instância, encerrando a instância administrativa de julgamentos (artigos 288 a 290 do CTB).

Observa-se que a suspensão do direito de dirigir é aplicada com base em todo o processo administrativo já existente, ainda que instaurado por outro órgão de trânsito diverso, que não os DETRANs, pois se trata de penalidade vinculada e decorrente diretamente da infração de trânsito lavrada. Em face disso, seria benéfico que os órgãos de trânsito, alertassem aos condutores que aquela infração em específico é suscetível de ensejar a instauração de processo administrativo tendente à suspensão do direito de dirigir.

Tal procedimento impediria futuras alegações de ignorância quanto a tal fato, fazendo com que sejam apresentadas as formas de defesa nos seus momentos oportunos, bem como efetivamente se esgote toda a discussão quanto à existência da infração e sua condição de condutor no momento da prática da mesma.

Já a aplicação da penalidade em tela, porém com base naquela segunda hipótese, ou seja, pelo somatório de 20 (vinte) pontos, dá-se com a previsão dos artigos 261, § 1º, combinado com o art. 265, ambos do CTB.

Tal questão é melhor explorada pela Resolução 54/98 do Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN<sup>38</sup>.

Conforme previsto em tal Resolução, somando 20 (vinte) pontos no seu prontuário de habilitação, o condutor estará sujeito à penalidade de suspensão do direito de dirigir, que inicialmente poderá variar entre o mínimo de 1 (um) e o máximo de 12 (doze) meses de suspensão. Na hipótese de reincidência no período de 1 (um) ano, esse interim é ampliado para o mínimo de 6 (seis) e o máximo de 24 (vinte e quatro) meses.

Maiores dúvidas existem quanto à forma de contagem dos pontos para se chegar ao limite de vinte, previsto no artigo 261, § 1º do CTB. Pelo contido na referida Resolução do CONTRAN, esse cálculo dar-se-á sempre que o condutor tiver confirmado o cômputo de pontos em seu prontuário de habilitação, tendo como referência a data da infração, retroagindo a pesquisa aos doze últimos meses.

Ocorre que a confirmação do cômputo de pontos somente poderá ocorrer após a confirmação em definitivo do cometimento e autoria da infração, o que se dá quando não

---

<sup>38</sup>BRASIL, **Resolução nº 54 do Conselho Nacional de Trânsito, de 21 de maio de 1998**. Dispõe sobre a penalidade de suspensão do direito de dirigir, nos termos do art. 261 do Código de Trânsito Brasileiro. Diário Oficial da União, 22 MAIO 1998.

interpostos os recursos cabíveis, ou na oportunidade prevista no já citado artigo 290 do CTB, ou seja, após o trânsito em julgado do Auto de Infração. Antes disso, considerando que a infração ainda pode ser objeto de “discussão administrativa”, não são computadas a pontuação no prontuário do, ainda provável, condutor infrator.

Desta feita, confirmada a prática da infração, volta-se à data em que a mesma foi lavrada e se procede a pesquisa dos 12 (doze) meses anteriores. Havendo a somatória de vinte pontos, deve ser insaturado o processo tendente à suspensão do direito de dirigir.

Por óbvio que, também nessa conjectura, a autoria, a legalidade e a existência de todas as infrações que somaram os vinte pontos já se encontram definitivamente apuradas na esfera administrativa, transitadas em julgado. Não obstante, deverá também ser oportunizada a interposição de Recurso de Suspensão, nos mesmo moldes do Auto de Infração de Trânsito.

Por decorrência lógica, em ambas as hipóteses de suspensão – direta e complementar - o cometimento e autoria das infrações já foram confirmados, não cabendo em sede de Recurso de Suspensão rediscutir tais fatos. Tal impedimento de rediscussão se dá exatamente para mitigar a possibilidade de julgamentos conflitantes no que concerne à penalidade de multa e a suspensão do direito de dirigir, bem como pela impossibilidade de os DETRANs interferirem no âmbito de julgamento de outros Órgãos.

Uma questão comumente elencada como matéria de defesa, é a existência de alguma condição especial do condutor infrator. Onde se sustenta que a penalidade a ser aplicada traria maior prejuízo à coletividade, do que se o condutor efetivamente mantivesse seu direito de dirigir. É a hipótese, *exempli gratia*, de um eventual único motorista da viatura militar do Corpo de Bombeiros de determinada localidade. Pois bem, suspender o direito de dirigir desse condutor traria maior prejuízo à comunidade, do que mantê-lo imaculado.

Trata-se, obviamente, de uma hipótese que beira a abstração teórica, mas que serve para ilustrar um gênero de possibilidades concretas bastante factíveis, ao qual as autoridades de trânsito devem, ou pelo menos deveriam, estar sensíveis.

Por derradeiro, apenas objetivando ventilar a discussão, insta salientar que ao permissionário, aquele a quem foi conferida a Permissão Para Dirigir e que ainda não detém a CNH definitiva, não cabe a aplicação da penalidade em análise. Haja vista que o mesmo não deve ser considerado, ainda, como condutor habilitado, pois não concluiu seu processo de

habilitação, já que o artigo 148, § 4º do CTB prevê que o candidato que não cumprir com os requisitos para obtenção da CNH, deverá reiniciar todo seu processo de habilitação.

Além disso, o artigo 261, § 2º do CTB, prevê que, quando ocorrer a suspensão do direito de dirigir, a CNH será devolvida a seu titular depois de cumprida a penalidade, silenciando em relação à Permissão para Dirigir. Portanto, extrai-se do aludido Diploma que somente o condutor definitivamente habilitado, àquele a quem já foi conferida a CNH, poderá ter seu direito de dirigir suspenso.

### 4.3 - Da cassação do direito de dirigir

Inicialmente, há que se considerar que a Cassação da Carteira Nacional de Habilitação constitui-se em penalidade mais severa que a Suspensão do Direito de Dirigir, pois retira definitivamente do condutor uma licença concedida pela Administração pública para a condução de veículos automotores. Tal penalidade está prevista no artigo 256, inciso V do Código de Trânsito Brasileiro.

Art. 256. A autoridade de trânsito, na esfera das competências estabelecidas neste Código e dentro de sua circunscrição, deverá aplicar, às infrações nele previstas, as seguintes penalidades:

[...]

V - cassação da Carteira Nacional de Habilitação;<sup>39</sup>

Para Maggio<sup>40</sup> “a cassação como o próprio nome diz, vem da palavra cassar e, segundo o dicionário Aurélio da Língua Portuguesa, significa anular, tornar sem efeito licenças, autorizações, etc”.

Nas palavras do renomado autor Julyver Modesto de Araújo<sup>41</sup>, “Quanto à cassação, classifico-a como definitiva”, pois ao término do prazo de 2 anos após a cassação o condutor não poderá retornar ao DETRAN e simplesmente reaver sua CNH como acontece na Suspensão do Direito de Dirigir, artigo 261, § 2º do CTB. Neste caso, devido a Cassação, deverá ser aprovado em curso de reciclagem e se submeter a todos os exames necessários para

---

<sup>39</sup> BRASIL, Código de Trânsito Brasileiro (1997).

<sup>40</sup> MAGGIO, Eduardo Antonio. **Da Suspensão e Cassação do Direito de Dirigir** (CNH e Permissão). Leme/SP: Mundo Jurídico, 2007.

<sup>41</sup> “Quando se perde o direito de dirigir: diferenças entre suspensão e cassação”, Julyver Modesto de Araújo, disponível em [www.ceatt.com.br](http://www.ceatt.com.br) <acesso em 20/05/2018>

obtenção da CNH na categoria que possuía ou categoria inferior, conforme previsto no § 2º do artigo 263 do CTB.

É a mais grave penalidade administrativa a ser aplicada a um condutor infrator, pelo cometimento de infrações de trânsito, por isso houve a necessidade de melhorar o processo administrativo. A restrição deste direito é até mesmo mais severa do que a pena estabelecida para muitos crimes.

O Código de Trânsito Brasileiro prevê, em seu artigo 263, três hipóteses para cassação da Carteira de Habilitação, quais sejam: motorista condenado judicialmente por delito de trânsito; em caso de reincidência do motorista, em prazo de 12 (doze) meses em determinadas infrações previstas no próprio CTB; e, quando o condutor, estando com seu direito de dirigir suspenso, conduzir veículo.

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

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

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

III - quando condenado judicialmente por delito de trânsito, observado o disposto no art. 160.<sup>42</sup>

A aplicação da penalidade se dá por ato do Diretor Geral do DETRAN, autoridade executiva de trânsito competente para tanto, com base em decisão fundamentada, em processo administrativo que assegure ao condutor a ampla defesa e o contraditório, nos termos do que dispõe ao Art. 265 do CTB, bem como Art. 5º da Resolução 723/2018 – CONTRAN, que regulamenta o processo específico de aplicação da suspensão do direito de dirigir e de cassação da CNH:

Art. 265. As penalidades de suspensão do direito de dirigir e de cassação do documento de habilitação serão aplicadas por decisão fundamentada da autoridade de trânsito competente, em processo administrativo, assegurado ao infrator amplo direito de defesa.

...

Art. 5º. As penalidades de que trata esta Resolução serão aplicadas pela autoridade de trânsito do órgão de registro da habilitação, em processo administrativo, assegurada a ampla defesa.

---

<sup>42</sup> BRASIL, Código de Trânsito Brasileiro (1997).

Configurada a hipótese prevista no Art. 263 do CTB, a autoridade de trânsito deve instaurar o processo administrativo competente. A instauração se dá com a expedição de notificação ao infrator, comunicando-lhe a instauração de processo tendente à cassação da CNH, indicando o amparo legal com base nos incisos do Art. 263, informando-lhe o prazo para apresentação de recursos inerentes.

Analisando mais detalhadamente o Art. 263 do CTB, verificam-se as seguintes hipóteses para a instauração do PACDD:

- Hipótese 1 - Art. 263, inciso I - quando, suspenso o direito de dirigir, o infrator conduzir qualquer veículo:

Na presente hipótese, encontram-se vários embaraços conceituais, que por vezes levam a interpretações equivocadas, gerando inclusive cassações indevidas. Subtende-se da definição legal, que o condutor precisa estar com o seu direito de dirigir suspenso, no momento em que foi constatado que ele conduzia veículo automotor. Pela hipótese entende-se que o infrator precisa ser encontrado na direção de veículo automotor, estando com o direito de dirigir suspenso.

Instaurado o processo administrativo de suspensão do direito de dirigir, a primeira prova cabal que precisa ser avaliada é se o condutor infrator recebeu a notificação. Recebendo a notificação, antes da aplicação da penalidade específica de suspensão, deverá ser concedido ao infrator prazo não inferior a quinze dias para apresentação de defesa. No julgamento da defesa, se acolhida, o processo será arquivado, dando-se ciência ao interessado. No caso de não acolhimento, nos termos do Art. 14 da Resolução, a autoridade de trânsito deverá aplicar a penalidade de suspensão do direito de dirigir:

Art. 14. Não apresentada, não conhecida ou não acolhida a defesa, a autoridade de trânsito do órgão de registro do documento de habilitação aplicará a penalidade de suspensão do direito de dirigir.

Como se observa até a execução do procedimento previsto no Art. 15 da Resolução, não há penalidade de suspensão, mas apenas processo, sem nenhuma restrição de direitos ao condutor infrator. Se no caso concreto ficar provado que não houve a notificação da forma prevista pela resolução, deve se analisar a possibilidade de cerceamento do direito de defesa.

Mas, para os efeitos de restrição de direitos, o que mais importa é a segunda notificação, a notificação de imposição de penalidade de suspensão, nos termos do que dispõe o Art. 15 da Resolução:



Art. 15. Aplicada a penalidade, a autoridade de trânsito do órgão de registro do documento de habilitação deverá notificar o condutor informando-lhe:

I - identificação do órgão de registro do documento de habilitação, responsável pela aplicação da penalidade;

II - identificação do infrator e número do registro do documento de habilitação;

III - número do processo administrativo;

IV - a penalidade de suspensão do direito de dirigir aplicada, incluída a dosimetria fixada, e sua fundamentação legal;

V - a data limite para entrega do documento de habilitação físico ou para interpor recurso à JARI;

VI - a data em que iniciará o cumprimento da penalidade fixada, caso não seja entregue o documento de habilitação físico e não seja interposto recurso à JARI, nos termos do artigo 16 desta Resolução.

§ 1º O prazo de que trata o inciso V não será inferior a 30 (trinta) dias.

§ 2º No caso de perda, extravio, furto ou roubo do documento de habilitação físico válido, o condutor deverá providenciar a emissão da 2ª via, para que seja juntada ao processo, a fim de se dar início ao cumprimento da penalidade.

Novamente, é necessário avaliar se o infrator recebeu a notificação de imposição de penalidade. Sendo recebida, e no prazo legal concedido, não interposto recurso à JARI, considerar-se-á aplicada em definitivo a penalidade. A partir deste momento ele deve efetuar a entrega de sua CNH e realizar o curso de reciclagem para restituição do direito de dirigir, bem como da sua CNH. Vencido o prazo, ou para entrega da CNH, ou para recurso à JARI e não tendo sido nenhum deles adotado pelo infrator, a partir da data final do prazo para apresentar recurso, a CNH será considerada irregular e vigente a penalidade de suspensão, até a entrega da CNH e realização do curso de reciclagem com aproveitamento. Nesse lapso temporal operam-se os efeitos da penalidade de suspensão do direito de dirigir. Já, se houver a interposição de recurso, a penalidade fica suspensa, até decisão do recurso. Neste caso não há a necessidade de entrega da CNH, pois enquanto não houver decisão administrativa em definitivo não incide nenhuma restrição ao infrator, nos termos do Art. 25 da Resolução:

Art. 25. No curso do processo administrativo de que trata esta Resolução não incidirá nenhuma restrição no prontuário do infrator, inclusive para fins de mudança de categoria do documento de habilitação, renovação e transferência para outra unidade da Federação, até a efetiva aplicação da penalidade de suspensão ou cassação do documento de habilitação.

Neste caso, somente a partir do fim deste prazo é que sua CNH será considerada irregular e a suspensão vigente, até a entrega da sua CNH, cumprimento do período de suspensão determinado e realização com aprovação em curso de reciclagem.

Assim, para efeito de aplicação do inciso I, do Art. 263 do CTB, somente as infrações que ocorrerem após o final do prazo para apresentar recurso, ou após a decisão de última instância – CETRAN – e que podem dar origem ao processo de cassação da CNH.

Enquanto estiver pendente de julgamento a suspensão, as infrações lavradas naquele lapso temporal somente podem dar origem a outro processo de suspensão, mas não ao de cassação, em face da consideração da periodicidade de doze meses para contagem de pontos ou de cometimento de infração que resulte na aplicação direta da suspensão. A ocorrência de infração somente poderá alicerçar a instauração do processo administrativo para imposição da penalidade cassação da CNH após o trânsito em julgado administrativo da decisão que confirme a validade da suspensão, e enquanto ela permanecer na condição de irregular após a sua confirmação.

Esclarecidos os pontos sobre quando se deve considerar o infrator suspenso, para efeitos de aplicação o inciso I, Art. 263 do CTB, há que se discutir a interpretação da situação fática que caracteriza a conduta infracional: “quando, suspenso o direito de dirigir, o infrator conduzir qualquer veículo”.

Dentro desta ótica – necessidade de constatação de efetiva direção de veículo automotor – a Resolução 732 ao regulamentar essa hipótese estabeleceu no Art. 19, I “suspenso o direito de dirigir, o infrator conduzir qualquer veículo”.

Não resta a menor dúvida, de que, quando o condutor suspenso, estando com sua CNH em situação irregular, for encontrado na condução de veículo automotor deverá ser autuado pelo agente de trânsito pelo cometimento da infração prevista no inciso II, Art. 162 do CTB (dirigir com Carteira Nacional de Habilitação ou Permissão para Dirigir cassada ou com suspensão do direito de dirigir). Esta infração, após devidamente transitada em julgado, deverá ser o ponto de partida para a instauração do processo administrativo específico de cassação da CNH. Esta hipótese – condutor suspenso abordado pelo agente de trânsito – caracteriza o flagrante ao condutor suspenso e se amolda perfeitamente ao inciso I do Art. 263 do CTB e ao Art. 19, I da Resolução 732/2018.

Há, ainda, um segundo desdobramento do instituto em análise. Enquanto suspenso, determinado motorista se apresenta como condutor de veículo que fora infracionado. É certo que deve ser instaurado o processo administrativo de cassação, desde que fique comprovado na instrução do processo que o condutor, devidamente notificado da penalidade de suspensão do direito de dirigir, imposta de modo definitivo, após o trânsito em julgado perante a

Administração Pública, se apresentou como condutor de veículo com o qual tenha sido cometida infração de trânsito.

Com o advento da Resolução 732, a incongruência entre o CTB e o texto da resolução anterior, 189/2005, foi aparentemente sanada.

As ditas infrações administrativas, “de balcão”, que não envolvem a circulação do veículo em vias públicas não podem originar o processo de cassação, pois as mesmas são lavradas independentemente de quem conduza o veículo e, para a cassação, pela hipótese, somente se consideram as infrações que atendam a esse requisito, conforme se depreende da leitura do inciso IV, do art. 19 da Resolução em tela:

IV - quando não houver abordagem, não será instaurado processo de cassação do documento de habilitação:

a) ao proprietário do veículo, nas infrações originalmente de sua responsabilidade;

b) nas infrações de estacionamento, quando não for possível precisar que o momento inicial da conduta se deu durante o cumprimento da penalidade de suspensão do direito de dirigir.

Assim, quando o condutor infrator, já com o direito de dirigir suspenso nos termos já mencionados, se apresenta como condutor, para autos de infrações que envolvam a circulação do veículo na via pública, estão preenchidos os requisitos legais para instauração do processo administrativo de cassação da CNH. Tal situação configura, de certa forma, uma espécie de confissão por parte do infrator. Ciente de estar suspenso conduziu veículo automotor na via pública.

- Hipótese 2 - art. 263, II - caso de reincidência, no prazo de 12 (doze) meses, das infrações previstas no inciso III do art. 162 e nos arts. 163, 164, 165, 173, 174 e 175, todos do CTB:

Vejamos cada uma das infrações tipificadas para a aplicação do dispositivo em análise:

Art. 162. Dirigir veículo:

...

III - com Carteira Nacional de Habilitação ou Permissão para Dirigir de categoria

diferente da do veículo que esteja conduzindo:

Infração - gravíssima;

Penalidade - multa (três vezes) e apreensão do veículo;

Medida administrativa - recolhimento do documento de habilitação;

Art. 163. Entregar a direção do veículo a pessoa nas condições previstas no artigo anterior:

Infração - as mesmas previstas no artigo anterior;

Penalidade - as mesmas previstas no artigo anterior;  
Medida administrativa - a mesma prevista no inciso III do artigo anterior.  
Art. 164. Permitir que pessoa nas condições referidas nos incisos do art. 162 tome posse do veículo automotor e passe a conduzi-lo na via:  
Infração - as mesmas previstas nos incisos do art. 162;  
Penalidade - as mesmas previstas no art. 162;  
Medida administrativa - a mesma prevista no inciso III do art. 162.  
Art. 165. Dirigir sob a influência de álcool ou de qualquer outra substância psicoativa que determine dependência: (Redação dada pela Lei nº 11.705, de 2008)  
Infração - gravíssima; (Redação dada pela Lei nº 11.705, de 2008)  
Penalidade - multa (cinco vezes) e suspensão do direito de dirigir por 12 (doze) meses; (Redação dada pela Lei nº 11.705, de 2008)  
Medida Administrativa - retenção do veículo até a apresentação de condutor habilitado e recolhimento do documento de habilitação. (Redação dada pela Lei nº 11.705, de 2008)  
Parágrafo único. A embriaguez também poderá ser apurada na forma do art. 277.  
Art. 173. Disputar corrida por espírito de emulação:  
Infração - gravíssima;  
Penalidade - multa (três vezes), suspensão do direito de dirigir e apreensão do veículo;  
Medida administrativa - recolhimento do documento de habilitação e remoção do veículo.  
Art. 174. Promover, na via, competição esportiva, eventos organizados, exibição e demonstração de perícia em manobra de veículo, ou deles participar, como condutor, sem permissão da autoridade de trânsito com circunscrição sobre a via:  
Infração - gravíssima;  
Penalidade - multa (cinco vezes), suspensão do direito de dirigir e apreensão do veículo;  
Medida administrativa - recolhimento do documento de habilitação e remoção do veículo.  
Parágrafo único. As penalidades são aplicáveis aos promotores e aos condutores participantes.  
Art. 175. Utilizar-se de veículo para, em via pública, demonstrar ou exibir manobra perigosa, arrancada brusca, derrapagem ou frenagem com deslizamento ou arrastamento de pneus:  
Infração - gravíssima;  
Penalidade - multa, suspensão do direito de dirigir e apreensão do veículo;  
Medida administrativa - recolhimento do documento de habilitação e remoção do veículo.<sup>43</sup>

Inexistem obstáculos hermenêuticos. A norma é cristalina ao indicar a reincidência em tipos infracionais específicos nos últimos doze meses.

Insta ressaltar que as infrações consideradas devem transitar em julgado, bem como observar a necessidade de que o infrator tenha sido notificado, nos moldes da Resolução 723/2018, o processo de cassação somente poderá ser instaurado depois de esgotados todos os meios de defesa na esfera administrativa em relação ao auto de infração. Sendo a infração objeto de recurso, administrativo ou judicial, em tramitação, a instauração deverá “aguardar”,

---

<sup>43</sup> BRASIL, Código de Trânsito Brasileiro (1997).

até o fim do julgamento e, mantida a penalidade e o auto de infração, instaurar-se-á o processo.

Considerando que a cassação da CNH é a maior penalidade prevista no Código de Trânsito, em caso não indicação de condutor, entendemos não ser plausível a instauração do processo, pela hipótese abordada no inciso. Também há de considerar que, à exceção da infração prevista no Art. 173, única do rol que poderia ser constatada sem abordagem ao condutor infrator, todas as demais a exigem. É salutar destacar que as infrações consubstanciadas nos arts. 163 e 164 do CTB são de responsabilidade exclusiva do proprietário. Entretanto, na situação fática, há de ser analisado se o condutor infrator tomou conhecimento das infrações anotadas em seu prontuário, sendo este um elemento probante imprescindível. Não bastando a notificação da autuação, seja pela via postal, publicação em Diário Oficial ou pela assinatura no auto de infração, mas sim prova inequívoca de que fora imposta a penalidade em cada uma.

- Hipótese 3 – Art. 263, inciso III - quando condenado judicialmente por delito de trânsito, observado o disposto no art. 160:

Na presente hipótese também não há grandes questionamentos, haja vista que a cassação será efetivada por ato administrativo em cumprimento a determinação judicial. O conteúdo do julgado ditará a aplicação da cassação. Em face do disposto no Art. 1601 do CTB, regulamentado pela Resolução nº 300/2008 do CONTRAN, que estabelece os seguintes procedimentos no Art. 5º e 6º:

Art. 5º A autoridade de trânsito, após ser cientificada da decisão judicial, deverá notificar o condutor para entregar seu documento de habilitação (Autorização/Permissão/Carteira Nacional de Habilitação) fixando prazo não inferior a quarenta e oito horas, contadas a partir do recebimento.

§ 1º Encerrado o prazo previsto no caput deste artigo, deverá ser efetuado o bloqueio no RENACH.

§ 2º Se o condutor for flagrado conduzindo veículo, após encerrado o prazo da entrega do documento de habilitação, este será recolhido e encaminhado ao órgão de trânsito do registro da habilitação.

Art. 6º O documento de habilitação ficará apreendido e após o cumprimento da decisão judicial e de submissão a novos exames, com a devida aprovação nos mesmos, será emitido um novo documento de habilitação mantendo-se o mesmo registro.

Em suma, conclui-se que na hipótese do inciso I, Art., 263, somente se legitima a instauração do processo de cassação, caso o condutor tenha sido encontrado na via pública conduzindo veículo automotor ou se apresente como condutor, quando se encontrava com

suspensão do direito de dirigir imposta em definitivo, isto é, com trânsito em julgado perante a Administração Pública. Diante da ausência de indicação de condutor, somente pelo fato de ser proprietário, não ocorre a possibilidade legal de instauração do processo de cassação, mas apenas a aplicação da suspensão do direito de dirigir.

Considera-se irregular a CNH, para efeitos de aplicação do inciso I, Art. 263, cujo infrator tenha sido notificado para sua entrega e cumprimento da penalidade de suspensão, após o trânsito em julgado administrativo, até que realize o curso de reciclagem e cumpra a penalidade imposta.

Na hipótese do inciso II, Art. 263, somente se legitima a instauração do processo de cassação, se no período de doze meses considerados, houver reincidência das infrações relacionadas, isto é a prática pela segunda vez da mesma infração, para autos de infração, cuja penalidade tenha sido imposta em definitivo, isto é não está pendente de julgamento.

Não atende aos requisitos legais, devendo ser arquivado, processo de cassação instaurado com base no inciso I, Art. 263, cujo infrator não tenha sido notificado da imposição da penalidade de suspensão.

Não atende aos requisitos legais, devendo ser arquivado, processo de cassação instaurado com base no inciso II, Art. 263, que tenha sido instaurado antes da decisão final do processo administrativo relativo ao auto de infração.

Também, evidente, que deve ser considerada na situação de “irregular” a CNH cujo infrator tenha sido notificado para sua entrega, após o trânsito em julgado administrativo do processo de cassação, e ainda assim não procedeu. Nessa situação o condutor já deve ser considerado como alguém não habilitado, para todos os efeitos legais e medidas cabíveis.

Em todas as hipóteses de cassação previstas no diploma de trânsito, o condutor cassado, fica legalmente impedido de conduzir qualquer veículo automotor por 2 (dois) anos. Decorridos estes dois anos, o motorista deverá percorrer todo o percurso para obter uma nova CNH, reiniciando o processo de aquisição de habilitação, inclusive, realizando o curso de formação de condutores, a chamada reabilitação.

Por fim, é importante deixar claro que, tanto no processo de suspensão quanto no de cassação da carteira de habilitação, o condutor ou o proprietário do veículo podem, e devem,

valer-se de seus direitos de defesa, resguardados no artigo 265 do Código de Trânsito Brasileiro e artigo 5º, LV, da Constituição Federal de 1988.

## **5 AS INOVAÇÕES TRAZIDAS PELA RESOLUÇÃO Nº 723/18 DO CONTRAN**

### **5.1 - A competência regulamentar do conselho nacional de trânsito**

O CONTRAN é o coordenador do Sistema Nacional de Trânsito, sendo o órgão máximo normativo e consultivo.

O Conselho é sediado no Distrito Federal sendo composto, nos termos do art. 10, do CTB, por um representante do Ministério da Ciência e Tecnologia, um representante do Ministério da Educação e do Desporto, um representante do Ministério do Exército, um representante do Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal e por um representante do Ministério dos Transportes, conforme preceitua o art. 2º do Decreto nº 4.711, de 29 de maio de 2003, *in verbis*:

Art. 2º O Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN, órgão integrante do Sistema Nacional de Trânsito, presidido pelo dirigente do Departamento Nacional de Trânsito – DENATRAN, órgão máximo executivo de trânsito da União, é composto por um representante de cada um dos seguintes Ministérios:

I - da Ciência e Tecnologia;

II - da Educação;

III - da Defesa;

IV - do Meio Ambiente;

V - dos Transportes;

VI - das Cidades; e

VII - da Saúde.

Parágrafo único. Cada membro terá um suplente.<sup>44</sup>

A competência do CONTRAN para regulamentar as normas descritas no Diploma de Trânsito é estabelecida pelo inciso I, do citado art. 12. Vale destacar que, ainda de acordo com

---

<sup>44</sup> BRASIL, Código de Trânsito Brasileiro (1997).

o inciso I, cabe ao CONTRAN programar as diretrizes da Política Nacional de Trânsito, vejamos:

Art. 12. Compete ao CONTRAN:

I - estabelecer as normas regulamentares referidas neste Código e as diretrizes da Política Nacional de Trânsito;

II - coordenar os órgãos do Sistema Nacional de Trânsito, objetivando a integração de suas atividades;

III - (VETADO)

IV - criar Câmaras Temáticas;

V - estabelecer seu regimento interno e as diretrizes para o funcionamento dos CETRAN e CONTRANDIFE;

VI - estabelecer as diretrizes do regimento das JARI;

VII - zelar pela uniformidade e cumprimento das normas contidas neste Código e nas resoluções complementares;

VIII - estabelecer e normatizar os procedimentos para a imposição, a arrecadação e a compensação das multas por infrações cometidas em unidade da Federação diferente da do licenciamento do veículo;

IX - responder às consultas que lhe forem formuladas, relativas à aplicação da legislação de trânsito;

X - normatizar os procedimentos sobre a aprendizagem, habilitação, expedição de documentos de condutores, e registro e licenciamento de veículos;

XI - aprovar, complementar ou alterar os dispositivos de sinalização e os dispositivos e equipamentos de trânsito;

XII - apreciar os recursos interpostos contra as decisões das instâncias inferiores, na forma deste Código;

XIII - avocar, para análise e soluções, processos sobre conflitos de competência ou circunscrição, ou, quando necessário, unificar as decisões administrativas; e

XIV - dirimir conflitos sobre circunscrição e competência de trânsito no âmbito da União, dos Estados e do Distrito Federal.

Há de se observar que as resoluções e deliberações do CONTRAN, instituídas de acordo com as determinações do Código de Trânsito Brasileiro, integram o ordenamento jurídico, devendo, portanto, serem de observância obrigatória.

Percebe-se que, em virtude da aptidão do Conselho de Trânsito em instituir resoluções com presteza, há possibilidade de ocorrência de uma maior atualização das normas em curto período de tempo, possibilitando a satisfação dos anseios do trânsito no momento mais



oportuno. Dessa forma, em acréscimo aos dispositivos do CTB, bem como da Constituição Federal, o CONTRAN, contribui de forma significativa para a melhoria do trânsito em geral, especialmente em decorrência da celeridade na elaboração normativa.

## 5.2 - A Resolução nº 723/18 do CONTRAN

Conforme já explicitado anteriormente, há pouco, na data de 7 de fevereiro do corrente ano foi publicada a Resolução CONTRAN nº 723/18, que referendou a Deliberação nº 163/17, dispondo sobre a uniformização do procedimento administrativo para imposição das penalidades de suspensão do direito de dirigir e de cassação do documento de habilitação, previstas nos artigos 261 e 263, incisos I e II do Código de Trânsito Brasileiro.

Dentre as alterações trazidas, as mais expressivas, e que são o cerne no presente estudo, se encontram previstas no artigo 19, mais precisamente nos incisos I, IV e V *in verbis*:

### CAPÍTULO VII

#### DA CASSAÇÃO DO DOCUMENTO DE HABILITAÇÃO

Art. 19. Deverá ser instaurado processo administrativo de cassação do documento de habilitação, pela autoridade de trânsito do órgão executivo de seu registro, observado no que couber as disposições dos Capítulos IV, V e VI, desta Resolução, quando:

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

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

(...)

IV - **quando não houver abordagem**, não será instaurado processo de cassação do documento de habilitação:

a) ao proprietário do veículo, nas infrações originalmente de sua responsabilidade;

b) nas infrações de estacionamento, quando não for possível precisar que o momento inicial da conduta se deu durante o cumprimento da penalidade de suspensão do direito de dirigir.

V - é possível a instauração do processo de cassação do documento de habilitação do **proprietário que não realizar a indicação do condutor infrator** de que trata o art. 257, § 7º, do CTB. **Grifos nossos.**<sup>45</sup>

Conforme já anteriormente exposto, a revogada Resolução nº 182/05 do CONTRAN, em seu art. 19, § 3º, determinava que para a instauração de PACDD, o infrator deveria ser flagrado na condução de veículo, estando com o direito de dirigir suspenso, *in verbis*:

---

<sup>45</sup> Disponível em

<[https://www.denatran.gov.br/images/Resolu%C3%A7%C3%A3o\\_CONTRAN\\_n%C2%BA\\_723.2018\\_-\\_aprovada.pdf](https://www.denatran.gov.br/images/Resolu%C3%A7%C3%A3o_CONTRAN_n%C2%BA_723.2018_-_aprovada.pdf)> acesso em 04/06/2018

“Art.19. § 3º. Sendo o infrator **flagrado** conduzindo veículo, encerrado o prazo para a entrega da CNH, será instaurado processo administrativo de cassação do direito de dirigir, nos termos do inciso I do artigo 263 do CTB.”  
(Grifo nosso)<sup>46</sup>

A expressão “flagrado”, excluída na nova Resolução, presumia prova irrefutável do verdadeiro condutor, presença física do infrator e do agente de trânsito no exato momento da conduta infratora.

Grande parcela dos recursos administrativos impetrados junto aos Órgãos de Trânsito versava justamente sobre a aludida flagrância. Inúmeros PACDDs foram instaurados única e exclusivamente lastreados em infrações de trânsito lavradas via fiscalização eletrônica, que não provavam inequivocamente ser o proprietário do veículo na condução do mesmo por ocasião da lavratura do Auto.

Conforme já ilustrado anteriormente, os recursos administrativos impetrados em face da instauração de processo administrativo tendente à cassação do direito de dirigir são direcionados às Juntas Administrativas de Recursos de Infrações – JARI e estas Juntas já, anteriormente à publicação da Resolução nº 723/2018, firmavam o entendimento de que infrações de trânsito lavradas sem abordagem não poderiam subsidiar a instauração de PACDD.

O entendimento das Juntas aponta no sentido de se ao Estado fosse permitido a aplicação do art. 263, inciso I do CTB, sem respeitar as determinações legais do flagrante, estaria se permitindo a ruptura do Princípio da Legalidade e inflando a possibilidade de ocorrência de Abuso de Poder.

O referido Princípio impõe que o agente público observe, fielmente, todos os requisitos expressos na lei como da essência do ato vinculado. O poder administrativo restringe-se ao de praticar o ato, mas de fazê-lo com todas as particularidades legalmente previstas. Omitindo-os ou diversificando-as em sua essência, na finalidade, nos motivos, na forma, no tempo, ou no modo indicado, o ato é inválido, e assim pode ser reconhecido pela própria Administração ou pelo Poder Judiciário.

---

<sup>46</sup> Disponível em <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=102446>> Acesso em 01/06/2018

Com a citada modificação, a princípio deixou de ser imperiosa a necessidade da abordagem do condutor infrator para a instauração do Processo Administrativo de Cassação da Carteira Nacional de Habilitação, bastando para tanto que o mesmo conduza veículo. Tal constatação poderá, eventualmente, ser inclusive efetivada mediante fiscalização eletrônica ou outro meio eletrônico hábil.

Em virtude do exposto supra, o CONTRAN verificou a necessidade de adequar sua normativa aos anseios sociais. Atento ao fato de inúmeras decisões administrativas e, também, judiciais apontarem no sentido da ilegalidade da instauração de processo de cassação sem abordagem, foi editado o inciso IV da Resolução nº 732.

Impende destacar o que versa o art. 257 § 7º do CTB, que prevê a oportunidade do proprietário indicar o condutor do veículo por ocasião da abordagem, quedando-se inerte, será responsabilizado pela infração, punido com a respectiva pontuação da multa, ou seja, o proprietário negligente arcará com as pontuações das multas do condutor.

Essas referidas pontuações, por não indicar o real infrator, somadas podem vir inclusive a ensejar uma punição de suspensão do direito de dirigir ao proprietário relapso.

Enfim, pontuações registradas no prontuário do infrator somente podem subsidiar a penalidade de suspensão, conforme prevê expressamente o art. 261 do CTB.

Art. 261. A penalidade de suspensão do direito de dirigir será aplicada, nos casos previstos neste Código, pelo prazo mínimo de um mês até no máximo de um ano e, no caso de reincidência no período de doze meses, pelo prazo mínimo de seis meses até no máximo de dois anos, segundo critérios estabelecidos pelo CONTRAN.

§ 1º. Além dos casos previstos em outros artigos deste Código e excetuados aqueles especificados no art. 263, a suspensão do direito de dirigir será aplicada **sempre** que o infrator atingir a contagem de vinte pontos, prevista no art. 259. (grifo nosso)

Levando em consideração o grau de severidade da penalidade, a simples anotação de multas e pontuações no prontuário do infrator como fundamentação para abertura de PACDD, certamente traduz-se como injustiça.

Hipoteticamente, o real infrator, condutor do veículo infracionado, pode se recusar a assinar o documento de transferência de responsabilidade da pontuação, exigência legal

para indicar o condutor; o proprietário do veículo pode, eventualmente, perder o prazo para indicar o condutor, por razões alheias a sua vontade, entre outras situações.

A culpa não se presume. O Código de Trânsito faculta ao proprietário do veículo indicar o condutor da infração apontada na notificação que receber, dando-lhe o prazo de 15 dias para tanto. Não o fazendo, será responsável pela infração, conforme dispõe o § 7º do artigo 257 do CTB.

No mesmo artigo, em seu § 1º, o CTB trata da responsabilidade solidária entre o proprietário do veículo e o condutor que cometer infração, “respondendo cada um de per si pela falta comum que lhes for atribuída”.

Pois bem, o § 2º do mesmo artigo, define as responsabilidades do proprietário como vinculada a regularização e preenchimento de formalidades legais decorrentes do veículo, e o § 3º a responsabilidade do condutor, que assim dispõe:

“§ 3º. Ao condutor caberá a responsabilidade pelas infrações decorrentes de atos praticados na direção do veículo.”

Nota-se que o Código individualiza o proprietário do veículo e o condutor, deixando claro a responsabilidade de cada um.

Tal distinção é aplicada pelos DETRANs em toda Administração, sendo certo que não é necessário ser habilitado para ser proprietário de veículo e nem tão pouco, ser proprietário de veículo para ser condutor habilitado.

É evidente a preocupação do legislador em penalizar o condutor infrator, fato este, também observado no § 8º do artigo 257 do CTB, o qual determina a lavratura de nova multa à pessoa jurídica que não indicar o condutor infrator.

§ 8º Após o prazo previsto no parágrafo anterior, não havendo identificação do infrator e sendo o veículo de propriedade de pessoa jurídica, será lavrada nova multa ao proprietário do veículo, mantida a originada pela infração, cujo valor é o da multa multiplicada pelo número de infrações iguais cometidas no período de doze meses.

Não se imputa a culpa da infração à pessoa jurídica e sim, uma multa por não indicar o verdadeiro infrator, desta forma, pode-se aplicar uma multa ao proprietário que não indicar o condutor, mas não, imputar-lhe a autoria da infração.

O mesmo artigo em seu parágrafo 7º, responsabiliza o proprietário nas multas de trânsito em que o Agente, ou os meios eletrônicos, utilizados para identificar o veículo, não foram capazes de apontar o condutor, e o proprietário não indicou o real infrator.

Entretanto, a amplitude da responsabilidade do proprietário está prevista no mesmo artigo 257, no § 2º, vinculada a legalização do veículo e determinando que os condutores do veículo sejam devidamente habilitados. Inexiste determinação para imputar a autoria das infrações decorrentes de atos praticados por condutor diverso.

O objetivo da penalidade de cassação é punir o condutor que desacatou a penalidade de suspensão, esta é a razão óbvia da exigência do flagrante, a cassação não pode (ou não deveria) recair sobre o proprietário negligente, esta penalidade é exclusiva do condutor.

Nessa lógica, segundo apontado pelo Douto juízo da Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Carlos, anteriormente, inclusive, à publicação da aludida Resolução, no processo nº 1006729-83.2017.8.26.0566, não havendo autuação em flagrante, não pode ser automática a imputação da infração ao proprietário do veículo, somente por sê-lo. Vejamos:

Processo 1006729-83.2017.8.26.0566 - Procedimento do Juizado Especial Cível - CNH - Carteira Nacional de Habilitação -Teresa de Fatima Paiva - Departamento Estadual de Trânsito - Detran e outro - Ante o exposto, julgo o processo com resolução do mérito e PROCEDENTE o pedido, para o fim de declarar nula a penalidade de cassação do direito de dirigir do autor, aplicada no processo administrativo nº 236/2017 e determinar a transferência da pontuação da autuação nº AIT nº 5-A-451.913-7 para o nome de Paulo César de Paiva. Sem condenação dos réus nas verbas sucumbenciais, nos termos da Lei nº 12.153/09 e Lei nº 9.099/95.<sup>47</sup>

No entendimento do juízo, a aplicação da pena não pode ser efetivada por presunção, mas somente no caso de o infrator efetivamente conduzir o veículo, evidência que só existiria se flagrado dirigindo e não apenas pelo fato de ser o proprietário do veículo, o que gera, apenas, responsabilidade para fins fiscais e administrativos, não para eventual restrição do direito de conduzir veículos.

---

<sup>47</sup> Disponível em <<https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/show.do?processo.foro=566&processo.codigo=FQ0002TRU0000>>. Acesso em 2 jun 2018.

## 6. CONCLUSÃO

O presente estudo teve como objetivo investigar, à luz da legislação e da doutrina nacional, a aplicação da penalidade de cassação do direito de dirigir sob o manto dos princípios norteadores do ordenamento pátrio, bem como analisar as alterações trazidas pela Resolução nº 723/2018 do CONTRAN.

O fascínio pelo tema abordado deu-se em razão da aparente inconstitucionalidade da aplicação da referida penalidade a proprietários de veículos automotores, sem o obrigatório flagrante, apenas pautando-se no instituto da propriedade. Para o desenvolvimento lógico, a pesquisa foi seccionada em cinco capítulos.

O primeiro aborda uma introdução teórica, os motivos que determinaram o interesse pelo tema e os objetivos do estudo.

O segundo capítulo, foi destinado a tratar brevemente da evolução histórica da legislação de trânsito em nosso País.

Em seguida, no terceiro tópico adentramos no mérito propriamente dito do trabalho, analisando os preceitos e princípios estabelecidos pela Carta Magna em consonância com o diploma de Trânsito. Procurou-se ainda estabelecer, em linhas gerais, os princípios constitucionais inerentes ao processo administrativo de trânsito. Analisou-se, também, dois aspectos importantíssimos ao desenvolvimento da pesquisa, o estado de flagrância e o princípio constitucional da presunção de inocência.

A quarta secção dedicou-se ao aprofundamento teórico-dogmático das penalidades de restrição ao direito de dirigir previstas no CTB, quais sejam a Suspensão e a Cassação do Direito de Dirigir, bem como da natureza e responsabilidade das infrações de trânsito elencadas no referido Código.

A quinta parte foi consagrada a uma sucinta e pontual análise de algumas modificações trazidas pela Resolução 723/2018 do CONTRAN.

Por derradeiro, no corrente tópico retorna-se a situação problema: a penalidade de cassação do direito de dirigir, na forma aplicada atualmente, é constitucional?

Inicialmente há de se entender que não existe norma que não contenha uma finalidade social imediata. Assim sendo, a consciência do fim é um dos objetivos primordiais da ciência jurídica.

O princípio da finalidade da norma deve nortear toda a tarefa hermenêutica, sob pena de, ao aplicar a norma em desconformidade com seus fins, constituir ato de burlar ou desvirtuar a própria norma.

O aplicador no caso concreto tem de verificar se a norma a ser empregada atende a finalidade social, a qual, por óbvio, varia no espaço e no tempo, aplicando o critério teleológico na interpretação da lei, sem desprezar os demais processos interpretativos.

Considerar-se-á assim como fim social o objetivo de uma sociedade, encerrado na somatória de atos que constituíram a razão de sua composição, abrangendo assim o útil, a necessidade social, seus anseios, o equilíbrio de interesses entre outros.

Inexiste norma jurídica que não se origine com vistas a um fim, a um propósito, caso contrário, esta seria apenas um conglomerado de palavras vazias, letras mortas.

Nas balizas do presente estudo, entendemos que a Resolução nº 723/2018 do CONTRAN resolveu apenas em parte as “incongruências” contidas na revogada Resolução 182/05. Em nosso entendimento o principal contratempo na aplicação da Resolução revogada, pelos Órgãos Executivos de Trânsito, era prestigiar a “presunção de culpa”, instaurando processos administrativos de cassação lastreados por infrações de trânsito lavradas por fiscalização eletrônica, vulgos “pardais”, em total dissonância com os preceitos estabelecidos pela Carta Maior.

Não há norma constitucional desprovida de eficácia jurídica. Logo, toda norma constitucional possui o condão de gerar efeitos, ditando uma conduta positiva ou negativa aos cidadãos ou ao próprio Estado.

Todavia, na esteira da sociologia jurídica, a eficácia que prevalece é a social, a qual produz efeito no caso concreto, no mundo real. De fato, eficácia social é a inserção do dever-ser normativo no ser da realidade cotidiana.

A penalidade de cassação é personalíssima, exclusiva do condutor, daí o entendimento de que apenas infrações de trânsito lavradas mediante abordagem é que poderiam subsidiar a instauração de PACDD.

Conforme supradito a nova Resolução não contém em seu texto a palavra “flagrado”, porém entendemos que a necessidade da constatação inequívoca do condutor infrator ainda permanece.

No que tange ao inciso V do art. 19 da Resolução 723/2018 do CONTRAN, entendemos que o mesmo é incompatível com os ditames estabelecidos pelo ordenamento pátrio.

De acordo com o anteriormente exposto, a penalidade de cassação tem aspecto personalíssimo, o mero descumprimento de exigência burocrática – indicação de Real Infrator - não permite justificar aplicação da gravíssima penalidade de cassação do direito de dirigir.

Com efeito, mister ressaltar que, sob o aspecto lógico jurídico, determinadas penalidades não são compatíveis com a figura da solidariedade. É o caso da cassação do direito de dirigir ou da frequência obrigatória em curso de reciclagem, cuja responsabilidade, em virtude das funções punitiva e ressocializadora da penalidade, deve recair sobre o real infrator, independentemente deste ser, ou não, o titular do direito de propriedade sobre o veículo automotor.

Não há, ou não deveria de haver, que se falar em cassar o direito de dirigir, com base na propriedade do veículo. O fundamento da penalidade de cassação do direito de dirigir é a efetiva condução do veículo naquele período de suspensão e não a ausência de indicação do condutor.

O fato de não apontar o condutor no prazo legalmente estabelecido é insuficiente para que se casse o direito de dirigir de um cidadão, sem comprovar que foi realmente o autor da infração de trânsito, ainda mais aquelas oriundas de fiscalização eletrônica.



A mera falta de apontamento do condutor, no prazo legal, poderia caracterizar mero descumprimento de obrigação acessória, não tem o condão de, por si só, acarretar a gravíssima penalidade da cassação do seu direito de dirigir.

Por óbvio, não se mostra compatível com a finalidade da sanção de cassação punir o proprietário do veículo em razão da não observância do prazo disposto no art. 257, § 7º, do CTB, quando o destinatário daquela é o real condutor infrator, este sim negligente em relação às regras de trânsito e potencialmente lesivo à segurança da sociedade.

A responsabilidade solidária pelo cumprimento de determinada obrigação pressupõe a natureza impessoal desta, sob o risco de, se assim não o for impedir o exercício do direito de regresso entre os sujeitos solidários.

Em face destas premissas, é possível firmar entendimento de que a solidariedade somente persiste em relação às penalidades de natureza impessoal, tal como a multa, já que, exemplificando, poderá o proprietário arcar com a pena pecuniária e, após, agir em regresso contra o real infrator, inclusive via Judiciário.

Sendo certo que, no ordenamento pátrio, não há culpa presumida, não havendo prova de ser o proprietário o condutor do veículo, e ausência do flagrante, não cabe a aplicação do art. 263, inciso I do CTB. Não se estende ao proprietário do veículo em caso de não indicação do verdadeiro infrator, tal negligência imputa-lhe pontuações no prontuário, mas não deveria imputar-lhe penalidade tão severa como a cassação de seu direito de conduzir veículos.

O diploma de trânsito busca de incansavelmente punir os infratores, sempre respeitando a Constituição Federal e demais princípios que regem nossas legislações, não pode o Conselho Nacional de Trânsito deturpar as determinações legislativas.

Não pode, e não deve, o proprietário do veículo ser tão gravemente punido pela incapacidade do Estado em identificar o condutor no momento da infração, ou pela omissão do verdadeiro infrator em não assumir sua culpa.

Por todo o exposto, entendemos a presente pesquisa monográfica atingiu seus objetivos, demonstrando doutrinária e dogmaticamente que a aplicação da penalidade de cassação do direito de dirigir, baseada única e exclusivamente na hipótese do inciso V do art. 19 da Resolução 723/2018 do CONTRAN, mostra-se em flagrante oposição aos preceitos estabelecidos pela Constituição Federal do Brasil, operando essencialmente uma “presunção de culpa” em relação à figura do proprietário do veículo, o que é integralmente defeso no ordenamento jurídico nacional.

## 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Robledo de Moraes Peres de. **A constitucionalidade e a legalidade dos meios de prova de embriaguez alcoólica segundo o CTB.** Vitória: Edição do Autor, 2009.

ARAUJO, Julyver Modesto de. **Código de Trânsito Brasileiro Anotado.** São Paulo, Ed. Letras Jurídicas, 4ª ed., 2009.

BARZOTTO, Luís Fernando. **A Democracia na Constituição.** São Leopoldo: Editora Unisinos, 2003.

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

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional.** 19. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2006.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988.** Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>.

BRASIL. Lei nº 9503, de 23 de setembro de 1997. **Código de Trânsito Brasileiro.** Brasília, DF, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9503.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9503.htm)>.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição.** 7. ed. Coimbra: Edições Almedina, 2003.

CHEVALLIER, Jacques. **A racionalização da produção jurídica.** Legislação – Cadernos de Ciência da Legislação, n. 3. 1992.

DINIZ, Maria Helena. **Norma Constitucional e seus Efeitos.** 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. **Conceito de princípios constitucionais.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MAGGIO, Eduardo Antonio. **Da Suspensão e Cassação do Direito de Dirigir (CNH e Permissão).** Leme/SP: Mundo Jurídico, 2007.

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

MENDES, Gilmar Ferreira;BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MENDES, Alexander Fernandes et al. **Curso Modelar de Direito Constitucional: Volume II: A doutrina da aplicabilidade das normas constitucionais programáticas e a necessidade de sua superação**. São Paulo: Conceito Editorial, 2010.

MICHELMAN, Frank I. et al. **Direitos Fundamentais e Estado Constitucional: A Constituição, os direitos sociais e a justificativa política liberal**. São Paulo: Coimbra Editora e Editora Revista dos Tribunais Ltda, 2009.

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

RANGEL, Paulo. **Direito processual penal**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 23.ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

RODRIGUES, Juciara. **500 anos de trânsito no Brasil: convite a uma viagem**. Curitiba: ABDETRAN. 2000.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 8. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2015.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Processo penal**. São Paulo: Saraiva, 2005.