

**A INCONSTITUCIONALIDADE DAS PENALIDADES ADMINISTRATIVAS
PREVISTAS NO CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO SOB A PERSPECTVA DA
RESPONSABILIZAÇÃO DO PROPRIETÁRIO DE VEÍCULOS**

**THE UNCONSTITUTIONALITY ADMINISTRATIVE PENALTIES UNDER THE
CODE OF BRAZILIAN PERSPECTVA TRAFFIC UNDER THE VEHICLE OWNER'S
LIABILITY**

Maxoel de Jesus Ferreira¹

RESUMO: O presente estudo visa analisar se realmente o CTB faz distinção entre condutor e proprietário para fim de apuração da responsabilidade e titularidade da infração. Além disso, busca contextualizar de que forma os princípios constitucionais do devido processo legal, da ampla defesa, da legalidade, bem como o princípio da razoabilidade corroboram para desmistificar a visão unitarista da relação condutor/proprietário.

ABSTRACT: This study aims to examine if indeed the CTB distinguish between driver and owner for purposes of determining the responsibility and ownership of the offense. It also seeks to contextualize how the constitutional principles of due process, legal defense, legality and the rule of reason corroborate to demystify the Unitarian vision of the driver relationship / owner.

Palavras-chave: Inconstitucionalidade, Código de Trânsito, Penalidades Administrativas.

KEYWORDS: Unconstitutional, Traffic Code, Administrative Penalties.

¹ Bacharelado em Direito pelo Centro Universitário de Votuporanga/SP. Trabalho elaborado sob orientação da Prof^a Ma. Andréia Garcia Martin, docente da mesma instituição.

INTRODUÇÃO

Com a ampliação da utilização de recursos e equipamentos eletrônicos para monitorar e garantir a segurança para os usuários do trânsito nas vias urbanas e nas rodovias (via rurais), bem como a completa e funcional integralização entre os sistemas de processamento e transmissão de dados dos DETRANs e os municípios que compõe o SNT (Sistema Nacional de Trânsito), ficou mais prático e célere a identificação e punição de condutores que transgridam as normas de circulação e conduta no trânsito em território nacional.

Mas, tal praticidade e celeridade têm gerado grandes e graves distorções no momento de aplicar as sanções estabelecidas pelo CTB (Código de Trânsito Brasileiro). Alguns órgãos têm tido interpretação diversas no momento de identificar e aplicar o processo administrativo cabível ao agente infrator, para alguns condutor e proprietário são sinônimos, não sendo possível identificar o condutor a responsabilidade é do proprietário, não importando a conduta nem tão pouco a prescrição estabelecida no CTB.

O presente estudo visa analisar se realmente o CTB faz distinção entre condutor e proprietário para fim de apuração da responsabilidade e titularidade da infração. Além disso, busca contextualizar de que forma os princípios constitucionais do devido processo legal, da ampla defesa, da legalidade, bem como o princípio da razoabilidade corroboram para desmistificar a visão unitarista da relação condutor/ proprietário.

Visa ainda apresentar uma original contribuição para o estudo sistemático das normas de trânsito no Brasil, com enfoque nos princípios constitucionais.

O problema da pesquisa é verificar se é constitucional ou não a aplicação de suspensão da CNH para o condutor ou a cassação da permissão do permissionário por infração de responsabilidade do proprietário em processo administrativo próprio para tal ato.

A metodologia empregada no presente trabalho se baseará no raciocínio dialético (confronto doutrinário e jurisprudencial) e indutivo (pesquisa quantitativa incidindo sobre as decisões selecionadas), somada a pesquisa bibliográfica e documental (levantamento de sentenças e de doutrina sobre cassação de permissão e de suspensão de CNH).

1 DOS TIPOS DE PROCESSO ADMINISTRATIVO DE TRÂNSITO

Visando garantir um trânsito seguro e buscando resguardar o exercício da liberdade de locomoção ou circulação, o Estado estabelece normas e regras que devem ser seguidas por todos os usuários das vias públicas. Tais regras e normas buscam disciplinar o exercício da locomoção, prevendo inclusive sanções e punições a aqueles que descumprirem tais normas.

Conforme esclarece Martins:

Constitui infração de trânsito a inobservância de qualquer um dos preceitos da legislação de trânsito, compreendendo-se neste contexto as normas emanadas do Código de Trânsito Brasileiro, do Conselho Nacional de Trânsito e a regulamentação estabelecida pelo órgão ou entidade executiva do trânsito. (2010, p.67).

O Código de Trânsito Brasileiro estabelece punições para condutores (indivíduo que possui a licença definitiva para dirigir), permissionários (indivíduo que possui a licença provisória para dirigir) e proprietários (indivíduo que tem a propriedade do veículo), que não obedeçam às normas estabelecidas pelo referido Código, bem como resoluções e deliberações dos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Trânsito (SNT).

A Resolução n. 182 publicada em 09/09/2005 pelo Conselho Nacional de Trânsito regulamenta os tipos de processos administrativos que poderão se impostos aos condutores, detentores de licença permanente para dirigir. Segundo a supramencionada resolução, a penalidade de suspensão da licença para dirigir será imposta sempre que o condutor infrator atingir a contagem de vinte pontos, em seu prontuário de habilitação, no período de 12 (doze) meses, e quando transgredir as normas estabelecidas no Código de Trânsito Brasileiro, cujas infrações preveem, de forma específica, a penalidade de suspensão da licença para dirigir.

1.1 Processo administrativo de suspensão por infração de trânsito

O legislador ordinário estabeleceu alguns tipos de infrações de trânsito, que por sua natureza potencialmente danosa e prejudicial para a sociedade, determinando que além da aplicação da multa pecuniária, e da pontuação a ser

atribuída ao prontuário do condutor infrator, geram, de forma independente e autônoma, a instauração de processo administrativo para a suspensão da licença para dirigir.

Após a lavratura do auto de infração de trânsito (AIT), o órgão atuador expedirá notificação de infração de trânsito para o endereço informado no registro de veículo, a fim de dar ciência de maneira formal ao condutor, bem como ao proprietário, possibilitando a este, caso não seja o condutor do veículo responsável pela infração, identificar o real condutor infrator.

Expirado o prazo para identificação do condutor infrator, bem como não exercido o prazo de defesa, ou julgado improcedente a defesa apresentada contra a notificação de infração de trânsito, o órgão atuador expedirá a notificação de penalidade de multa, com valor expresso e data para pagamento, bem como prazo para interposição de recurso contra a mesma.

Findo o prazo para interpor recurso contra a notificação de penalidade de multa, ou após o julgamento e a publicação do resultado, no caso de julgado improcedente o recurso, 30 (trinta) dias após a publicação do resultado, ou de imediato após a não apresentação de recurso, o órgão atuador deverá cadastrar a pontuação correspondente à natureza da infração, bem como instaurar processo administrativo para suspensão da licença para dirigir do condutor infrator, procedendo à citação do mesmo, assim como abrir prazo pra apresentação de possível defesa.

A Resolução n. 182 publicada em 09 de setembro de 2005 pelo Conselho Nacional de Trânsito estabelece os prazos para a suspensão da licença para dirigir, que deverão ser impostas aos condutores infratores.

VI - DA APLICAÇÃO DA PENALIDADE

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:

I - Para infratores não reincidentes na penalidade de suspensão do direito de dirigir no período de doze meses:

a) De 01 (um) a 03 (três) meses, para penalidades de suspensão do direito de dirigir aplicadas em razão de infrações para as quais não sejam previstas multas agravadas;

b) De 02 (dois) a 07 (sete) meses, para penalidades de suspensão do direito de dirigir aplicadas em razão de infrações para as quais sejam previstas multas agravadas com fator multiplicador de três vezes;

c) De 04 (quatro) a 12 (doze) meses, para penalidades de suspensão do direito de dirigir aplicadas em razão de infrações para as quais sejam previstas multas agravadas com fator multiplicador de cinco vezes.

Já o caso de condutores infratores reincidentes a supramencionada resolução prevê punições distintas e agravadas:

II - Para infratores reincidentes na penalidade de suspensão do direito de dirigir no período de doze meses:

a) De 06 (seis) a 10 (dez) meses, para penalidades de suspensão do direito de dirigir aplicadas em razão de infrações para as quais não sejam previstas multas agravadas;

b) De 08 (oito) a 16 (dezesesseis) meses, para penalidades de suspensão do direito de dirigir aplicadas em razão de infrações para as quais sejam previstas multas agravadas com fator multiplicador de três vezes;

c) De 12 (doze) a 24 (vinte e quatro) meses, para penalidades de suspensão do direito de dirigir aplicadas em razão de infrações para as quais sejam previstas multas agravadas com fator multiplicador de cinco vezes.

Após julgado o processo administrativo de suspensão por infração de trânsito, a Comissão Processante, ou a Junta de Recursos dará ciência ao infrator do resultado, procedendo à publicação na imprensa oficial da referida suspensão, com o cadastro no prontuário do condutor da suspensão imposta. Em ato contínuo, deverá ser intimado o condutor infrator a entregar a sua Carteira Nacional de Habilitação aos cuidados da autoridade atuadora.

A decisão que suspende a licença para dirigir do condutor infrator caberá recurso ao Conselho Estadual de Trânsito (CETTRAN) do respectivo Estado onde foi imposta a penalidade de suspensão. Vale ressaltar que tais decisões deverão ser devidamente fundamentadas pela autoridade de trânsito competente.

Após o cumprimento da penalidade imposta, a autoridade responsável pela suspensão procedera à restituição da Carteira nacional de Habilitação do condutor infrator, retornando a este a possibilidade de ampla liberdade de locomoção, mediante veículo automotor, por licença do Estado.

1.2 Processo de suspensão por pontuação

A suspensão da licença para dirigir é uma das penalidades previstas no Código de Trânsito Brasileiro em seu artigo 256, e uma das possibilidades, conforme preconiza o artigo 261 do mesmo diploma legal é o somatório ou o acúmulo de no mínimo 20 pontos no prontuário do condutor, no período de 12 (doze) meses.

Depois de esgotados os prazos recursais das infrações de trânsito, e posterior ao cadastramento da pontuação no prontuário do condutor, atingida a contagem mínima de 20 pontos deverá a autoridade do órgão responsável pelo registro do condutor (comissão processante ou junta de recursos) instaurar o processo de suspensão da Carteira Nacional de Habilitação por pontuação.

O primeiro ato a ser processado em conformidade com o princípio do devido processo legal e da ampla defesa é a citação do condutor para apresentar defesa escrita no supramencionado processo.

O condutor infrator será citado por meio postal ou pessoalmente no endereço cadastrado no seu prontuário de condutor. Caso não seja localizado ou o endereço esteja desatualizado o condutor infrator deverá ser citado por edital no diário oficial do órgão responsável pela instauração do processo administrativo, e poderá também em jornal local.

Após julgado o processo administrativo de suspensão por pontuação, a Comissão Processante, ou a Junta de Recursos dará ciência ao infrator do resultado, procedendo à publicação na imprensa oficial da referida suspensão, com o cadastro no prontuário do condutor da suspensão imposta. Em ato contínuo deverá ser intimado o condutor infrator a entregar a sua Carteira Nacional de Habilitação aos cuidados da autoridade atuadora.

A decisão que suspende a licença para dirigir do condutor infrator caberá recurso ao Conselho Estadual de Trânsito (CETTRAN) do respectivo Estado onde foi imposta a penalidade de suspensão. Vale ressaltar que tais decisões deverão ser devidamente fundamentadas pela autoridade de trânsito competente.

Após o cumprimento da penalidade imposta, a autoridade responsável pela suspensão procedera à restituição da Carteira nacional de Habilitação do condutor infrator, retornando a este a possibilidade de ampla liberdade de locomoção, mediante veículo automotor, por licença do Estado.

1.3 Processo de cassação da permissão

O candidato aprovado nos exames teóricos e no de pratica veicular terá concedida pelo Estado através de seu órgão executivo de trânsito uma licença para dirigir provisória com prazo de validade de 1 (um) ano.

Tal licença trata-se da Permissão para Dirigir (PPD), com validade de 1 (um ano). Possui a mesma eficácia da CNH, não havendo limitações nem restrições para a circulação, seja nas vias urbanas ou nas rurais (rodovias).

O condutor detentor desta licença provisória é denominado pelo Código de Trânsito Brasileiro como permissionário.

A CNH será conferida ao permissionário que no período da permissão (um ano) não cometeu nenhuma infração de natureza grave ou gravíssima, ou seja, reincidente em infração de natureza média.

No caso do cometimento de infração de natureza grave, gravíssima, ou de reincidência de infração de natureza média, ou na cumulação de pontos que ultrapassem a contagem de 5 pontos (várias leves cumuladas, ou infração média cumulada com leve) no período da permissão, ensejará a instauração de processo de cassação da permissão.

Depois de esgotados os prazos recursais das infrações de trânsito, e posterior ao cadastramento da pontuação no prontuário do permissionário, ultrapassada a contagem máxima de 5 pontos, ou cometimento de infração de natureza grave ou gravíssima deverá a autoridade do órgão responsável pelo registro do permissionário de ofício instaurar o processo de cassação da permissão.

O primeiro ato a ser processado é o bloqueio da emissão da CNH para aquele permissionário (licença definitiva para dirigir) até que seja transitado o processo administrativo de cassação.

Em ato contínuo, respeitando o princípio do devido processo legal e da ampla defesa será procedida à citação do permissionário para apresentar defesa escrita no supramencionado processo.

O permissionário será citado por meio postal ou pessoalmente no endereço cadastrado no seu prontuário de condutor. Caso não seja localizado ou o endereço esteja desatualizado o permissionário deverá ser citado por edital no diário oficial do órgão responsável pela instauração do processo administrativo, e poderá também em jornal local.

Após julgado o processo administrativo de cassação da permissão, o órgão responsável pela instauração dará ciência ao permissionário do resultado, procedendo à publicação na imprensa oficial da referida cassação, com o cadastro no prontuário do condutor da cassação. Em ato contínuo deverá ser intimado o condutor infrator a entregar a sua permissão aos cuidados da autoridade atuadora.

A decisão que cassa a licença para dirigir do permissionário caberá recurso ao Conselho Estadual de Trânsito (CETTRAN) do respectivo Estado onde foi imposta a penalidade de cassação. Vale ressaltar que tais decisões deverão ser devidamente fundamentadas pela autoridade de trânsito competente.

Após o cumprimento da penalidade imposta, a autoridade responsável procedera ao desbloqueio no sistema de processamento de dados do órgão executivo de trânsito permitindo o reinício de um novo processo de habilitação para aquele permissionário cassado, retornando a este à possibilidade de exercer liberdade de locomoção, mediante veículo automotor, por licença do Estado.

2 DA NATUREZA E DA RESPONSABILIDADE DAS INFRAÇÕES

O Código Brasileiro de Trânsito estabelece uma gradação correspondente a natureza e a gravidade da infração. São 4 (quatro) os tipos de infração de acordo com a sua natureza e gravidade: leve, média, grave e gravíssima.

O número de pontos a ser atribuído a cada infração é diretamente relacionado com a natureza e a gravidade da infração, conforme descrito no artigo 259 do Código de Trânsito Brasileiro:

Art. 259 - A cada infração cometida são computados os seguintes números de pontos:
I - gravíssima - sete pontos;
II - grave - cinco pontos;
III - média - quatro pontos;
IV - leve - três pontos.

Além disso, o mesmo diploma legal deixa claro que cada tipo de infração, previamente discriminado, possui um agente responsável pelo seu cometimento. Ou seja, a ação ou omissão de conduta que resulta em infração de trânsito deverá ser responsabilizada do agente que deu causa, seja na ação ou omissão.

Diz o artigo 257 do Código de Trânsito Brasileiro:

Art. 257 - As penalidades serão impostas ao condutor, ao proprietário do veículo, ao embarcador e ao transportador, salvo os casos de descumprimento de obrigações e deveres impostos a pessoas físicas ou jurídicas expressamente mencionados neste Código.

§ 1º - Aos proprietários e condutores de veículos serão impostas concomitantemente as penalidades de que trata este Código toda vez que houver responsabilidade solidária em infração dos preceitos que lhes

couber observar, respondendo cada um de *per si* pela falta em comum que lhes for atribuída.

§ 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.

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

§ 4º - O embarcador é responsável pela infração relativa ao transporte de carga com excesso de peso nos eixos ou no peso bruto total, quando simultaneamente for o único remetente da carga e o peso declarado na nota fiscal, fatura ou manifesto for inferior àquele aferido.

§ 5º - O transportador é o responsável pela infração relativa ao transporte de carga com excesso de peso nos eixos ou quando a carga proveniente de mais de um embarcador ultrapassar o peso bruto total.

2.1 Responsabilidade do condutor

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.

2.2 Responsabilidade do proprietário do veículo

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.

2.3 Reponsabilidade 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.

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.²

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

² 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: <<http://www.stj.jus.br>>. Acesso em: 10 jan. 2014.

permissionário 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 permissionários 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 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 imanente 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 provido³.

³ 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. Acesso em 10 de janeiro de 2014.

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. 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 provido⁴.

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, de

⁴BRASIL. 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. Acesso em 10 de janeiro de 2014.

responsabilidade do proprietário não devem entrar no cômputo para fins de suspensão ou cassação de licença para dirigir, seja ela provisória ou definitiva.

2.4 Reponsabilidade 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.

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.

3 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS APLICADOS AO PROCESSO ADMINISTRATIVO DE TRÂNSITO

3.1 Princípio da legalidade

Princípios são fundamentos que norteiam o ordenamento jurídico e todo seu sistema desde a elaboração bem como a aplicação e a interpretação das normas jurídicas.

Dessa forma na aplicação de um processo administrativo para suspensão ou de cassação de CNH ou PPD, deve estar em consonância com os princípios irradiados pela Constituição Federal.

Segundo Espíndola(2003, p.24), 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”.

O inciso II do artigo 5º da Constituição Federal estabelece “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei”

Trata-se de um princípio genérico, que vale para todos.

A mesma Constituição determina que a Administração Pública (Estado ou quem faz às vezes do estado) em qualquer atividade estará estritamente vinculada à lei. Dessa forma o ente público só pode realizar aquele ato previsto em lei.

Enquanto o indivíduo pode fazer tudo, exceto o que a lei proíbe, a Administração Pública só pode fazer aquilo que a lei autoriza.

É a expressão do princípio da legalidade a permissão para a prática de atos administrativos que seja expressamente autorizado por lei.

Segundo leciona Mendes e Branco:

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 previsão legal, e a comissão processante ou JARI deve se ater a cumprir as disposições normativa com respeito ao procedimento a ser adotado.

A supramencionada resolução prescreve os tipos de processos administrativos sob os quais estarão sujeitos os condutores infratores, bem como as causas que darão ensejo a possível instauração. Dessa forma 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, esta limitada pela norma.

A presença do princípio da legalidade que delimita os contornos do processo administrativo para cassação e suspensão da CNH e PPD. A legislação deve prever de forma clara a quem se destina, no caso em tela com base no CTB, fica evidente que o legislador fez clara distinção entre condutor e proprietário para fins de responsabilização pelas infrações de trânsito.

Quando o CTB prescreve que determinada infração de trânsito é de responsabilidade do proprietário, fica evidente que pelo princípio da legalidade, já foi delimitado o campo de atuação da Administração Pública (no caso JARI ou comissão processante) 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.

Dessa forma não pode o permissionário ter sua PPD cassada, ou impedida à expedição de sua CNH em virtude de infração de responsabilidade do proprietário, pois a legislação vigente não prevê esta possibilidade. A possibilidade de cassação e suspensão é para condutor e não para 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 Princípio do devido processo legal

O devido processo legal pode ser considerado o dispositivo constitucional que garante a todos o direito a um processo justo e com todas as regras do procedimento estabelecidas e previstas em lei.

Conforme expõe Nery Junior:

O devido processo (processo justo) pressupõe a incidência de isonomia, do contraditório, do direito a prova, da igualdade de armas, da motivação das decisões administrativas e judiciais; do direito ao silêncio; do direito de não produzir provas contra si mesmo e de não se auto incriminar; do direito de estar presente em todos os atos do processo e fisicamente nas audiências; do direito de comunicar-se em sua própria língua nos atos do processo; na presunção de inocência; do direito ao duplo grau de jurisdição no processo penal; do direito a publicidade dos atos processuais; do direito a duração razoável do processo; do direito ao julgador administrativo e ao acusador e juiz natural; do direito a juiz e tribunal independentes e imparciais; do direito de ser comunicado previamente dos atos do juízo, inclusive sobre as questões que o juiz deva decidir *ex officio*; entre outros derivados do *procedural due process clause*. (2009, p.91).

Dessa forma 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 garantidas de um processo justo, pelo princípio do devido processo legal deverão ser realizados sob pena de nulidade.

A citação do condutor infrator para instauração de processo administrativo de suspensão ou de cassação de CNH, ou do permissionário para cassação da PPD, faz parte do rol de garantias do devido processo legal aplicados no processo administrativo por infração de trânsito, onde sua inobservância gera nulidade absoluta.

Da mesma forma a decisão fundamentada da autoridade de trânsito que impor a suspensão ou cassação, pois é com base nos motivos elencados pela Administração Pública, que o infrator poderá recorrer administrativamente, caso entenda ter sido violado seu direito ou ilegalidade na aplicação da penalidade.

Segundo Mendes e Branco:

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).

Ademais, Mendes e Branco apontam que a observância do devido processo legal não fica restrito aos intramuros da ação judicial:

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 citação do condutor infrator é ato fundamental e causa passível de anulação do processo punitivo, sem ela não há como se falar em legalidade, nem muito menos em ampla defesa. A ciência do infrator para que ele tenha conhecimento de que o Estado instaurou contra si, um processo administrativo é condição imprescindível para que ele, querendo exerça seu direito de defesa, ou permaneça inerte ou aceite de forma tácita ou reconheça realmente a sua conduta infracionária

A aplicação do devido processo legal é condição basilar fundamental para validade e regularidade do processo administrativo de trânsito tanto pra a cassação como a suspensão da CNH, bem como para cassar a PPD. Sua não observância implica na nulidade do processo, caso não possa ser refeito o ato processual necessário para o seu cumprimento.

A citação da instauração do processo administrativo de trânsito, a decisão fundamentada pela autoridade de trânsito, a comunicação da penalidade imposta, a intimação para a entrega da CNH ou PPD, são condições indispensáveis no que diz respeito ao devido processo legal nos processos administrativos para suspensão ou cassação da CNH por infração de trânsito.

3.3 Princípio da ampla defesa e do duplo grau de jurisdição

A aplicação da ampla defesa assegura ao condutor infrator ou ao permissionário infrator a possibilidade de utilizar todos os meios lícitos de provas admitidos em direito para se defender em processo administrativo por infração de trânsito.

Tal princípio vem expressamente previsto no Artigo 5º da Constituição Federal: “LV - aos litigantes em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e os recursos a ela inerentes”;

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).

Segundo aponta Mendes e Branco:

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.

Machado Guimarães *apud* Nery Junior sobre o duplo grau de jurisdição entende que:

Consiste em estabelecer a possibilidade de a sentença definitiva ser rerepresentada por órgão de jurisdição, normalmente de hierarquicamente superior à daquele que a proferiu, o que se faz de ordinário pela interposição de recurso. Não é necessário que o segundo julgamento seja conferido a órgão diverso ou de categoria hierárquica superior a daquele que realizou o primeiro exame. (2009, p. 41).

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

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.

Por esse expediente fica garantido ao condutor infrator ter a possibilidade de que penalidade imposta a ela possa ser revista por uma nova junta ou órgão hierarquicamente superior e colegiado, possibilitando o reexame da conduta delitiva com a dosimetria imposta pela autoridade de trânsito. Possibilitando inclusive a reforma ou até mesmo o arquivamento do feito administrativo.

3.4 Princípio da razoabilidade e da proporcionalidade

A aplicação do princípio da razoabilidade pressupõe proporcionalidade, justiça e adequação entre os meios utilizados e os fins propostos pela Administração Pública. Dessa forma razoabilidade é a aplicação daquilo que se situa dentro dos limites aceitáveis pela sociedade.

Segundo Moraes (*apud* ALMEIDA, 2009, p.32) “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”.

Ou seja, a ação do Estado deve ser adequada ao contexto exigido, ao mesmo tempo em que os instrumentos ou medidas utilizadas devam ser proporcionais a necessidade da situação alvo.

Já segundo Mello (*apud* ALMEIDA, 2009, p.32):

Dessa forma a razoabilidade é a qualidade do que é razoável, ou seja, aquilo que se situa dentro de limites aceitáveis. Devendo ser observados critérios de normalidade, ainda que os juízos de valor que provocam a conduta possam dispor-se de forma pouco diversa. O bom senso comum deve prevalecer.

A administração Pública no exercício de suas atividades discricionárias deve atuar de forma mais racional, afeiçoada ao senso comum das pessoas normais, buscando a satisfação do interesse público.

Já o princípio da proporcionalidade estabelece que no agir da Administração Pública deverá ocorrer a proporcionalidade entre os meios que se utiliza e os fins que se objetiva alcançar. Tal proporção deverá ser aferida através critérios comuns da sociedade.

Embora dotado de poder discricionário o Estado ou quem faz as vezes dele, deverá observar que a ação em nome do Estado deverá guarda uma postura equilibrada entre meios e fins, ou seja os meios utilizados devam ser os mais adequados e os menos gravosos, com relação ao cidadão, afim de conseguir alcançar o objeto-fim da ação estatal.

O princípio da proporcionalidade apresenta relação intrínseca com a razoabilidade segundo Mendes (*apud* ARAÚJO, 2005, p. 14):

Conforme se demonstra a seguir, a despeito de existirem certas diferenças conceituais, o princípio da proporcionalidade guarda uma relação de complementaridade com o princípio da razoabilidade, visando a coibir o excesso ou o abuso do poder do Estado, quando disfarçado pela legalidade meramente formal. Disso resulta que a maioria dos casos, chega a ser indiferente invocar um ou outro. Com efeito é frequente a associação sinonímica entre proporcionalidade e razoabilidade. Nesse sentido há vários julgados no STF, em que termos “proporcionalidade” e “razoabilidade se confundem”.

Para Carvalho Filho (*apud* ALMEIDA, 2009, p.32): “Percebe-se que o princípio da razoabilidade e da proporcionalidadesão simbióticos devendo ser analisados juntamente. O objetivo comum é servir de instrumento de controle contra atos abusivos qualquer que seja sua natureza.”

Busca Mendes e Branco definir 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; Übermasssverbot*), 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).

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

Conforme dispõe a resolução 182 de 09/09/2005 do CONTRAN:

A INCONSTITUCIONALIDADE DAS PENALIDADES ADMINISTRATIVAS PREVISTAS NO CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO SOB A PERSPECTIVA DA RESPONSABILIZAÇÃO DO PROPRIETÁRIO DE VEÍCULOS

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 comissão processante ao JARI na dosimetria da pena levará em conta se o condutor é reincidente ou não, bem como as circunstâncias em que foram cometidas a infração. Dessa forma busca uma aplicação proporcional e razoável entre a gravidade da conduta infracionária e a personalidade do condutor infrator na direção de veículo automotor.

Fica patente pela aplicação desses princípios o entendimento do STJ, de que não é proporcional, nem razoável cassar a permissão de um permissionário por infração de responsabilidade do proprietário do veículo. Só é razoável cassar caso a infração seja de inteira responsabilidade do permissionário, com um ato que coloque em risco a segurança do trânsito, como uma infração na condução do veículo.

Da mesma forma não é razoável, nem proporcional, suspender 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 colou em prática aplicação do 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, deixa claro o CTB e a resolução n. 182 de 09/09/2005 do CONTRAN que processo de suspensão e de cassação é somente para condutor (permissionário ou definitivo) e não de proprietário. O bem a ser protegido é a segurança no trânsito.

O Marquês de Beccaria em sua clássica obra "*Dos Delitos e das Penas*" já deixava claro que a pena deveria ser proporcional ao delito:

Entre as penas, e a maneira de aplicá-la proporcionalmente aos delitos, é mister, pois escolher os meios que devem causar no espírito público a impressão mais eficaz e mais durável, e ao mesmo tempo, menos cruel no corpo do culpado[...]. Para que o castigo produza o efeito que dele se deve esperar, basta que o mal que causa ultrapasse o bem que o culpado retirou do crime.(2012, p. 31-32).

4 CASOS CONCRETOS: ENTENDIMENTOS DIVERGENTES

4.1 Posicionamento do DETRAN-SC

O CETRAN-SC (órgão normativo do DETRAN-SC) promove uma leitura completamente consonante com os princípios constitucionais aplicados ao processo administrativo de trânsito.

No caso de cometimento de infração de trânsito estabelece o CTB, com base no princípio da ampla defesa e no do devido processo legal a pontuação só deverá ser cadastrada após esgotas as instancias recursais no sentido administrativo:

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

Assim determina o Parecer n. 154/2012/CETRAN/SC:

EMENTA: Deve-se permitir que o condutor permissionário continue com sua permissão para dirigir até que sejam decididos os recursos administrativos que oburgam as punições aplicadas na vigência da permissão, mas sem emitir a CNH definitiva, pois os requisitos legais para sua obtenção ainda não foram atendidos. Caso o permissionário cometa infração para a qual esteja prevista a pena de suspensão para dirigir, prorroga-se a vigência da PD não só pelo prazo necessário para conclusão do processo alusivo a essa sanção, mas também pelo período de cumprimento da respectiva pena. Somente depois do efetivo cumprimento da suspensão poderá o interessado reabilitar-se. Uma vez reabilitado, os ilícitos praticados sob a vigência da permissão pretérita não prejudicarão o gozo da nova permissão nem a obtenção da CNH, caso a última permissão para dirigir tenha sido exercida de forma a tornar o permissionário credor desse direito.⁵

Com respeito à separação entre a responsabilidade do condutor e do proprietário para fins de pontuação assim determina o Parecer n. 112/2011/CETRAN/SC:

EMENTA: A infração do art. 233 do CTB se caracteriza na data do último protocolo válido do pedido de transferência de propriedade do veículo. Deixar de efetuar o registro do veículo no prazo de 30 dias junto ao órgão executivo de trânsito não gera pontuação no prontuário do infrator.

O Relator André Gomes Braga assim justifica a posição ementada:

⁵BRASIL. Conselho Estadual de Trânsito de Santa Catarina. Parecer n. 112/2011. Relator: Conselheiro José Vilmar Zimmermann. Florianópolis, 23 jan. 2012. Disponível em: <http://www.cetran.sc.gov.br>. Acesso em: 10 jan. 2014.

A INCONSTITUCIONALIDADE DAS PENALIDADES ADMINISTRATIVAS PREVISTAS NO CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO SOB A PERSPECTIVA DA RESPONSABILIZAÇÃO DO PROPRIETÁRIO DE VEÍCULOS

Pelo exposto, não se mostra razoável que um condutor de veículo possa ter sua habilitação suspensa em virtude de pontuação originada por infração de trânsito em virtude de desleixos burocráticos, já que o objetivo do sistema de pontuação é fazer com que os motoristas infratores contumazes sejam impossibilitados de prosseguirem na condução de veículo em via pública, e passem por uma nova reavaliação por parte do órgão executivo de trânsito, visando a mudança de comportamento. Para a habilitação de um condutor de veículo, o que deve ser observado é se o mesmo possui condições físicas e psicológicas para transitar com o veículo, e não se ele cumpre ou não formalidades administrativas previstas para a transferência de veículo, cabendo às autoridades de trânsito providências no sentido de que o veículo seja efetivamente registrado em nome do verdadeiro proprietário.⁶

12. Desta forma, conclui-se que para a infração em análise, deve ser apenas aplicada pela autoridade de trânsito a penalidade de multa, não havendo que se falar em atribuição de pontuação.

13. Neste sentido, cito entendimento do Tribunal de Justiça do Paraná:
OMISSIS

2) DIREITO ADMINISTRATIVO. ART. 134 DO CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO. AUSÊNCIA DE COMUNICAÇÃO DA TRANSFERÊNCIA DO VEÍCULO AO DETRAN/PR. INFRAÇÕES DE TRÂNSITO COMETIDAS PELO ADQUIRENTE. IMPOSSIBILIDADE DE IMPUTAÇÃO DOS PONTOS À CARTEIRA NACIONAL DE HABILITAÇÃO DO ANTIGO PROPRIETÁRIO DO VEÍCULO. SOLIDARIEDADE QUE SE RESTRINGE AO PAGAMENTO DAS MULTAS.

a) O art. 134 do Código de Trânsito Brasileiro prevê que aquele que deixa de comunicar, no prazo de 30 (trinta) dias, ao órgão de trânsito competente que alienou seu veículo, responde solidariamente com o novo proprietário 'pelas penalidades impostas e suas reincidências até a data da comunicação'.

b) A referida solidariedade, porém, aplica-se apenas ao pagamento das multas, que são sanções de natureza patrimonial, e, portanto, compatíveis com a solidariedade, que é instituto típico de direito obrigacional. Entretanto, não há que se falar em solidariedade quanto à imputação de pontos à Carteira Nacional de Habilitação, porque esta é sanção de natureza diversa (educacional e pessoal), incompatível com aquele instituto.

3) AGRAVO DE INSTRUMENTO A QUE SE DÁ PROVIMENTO (ART. 557 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL)." (Agravado de Instrumento nº 0379652-7 - 5ª Câmara Cível - Relator: Des. Leonel Cunha - Julgado em 18/10/2006 - DJ nº 7241, de 13/11/2006 - TJPR). [...].

Fica claro, portanto, que segundo o entendimento do CETRAN/SC o permissionário não terá sua permissão cassada, nem o condutor terá sua CNH suspensa por infração de responsabilidade do proprietário, e que não tenham por objeto típico infração na condução de veículo automotor.

É claramente consonante com o princípio da legalidade combinado como o princípio da razoabilidade / proporcionalidade, haja vista que a conduta que deu causa a infração de trânsito de natureza meramente administrativa, não colocou em risco a segurança no trânsito, bem como em nada caracterizou que o permissionário infringiu as normas de circulação e conduta, ou que tenha adotado

⁶ BRASIL. Conselho Estadual de Trânsito de Santa Catarina. Parecer nº 112/2011. Relator: Conselheiro André Gomes Braga. Florianópolis, 21 mar. 2011. Disponível em: <http://www.cetran.sc.gov.br>. Acesso em: 10 jan. 2014.

uma conduta que o desabonasse no período de prova para obtenção da CNH definitiva.

Deve se punir com a cassação (permissionário) ou suspensão (condutor) aquele que utiliza o veículo automotor colocando em risco a segurança dos demais condutores bem como da sociedade em geral. É uma infração de natureza meramente administrativa, não tem o condão causar dano potencial à segurança viária.

4.2 Posicionamento do DETRAN-SP

O CETRAN/SP (órgão normativo de DETRAN/SP) tem o entendimento diverso do CETRAN/SC, ao determinar que seja cadastrada a pontuação antes mesmo de expirado o prazo recursal.

Dessa forma um condutor ao cometer uma infração de trânsito terá lançado em seu prontuário a pontuação referente aquele tipo infracionária. Caso haja recurso, e ele seja julgado procedente, será procedida à baixa da pontuação.

No caso da responsabilização pela infração caso não seja o mesmo agente condutor/proprietário, a infração será de responsabilidade de quem deu caso, seja proprietário ou condutor. No caso de ser o infrator ao mesmo tempo condutor e proprietário será aplicada a pontuação e produzirá os efeitos, seja para fins de cassação ou para suspensão.

Caso permissionário seja autuado por infração meramente administrativa, de responsabilidade do proprietário, e não de conduta, o mesmo terá sua permissão cassada.

Segundo Parecer do CETRAN/SP publicado em 31/03/2001, relatado por Manoel Messias Barbosa:

De acordo com o § 3º do artigo 257 ao condutor caberá a responsabilidade pelas infrações decorrentes de atos praticados na direção de veículo associando-se as obrigações especificadas no art. 27 do mesmo ordenamento.

O art. 27 diz que “antes de colocar o veículo em circulação nas vias públicas, o condutor deverá verificar a existência e as boas condições de funcionamento dos equipamentos de uso obrigatório, bem como assegurar-se da existência de combustível suficiente para chegar ao local de destino.

A INCONSTITUCIONALIDADE DAS PENALIDADES ADMINISTRATIVAS PREVISTAS NO CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO SOB A PERSPECTIVA DA RESPONSABILIZAÇÃO DO PROPRIETÁRIO DE VEÍCULOS

No mais, aqui exposto de maneira, o proprietário do veículo quando diverso do condutor será responsável pelas infrações especificadas no § 2º do referido art. 257, consoante dispôs órgão executivo municipal consulente.⁷

Trata-se de uma postura meramente conservadora e atrelada a uma interpretação literal da norma, sem sua aplicação teleológica, pseudo-legalista. Muito distante do entendimento dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, já que o CETRAN/SP aplica a máxima da *dura Lex sed Lex*. A Constituição Federal se sobrepõe a qualquer norma infraconstitucional, e seus princípios devem ser observados e ponderados em quaisquer circunstâncias, tanto na esfera judicial, bem como, e quanto mais na seara administrativa.

Não é razoável, nem racional tal interpretação errônea aplicada pelo CETRAN/SP. A proporção entre a conduta infracionária e a punição imposta é completamente inconcebível.

4.3 Posicionamento do DETRAN/MG

O CETRAN-MG (órgão normativo do DETRAN-MG) promove uma leitura parcialmente consonante com os princípios constitucionais aplicados ao processo administrativo de trânsito.

No caso de cometimento de infração de trânsito estabelece o CTB, com base no princípio da ampla defesa e no do devido processo legal a pontuação será cadastrada depois de expirada os prazos recursais junto a JARI e ao CETRAN:

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.

A grande divergência em relação ao entendimento do CETRAN/SC se assenta no ponto da responsabilização para fins de pontuação. O CETRAN/MG delibera que em caso de não identificação do condutor, ou em caso de ser o condutor e proprietário o responsável pela infração, não importa a natureza da infração, se meramente administrativa, ou de conduta, será imposta a pontuação.

Na ótica do CETRAN/MG não há separação entre condutor e proprietário. E em caso de ser o condutor, pessoa diversa do proprietário caso não

⁷ BRASIL. Conselho Estadual de Trânsito de São Paulo. Parecer s/n. Publicado no Diário Oficial de São Paulo. Relator: Conselheiro Manoel Messias Barbosa. São Paulo, 31 mar. 2001. Disponível em: <http://www.cetran.sp.gov.br>. Acesso em: 10 jan. 2014.

haja a identificação do real infrator, a pontuação será cadastrada no prontuário do proprietário.

Dessa forma se um permissionário no caso concreto for autuado por uma infração de trânsito de natureza administrativa (como exemplo deixar de efetuar registro no prazo de trinta dias), ele terá sua PPD cassada, tendo em vista que é uma infração de natureza grave (cinco pontos), mesmo que ela seja de responsabilidade do proprietário.

Não há separação entre condutor e proprietário para fins de responsabilização da infração de trânsito. As infrações de responsabilidade do proprietário também entram no somatório para fins de instauração de processo de suspensão e cassação.

CETRAM/MG faz uma leitura mais extremamenteliteral do CTB, conforme denota o parecer jurídico n. 029/07 de 07/11/2007, relatado pela Conselheira Adriana Neumann Campos Morato Pimentel:

Preliminarmente de suma importância se faz tecer algumas considerações: É sabido que impera no Direito Administrativo o princípio da legalidade, constitucionalmente previsto no artigo 37, figurando este como diretriz básica do Poder Público. Tal princípio institui que toda e qualquer ação da Administração deve estar calcada na lei, ou seja, deve ser autorizada legalmente. Não sendo a conduta perpetrada autorizada por lei, ilícita será a atividade.

Segundo Jose dos Santos Carvalho Filho, o princípio da legalidade “implica subordinação completa do administrador à lei. Todos os agentes públicos, desde o que lhe ocupe a cúspide até o mais modesto deles devem ser instrumentos de fiel e dócil realização das finalidades normativas”. Insta salientar ainda que não se justifica a conduta da Administração ao arrepio da lei, com base no caráter discricionário do poder de polícia, uma vez que a conduta do agente deve se ater aos limites e à forma imposta pela lei.⁸

4.4 Posicionamento do STJ

Os julgados do STJ apontam um entendimento no sentido de preponderância dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade sobre o da legalidade.

O STJ faz clara distinção entre condutor e proprietário; um responsável pela conduta na direção de veículo automotor, e o segundo responsável

⁸ BRASIL. Conselho Estadual de Trânsito de Minas Gerais. Parecer nº 029/07. Relatora: Conselheira Adriana Neumann Campos Morato Pimentel. Belo Horizonte, 07 nov. 2007. Disponível em: <<http://www.cetram.mg.gov.br>>. Acesso em: 10 jan. 2014.

por infrações por não observância de normas relativas à propriedade do veículo (característica, equipamento, registro).

Administrativo. Expedição de CNH definitiva. Ausência de registro de veículo no prazo legal (Art. 233 da Lei nº 9.503/1997- CTB). Infração administrativa de natureza grave cometida por detentor de permissão para dirigir. Fato insuficiente para obstar a expedição da CNH. Interpretação teleológica. Precedentes. Violação da cláusula de reservada de plenário. Inocorrência.

1. De acordo com a orientação jurisprudencial desta Corte, “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 SNT, em especial a segurança e educação para o trânsito, estabelecidos no inciso I do art. 6º do CTB” (REsp 980.851/RS. Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 09/06/2009, DJe 27/08/2009)

2. Desse modo e considerando as circunstâncias do caso e em exame não é razoável impedir o autor de obter a habilitação definitiva em razão de falta administrativa e nada tem a ver com a segurança do trânsito (deixar de efetuar o registro da propriedade dos veículos no prazo de trinta dias) e nenhum risco impõe a coletividade.⁹

Só é possível a cassação ou suspensão da CNH se a infração for de responsabilidade do condutor. Pois, o processo administrativo de suspensão ou de cassação visa punir o infrator contumaz.

De mesmo modo só é possível a cassação da PPD se a infração for de conduta do permissionário na direção de veículo automotor.

Dessa forma fica nítido que o STJ busca fazer uma interpretação teleológica dos dispositivos do CTB afim de que os princípios constitucionais sejam aplicados no caso concreto. A razoabilidade e a proporcionalidade não se sobrepõem ao princípio da legalidade, mas sim se coadunam a fim de propiciar a audição da finalidade da norma.

Não pode o condutor ser penalizado por infração de responsabilidade do proprietário, nem tão pouco o permissionário perder sua CNH definitiva por conduta meramente punível no âmbito administrativo (multa pecuniária). Deve ser proporcional a penalidade com a conduta.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por todo exposto neste trabalho de pesquisa monográfico, resta demonstrado, pela aplicação dos princípios constitucionais é de natureza

⁹BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial nº 262219/RS (2012/0249708-6). 2ª Turma. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Brasília, Diário da Justiça, 18 fev. 2013. Disponível em: <http://www.stj.jus.br>. Acesso em: 10 jan. 2014.

fundamental para o correto funcionamento e interpretação do processo administrativo tanto para suspensão da CNH, como para cassação da PPD.

Além disso, o entendimento pacificado do STJ sobre a responsabilização pelo cometimento da infração de trânsito, deixa claro que o condutor só será responsabilizado por infração de natureza de conduta, seja esta de ação ou de omissão, ao passo que o proprietário será responsabilizado pelas infrações de natureza administrativa, e relativas as características do veículo.

A interpretação teleológica do CTB sedimentou a visão da dupla personalidade infracionária do indivíduo, ou seja, num mesmo indivíduo existe a personalidade do proprietário e do condutor, e para fins de aplicação e instauração de processo administrativo, seja por pontuação ou por infração de trânsito típica, as infrações de responsabilidade do proprietário não entram no somatório, não são computadas.

Da mesma forma o permissionário não deverá ter sua PPD cassada por infração de responsabilidade do proprietário, pois o que se avalia durante o período da prova (permissão) é a observância das normas de circulação e conduta e o cuidado e a preservação da segurança viária.

O proprietário do veículo o CTB estabeleceu como punição a multa pecuniária, ao condutor, seja ele detentor da licença provisória ou definitiva, cabe a ele a pontuação em seu prontuário, e a sujeição a possibilidade de aplicação de processo punitivo.

Portanto torna se inconstitucional aplicação da pena de suspensão da licença para dirigir para condutor por infração de responsabilidade do proprietário, bem como é inconstitucional a cassação da permissão por infração de responsabilidade do proprietário.

REFERÊNCIAS

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.

ARAÚJO, Carlos Mauricio Lociks de. **O princípio da proporcionalidade na jurisprudência do tribunal de contas da União.** Brasília: Edição do Autor, 2005.

BECCARIA, Cesare. **Dos delitos e das penas**. São Paulo: Ridendo Castigat Mores, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 04 abr. 2013.

BRASIL. **Lei nº 9.503**, de 23 de setembro de 1997. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9503.htm>. Acesso em: 05 ago. 2013.

CONTRAN. **Resolução n. 182** de 09 de setembro de 2005. Dispõe sobre uniformização do procedimento administrativo para imposição das penalidades de suspensão do direito de dirigir e de cassação da Carteira Nacional de Habilitação. Disponível em: <http://www.denatran.gov.br/download/Resolucoes/resolucao182_05.doc>. Acesso em: 04 abr. 2013.

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

GOMES, Ordeli Sevedra. **Código de trânsito comentado e legislação complementar**: Atualizada até a Lei 12.760, de 20.12.2012 e Resolução 439/2013. 8. ed. Curitiba: Juruá, 2013.

HONORATO, Cassio Matos. Trânsito seguro: Direito fundamental de segunda dimensão. **Revista dos Tribunais**, n. 911, ano 100, p. 107-169, set. 2011.

MARTINS, Sidney. **Multas de trânsito: defesa prévia e processo punitivo**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2013.

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

MOURA, André Luis de Souza. **Processo administrativo de trânsito: análise e comentário da legislação brasileira da lei 9.503/97 CTB e suas regulamentações**. Curitiba: Juruá, 2013.

NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios do processo na Constituição Federal**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

TONINI, Wagner Adilson. Processo administrativo de suspensão de carteira nacional de habilitação. Análise da responsabilidade de proprietário de veículos. **Jus navigandi**. Teresina. Ano 13 n. 1813. 18 jun. 2008. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/11396>>. Acesso em: 21 mar. 2013.