

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

**TEORIA GERAL DO ATO ADMINISTRATIVO E A PENALIDADE DE MULTA
POR INFRAÇÃO DE TRÂNSITO**

Orientador: Prof. Mário Lange de São Thiago

Aluno: Paulo Euclides Marques

Florianópolis, novembro de 2003



Universidade Federal de Santa Catarina
Centro de Ciências Jurídicas
Colegiado do Curso de Graduação em Direito

TERMO DE APROVAÇÃO

A presente monografia, intitulada **Teoria Geral do Ato Administrativo e a Penalidade de Multa por Infração de Trânsito**, elaborada pelo acadêmico **Paulo Euclides Marques** e aprovada pela Banca Examinadora composta pelos membros abaixo assinados, obteve aprovação com nota **10,0 (dez)**, sendo julgada adequada para o cumprimento do requisito legal previsto no art. 9º da Portaria nº 1886/94/MEC, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução n. 003/95/CEPE.

Florianópolis, 09/12/2003.

Prof. Mário Lange de São Thiago
Orientador e presidente da banca

Prof. Dr. Sérgio Ulckaert de Cadermatori
Primeiro membro titular

Prof. Marcelo Câmara
Segundo membro titular

SUMÁRIO

RESUMO	4
INTRODUÇÃO.....	5
2.0 DIREITO DE TRÂNSITO: REGRAS E PRINCÍPIOS	7
2.1 Princípios aplicáveis em matéria de trânsito	10
3.0 TEORIA GERAL DO ATO ADMINISTRATIVO APLICADA	15
3.1 Ato administrativo e penalidade de multa: conceito e atributos.....	15
3.1.1 Ato administrativo: conceito	15
3.1.2 Ato administrativo: atributos	17
3.1.3 Penalidade de multa: conceito e atributos aplicáveis	21
3.2 Garantias dos administrados que regem os atos administrativos	24
3.3 A classificação doutrinária do ato administrativo de penalidade de multa	28
3.2.1 Outras classificações do ato administrativo	31
3.4 Elementos e pressupostos do ato administrativo <i>lato sensu</i>	33
3.4.1 Doutrina tradicional dos elementos do ato administrativo	35
3.4.2 Doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello	36
3.5 Prescrição e decadência do ato administrativo de penalidade de multa	36
4.0 ELEMENTOS E PRESSUPOSTOS DO ATO ADMINISTRATIVO DE PENALIDADE DE MULTA POR INFRAÇÃO DE TRÂNSITO	40
4.1 ELEMENTOS	40
4.1.1 Conteúdo: Penalidade de Multa por Infração de Trânsito.....	40
4.1.2 Forma: Escrita (obrigatória e única), Auto de Infração de Trânsito.....	41

4.2 PRESSUPOSTOS DE EXISTÊNCIA.....	43
4.2.1 Objeto: Infrator de Trânsito.....	43
4.2.2 Pertinência à Função Administrativa: Função fiscalizadora prevista pelo Código de Trânsito Brasileiro.....	46
4.3 PRESSUPOSTOS DE VALIDADE.....	48
4.3.1 Sujeito (pressuposto subjetivo): Autoridade de Trânsito	48
4.3.2 Motivo (pressuposto objetivo): Ato ou omissão do administrado, tipificado no Código de Trânsito Brasileiro.....	57
4.3.3 Requisitos Procedimentais (pressuposto objetivo): auto de infração > ciência ou notificação > defesa > julgamento do auto > imposição da penalidade de multa > notificação > recursos.....	60
4.3.4 Finalidade (pressuposto teleológico): condições seguras de trânsito	71
4.3.5 Causa (pressuposto lógico): ato ou omissão do administrado, que contraria o CTB e atenta à segurança no trânsito.	76
4.3.6 Formalização (pressuposto formalístico): conteúdo mínimo de informações do ato, conforme o CTB e a regulamentação do CONTRAN.....	78
CONCLUSÃO.....	82
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	85

RESUMO

O presente trabalho almeja contribuir para que a Administração possa aplicar penalidades de multa aos infratores de trânsito com observância das diretrizes do Código de Trânsito Brasileiro - CTB e os administrados se defendam de atos eivados de vícios emitidos pelas autoridades administrativas. A penalidade de multa por infração de trânsito, neste trabalho, é analisada segundo os elementos e pressupostos do ato administrativo *lato sensu*, com enfoque na doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello, além de autores especialistas na matéria de direito de trânsito e decisões jurisprudenciais. Pelo método dedutivo, através do estudo da Teoria Geral do Ato Administrativo, objetiva-se analisar uma modalidade de sanção estatal exteriorizada por um ato administrativo punitivo de multa pecuniária, que dentre as modalidades previstas no rol estabelecido pelo CTB, é a de maior aplicabilidade. O trabalho subdivide-se em um capítulo destinado a discorrer acerca das regras e princípios aplicáveis à disciplina de direito de trânsito, o seguinte com o fito de analisar o ato administrativo em sentido amplo, utilizando-se da doutrina de autores renomados em direito administrativo, para por fim adentrar especificamente na análise dos elementos e pressupostos do ato administrativo de penalidade de multa por infração de trânsito.

Palavras-chave: Ato administrativo; Infração de Trânsito; Penalidade de Multa; Direito Administrativo; CTB – Código de Trânsito Brasileiro

INTRODUÇÃO

Poucas matérias têm um debate tão intensamente prolongado na mídia como a questão do trânsito. Não é por menos, afinal o tema faz parte, direta ou indiretamente, da vida de qualquer pessoa, seja na condição simples de pedestres até adentrar no envolvimento direto em acidentes automobilísticos e suas seqüelas.

Não obstante a esse fato, a profissionalização na área de trânsito ainda é deficitária. O ensino de trânsito, não faz muito tempo (e, por vezes, é assim ainda hoje), constituía-se num breve estudo de um manual do motorista, para fins de aprovação nos exames dos órgãos expedidores das carteiras de habilitação. Não cabe aqui desmerecer tal literatura, mas é insuficiente às necessidades da nova legislação.

A profissionalização dos envolvidos com a aplicação da legislação de trânsito, além do pessoal técnico e de suporte administrativo na área, é um caminho necessário. O resultado da mudança cultural por meio da educação gerará resultados somente a longo prazo, todavia mais sólidos.

Entender o Código de Trânsito Brasileiro (Lei 9.503, de 23 de setembro de 1997), suas instituições e características, é compreender, pois, a sua diretriz por um trânsito cidadão. Para divulgar esse entendimento é de suma importância a especialização dos profissionais em atividade.

A presente monografia tem o propósito de analisar detalhadamente apenas uma das muitas problemáticas do Código de Trânsito Brasileiro, qual seja: a penalidade de multa por infração de trânsito.

Por meio do método de pesquisa bibliográfica, o trabalho tem por finalidade correlacionar e definir os elementos e pressupostos de validade do ato administrativo na composição do ato punitivo de penalidade de multa por infração de trânsito, nos termos do

Código de Trânsito Brasileiro. Contudo, essa monografia limitar-se-á, especificamente, ao tratamento da penalidade de multa, por se entender que as demais penalidades admitidas pelo CTB decorrem de situações análogas e com aplicação mais reduzida.

Dividir-se-á a monografia em três capítulos, o primeiro fará uma breve introdução acerca dos princípios e regras que regem o direito de trânsito, o segundo tratará a teoria geral do ato administrativo, para, por fim, adentrar no terceiro capítulo, sobre os elementos e pressupostos específicos da penalidade de multa por infração de trânsito.

Saliente-se que essa monografia adotará os pressupostos e elementos da doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello¹ como referência, visto que a análise do ato administrativo pelos elementos trazidos pela Lei da Ação Popular (Art. 2.º da Lei 4717, de 29 de junho de 1965) torna o estudo bastante restrito.

Por ir além de uma interpretação legalista, Bandeira de Mello traz uma visão mais completa e abrangente dos requisitos do ato administrativo, os quais separa em elementos e pressupostos, dividindo, ainda, os pressupostos em de existência e de validade.

O ato administrativo válido deve preencher esses requisitos e, sendo a penalidade de multa por infração de trânsito um ato administrativo punitivo, é mister que se analise com a devida profundidade os elementos e pressupostos que o compõem.

Por fim, tomar-se-á as conclusões obtidas pelo presente estudo, que certamente contribuirá com a realidade que envolve a questão da imposição de penalidade de multa por infração de trânsito, especificamente sua aplicação pelos órgãos da Administração Pública competentes.

¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 15.ª ed., São Paulo: Malheiros, 2003.

2.0 DIREITO DE TRÂNSITO: REGRAS E PRINCÍPIOS

A norma específica em matéria de trânsito é a Lei 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro (CTB). O Art. 1.º do CTB estabelece: “o trânsito de qualquer natureza nas vias terrestres do Território Nacional, abertas à circulação, rege-se por este Código”.

Trânsito é definido, normativamente, como sendo “... 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 ” (Art. 1.º, § 1.º, CTB).

Joseval Carneiro² em sua obra, atenta para que o termo *trânsito* é mais amplo que *tráfego* e que este não se pode confundir com aquele, posto que o primeiro abrange valores como ambiente e saúde, por exemplo, enquanto o termo *tráfego* está mais atrelado a requisitos técnicos e específicos. A Constituição Federal determina que é competência privativa da União legislar sobre *trânsito* e *transporte* (Art. 22, Inciso XI da CF/88).

Segundo Arnaldo Rizzardo, a definição de trânsito, que traz o Código de Trânsito Brasileiro, compreende até mesmo quem trafega sozinho numa pista, onde não existe movimentação, e o autor afirma que “... não lhe é facultado desrespeitar a sinalização, e muito menos seguir na contramão da pista. A infração é de natureza formal, e consuma-se independentemente do resultado material que pode advir.”³

De forma complementar, deve-se considerar, ainda, em matéria de trânsito, a Convenção de Viena sobre Trânsito Viário (Decreto 86.714, de 10 de dezembro de 1981) e a Regulamentação Básica Unificada entre Brasil, Argentina, Bolívia, Chile, Paraguai e Uruguai (Decreto s/n.º de 03 de agosto de 1993, publicado no Diário Oficial da União de 04/08/1993).

² CARNEIRO, Joseval. **Comentários ao Código de Trânsito Brasileiro**. São Paulo: LTR, 1998, p 55.

³ RIZZARDO, Arnaldo. **Comentários ao Código de Trânsito Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998, p. 35.

Pode-se perceber que o Código de Trânsito Brasileiro é melhor sistematizado que a lei anterior, dividindo-se em vinte capítulos⁴ (I a XX), o que torna mais clara e atualizada a abordagem do tema.

Dá suporte ao presente trabalho a análise integrada e sistematizada dos seguintes capítulos: I – Das disposições preliminares; II – Do Sistema Nacional de Trânsito; V – Do cidadão; XV – Das infrações; XVI – Das penalidades; XVII – Das medidas administrativas; e XVIII – Do processo administrativo.

Do Capítulo XVI do CTB, que trata das penalidades, o Art. 256 elenca as modalidades de penalidades por infração de trânsito, *ipsis literis*:

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:

- I - advertência por escrito;
- II - multa;**
- III - suspensão do direito de dirigir;
- IV - apreensão do veículo;
- V - cassação da Carteira Nacional de Habilitação;
- VI - cassação da Permissão para Dirigir;
- VII - frequência obrigatória em curso de reciclagem.

Do artigo supracitado depreende-se que a penalidade de multa por infração de trânsito é apenas uma das sete penalidades administrativas legalmente previstas pelo CTB, sendo notoriamente a mais usual.

As penalidades administrativas são aplicadas em relação às infrações previstas ao longo do Capítulo XV do CTB (Artigos 161 a 255). A maior ocorrência da penalidade de multa imposta pela Administração decorre de sua aplicabilidade a todas as infrações

⁴ I – Das disposições preliminares; II – Do Sistema Nacional de Trânsito; III – Das normas gerais de circulação e conduta; IV – Dos pedestres e condutores de veículos não-motorizados; V – Do cidadão; VI – Da educação para o trânsito; VII – Da sinalização de trânsito; VIII – Da engenharia de tráfego, da operação, da fiscalização e do policiamento ostensivo de trânsito; IX – Dos veículos; X – Dos veículos em circulação internacional; XI – Do registro de veículos; XII – Do licenciamento; XIII – Condução de escolares; XIV – Da habilitação; XV – Das infrações; XVI – Das penalidades; XVII – Das medidas administrativas; XVIII – Do processo administrativo; XIX – Dos crimes de trânsito; XX- Das disposições finais e transitórias

tipificadas pelo CTB, sendo as demais penalidades administrativas de aplicação substitutiva, cumulativa ou acessória.

O processo administrativo para aplicação da penalidade de multa segue as regras do Capítulo XVIII do CTB (artigos 280 a 290), se inicia com a autuação por agente da autoridade de trânsito (Auto de Infração de Trânsito – AIT, Art. 280, CTB) e se consolida com o julgamento pela Autoridade de Trânsito, que após análise da consistência do auto, sua notificação tempestiva e eventual defesa prévia, aplicará a penalidade de multa e demais sanções cabíveis (Art. 281, CTB).

As multas estão classificadas em quatro categorias: leves, médias, graves e gravíssimas (Art. 258, CTB), sendo que as últimas podem receber multiplicadores agravantes de três ou cinco vezes o seu valor. As multas têm seu valor expresso em UFIR, transformadas em reais pela Resolução 136, de 02 abril de 2003, do Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN e são graduadas respectivamente em: R\$ 53,20 (50 UFIR), R\$ 85,13 (80 UFIR), R\$ 127,69 (120 UFIR) e R\$ 191,54 (180 UFIR).

A matéria acerca da aplicação de penalidade de multa por infração de trânsito encontra, ainda, regulamentação extensa do CONTRAN, dada pelas resoluções:

Resolução	Regulamentação	Data
Res. 001 do CONTRAN	Estabelece as informações mínimas que deverão constar do Auto de Infração de Trânsito cometida em vias terrestres (urbanas e rurais)	23/01/1998
Res. 66 do CONTRAN	Dispõe sobre a tabela de distribuição de competências entre os órgãos executivos de trânsito.	23/09/1998
Res. 81 do CONTRAN	Disciplina o uso de medidores de alcoolemia e a pesquisa de substâncias entorpecentes no organismo humano, estabelecendo os procedimentos a serem adotados pelas autoridades de trânsito e seus agentes.	19/11/1998
Res. 102 do CONTRAN	Dispõe sobre a tolerância máxima de peso bruto de veículos.	31/08/1999
Res. 104 do CONTRAN	Dispõe sobre a tolerância máxima de peso bruto de veículos.	31/08/1999
Res. 108 do CONTRAN	Dispõe sobre a responsabilidade pelo pagamento de multas	21/12/1999
Res. 136 do CONTRAN	Dispõe sobre os valores de multas	02/04/2003

Res. 146 do CONTRAN	Dispõe sobre os requisitos técnicos mínimos para a fiscalização da velocidade de veículos automotores, reboques e semi-reboques, conforme o Código de Trânsito Brasileiro.	27/08/2003
Res. 148 do CONTRAN	Declara insubsistente perante o CTB as Resoluções 568, 812 e 829 do CONTRAN.	19/09/2003
Res. 149 do CONTRAN	Dispõe sobre o processo administrativo de imposição de penalidades	19/09/2003
Res. 151 do CONTRAN	Dispõe sobre a unificação de procedimentos para imposição de penalidade de multa a pessoa jurídica proprietária de veículos por não identificação de condutor infrator.	08/10/2003
Res. 155 do CONTRAN	Estabelece as bases para a organização e o funcionamento do Registro Nacional de Infrações de Trânsito RENAINF e determina outras providências.	28/01/2004

Após identificar a posição em que se encontra a penalidade de multa por infração de trânsito no ordenamento jurídico vigente é preciso integrar seu conceito e elementos aos princípios que norteiam o Direito de Trânsito e o Direito Administrativo.

2.1 Princípios aplicáveis em matéria de trânsito

Os princípios integram as regras e direcionam sua aplicabilidade a fim de alcançar valores constitucionais supremos, tais como: a liberdade, a democracia, o interesse público em geral.

Não seria diferente em matéria de trânsito e aplicação de sanções administrativas, posto que, além de regras, existem os princípios específicos, que melhor explicam e orientam a disciplina.

Dentro de um universo foram selecionados os seguintes princípios específicos a seguir para análise: legalidade, devido processo legal, ampla defesa e contraditório, publicidade, eficiência e moralidade administrativa.

a) Legalidade:

O princípio da legalidade se sobressai nas áreas de trânsito e imposição de sanções administrativas. Trata-se de princípio fundamental à Administração como afirma Hely Lopes Meirelles: “A eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da Lei e do Direito.”⁵

O princípio da legalidade encontra previsão constitucional expressa nos artigos 5º, Inciso II, 37, *caput* e 84, Inciso IV da CF/88 e, por esse princípio, a Administração está vinculada a atender a norma geral e abstrata, emanada da vontade soberana popular, em detrimento de quaisquer desejos particulares. Nesse sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello diz que:

Pretende-se através da norma geral, abstrata e por isso mesmo impessoal, a lei, editada, pois, pelo Poder Legislativo – que é o colégio representativo de todas as tendências (inclusive minoritárias) do corpo social –, garantir que a atuação do Executivo nada mais seja senão a concretização desta vontade geral.

O princípio da legalidade contrapõe-se, portanto, e visceralmente, a quaisquer tendências de exacerbação personalista dos governantes.⁶

De modo análogo às sanções penais, a estrita legalidade deve ser observada a fim de conter a voracidade arrecadatória do Estado em detrimento dos interesses dos administrados. A Administração, desse modo, está altamente vinculada à lei; a inobservância da lei sujeita o agente administrativo a sanções disciplinares e até mesmo penais.

b) Devido processo legal

O princípio do devido processo legal está intimamente ligado ao da legalidade, o que faz com que parte da doutrina não dê um tratamento diferenciado ao mesmo.

⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 27.ª ed., São Paulo, Malheiros: 2002, p. 86.

⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Op. cit.**, p. 91.

Expresso como garantia fundamental pela Constituição (Art. 5º, Inciso LIV, CF/88), o princípio do devido processo legal permeia o Direito Público como um todo, visto que é alicerce de princípios, tais como: a isonomia, a ampla defesa e o contraditório, e o próprio princípio da legalidade.

Acerca do princípio do devido processo legal afirmam Cintra, Grinover e Dinamarco, *ipsis verbis*:

Compreende-se modernamente, na cláusula do devido processo legal, o direito do procedimento adequado: não só deve o procedimento ser conduzido sob o pálio do contraditório (...), como há de ser aderente à realidade social e consentâneo com a relação de direito material controvertida.⁷

Como não poderia ser diferente, o administrado não pode ser penalizado pela autoridade de trânsito, se não for observado o processo administrativo formalmente previsto pelo Código de Trânsito Brasileiro.

c) Ampla defesa e contraditório

Decorre dos princípios da legalidade e do devido processo legal, o princípio que garante ao administrado (e a qualquer pessoa) a ampla defesa e o contraditório. Trata-se de garantia fundamental positivada pela Constituição Federal (Art. 5º, Inciso LV, CF/88).

Pelo princípio da ampla defesa e do contraditório no processo administrativo, ao administrado são garantidos o uso de meios de provas lícitos, direito a interpor recursos de decisões e de petição aos órgãos públicos.

⁷ CINTRA, Antônio Carlos de Araújo, GRINOVER, Ada Pellegrini e DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. 16.ª ed., São Paulo: Malheiros, 2000, p. 82.

d) Publicidade

O princípio da publicidade dos atos administrativos em geral é visto como mecanismo importante de garantia para a regular aplicação dos demais princípios constitucionais. O próprio princípio da publicidade tem *status* constitucional dado pelo Art. 5º, Inciso XXXIII e XXXIV, alínea “b” e pelo Art. 37, *caput*, da CF/88.

Da importância do princípio da publicidade na seara administrativa, afirma Celso Antônio Bandeira de Mello que: “... não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (...), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida.”⁸

Para aplicação das penalidades de multa por infração de trânsito, em geral, o princípio da publicidade é atingido pela regular notificação, tanto da autuação, quanto da própria penalidade, visto que se tratam de atos individuais e interpartes.

e) Eficiência

O princípio da eficiência conquistou *status* constitucional com a Emenda Constitucional 19, de 4 de junho de 1998, que incluiu a *eficiência* como obrigação da Administração pelo Art. 37, *caput*, da Constituição Federal.

A verdade é que já se tratava de princípio implícito que deveria vincular a Administração no exercício de suas atividades, afinal por esse princípio a função administrativa alcançaria os fins que emanam do povo que instituiu o poder.

Pelo princípio da eficiência, os administrados devem exigir que a Administração, por exemplo, cumpra o processo administrativo legalmente admitido em função de aplicação de penalidades por infração de trânsito, inclusive prazos para julgamento de recursos, que são

⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Op. cit.**, p. 104.

constantemente violados alegando-se motivo de força maior (excesso de processos administrativos de recurso). Tal situação é mesmo surrealista, visto que o excesso é ocasionado pela própria ineficiência administrativa.

A inobservância do princípio constitucional da eficiência pela Administração tem levado ao não cumprimento efetivo da função fiscalizadora e ao não alcance dos interesses primários, previstos pelo Código de Trânsito Brasileiro, trazendo conseqüências negativas à segurança jurídica do processo administrativo de trânsito.

f) Moralidade administrativa

O princípio da moralidade administrativa é um princípio constitucional, previsto, expressa ou indiretamente, pelos artigos 5º, Inciso LXXIII, 85, Inciso V e 37, *caput* e § 4º, CF/88. O povo brasileiro, tão acostumado com notícias de uso da máquina administrativa em função de interesses individuais, não poderia ficar indiferente, portanto a preocupação constitucional em manifestar expressamente a intolerância a tais abusos.

Na área de trânsito, a preocupação coletiva e, em especial, da imprensa, reside na verificação da existência da “indústria de multas”, ou seja, um suposto desvio de finalidade de órgãos executivos de trânsito e seus agentes que, não preocupados em cumprir a legislação ou promover a segurança no trânsito, estariam mais interessados na arrecadação vultosa gerada pela aplicação indiscriminada de penalidades pecuniárias.

Outra questão de moralidade, intensamente explorada na mídia, é a do privilégio de que detém certas pessoas, por favores políticos ou corrupção, de retirada de penalidades dos sistemas informatizados de controle dos órgãos de trânsito, ou até mesmo na via de defesas ou recursos de infrações.

Com tantos exemplos não poderia ser diversa a importância que se deve dar, ao atendimento pela Administração, ao princípio constitucional da moralidade.

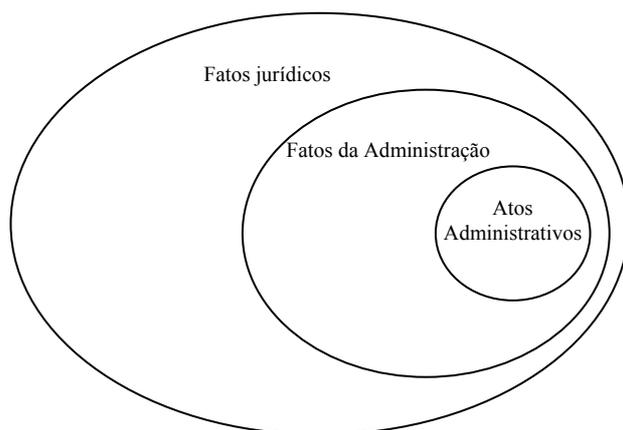
3.0 TEORIA GERAL DO ATO ADMINISTRATIVO APLICADA

3.1 Ato administrativo e penalidade de multa: conceito e atributos

3.1.1 Ato administrativo: conceito

A complexidade da determinação de uma “Teoria Geral dos Atos Administrativos” já se prenuncia na definição de um conceito e na delimitação do tema, visto sua amplitude.

A doutrina em geral, e especialmente a de Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁹, se baseia, para alcançar uma definição final, numa distinção entre ‘atos administrativos’ e ‘atos [ou fatos] da Administração’. Ainda, para Celso Antônio Bandeira de Mello¹⁰, os ‘atos da Administração’ estão inseridos em um conceito amplo dos fatos jurídicos (da Teoria Geral dos Atos Jurídicos do Direito Civil) e englobam os atos administrativos, conforme a representação esquemática abaixo:

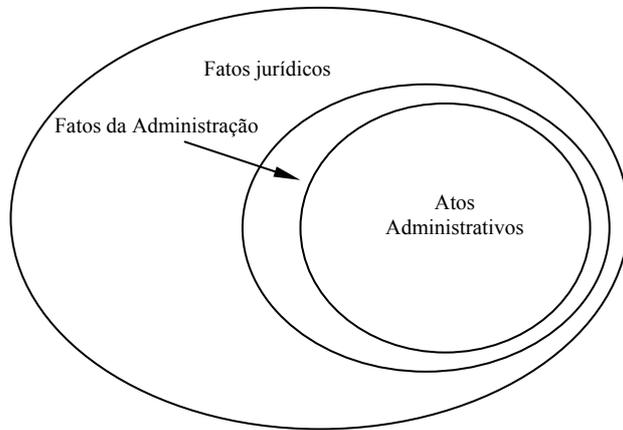


Ato Administrativo: conceito restrito

⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Curso de Direito Administrativo**. 13.^a ed., São Paulo: Atlas, 2001, p. 175-6.

¹⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Op. cit.**, p. 339-43.

Quanto mais amplo o conceito doutrinário de Ato Administrativo, mais próximo o mesmo alcançará o conceito de Fato da Administração, mas sem contudo igualar seu conteúdo, conforme se intui da figura abaixo:



Ato Administrativo: conceito amplo

Dos autores estudados, adotam conceito mais restrito Hely Lopes Meirelles e Maria Sylvia Zanella Di Pietro, respectivamente:

Ato Administrativo é toda manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos ou impor obrigações aos administrados ou a si própria.¹¹ (Conceito baseado no Art. 81 do Código Civil de 1916).

...declaração do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob regime jurídico de direito público e sujeito a controle pelo Poder Judiciário.¹²

Já Celso Antônio Bandeira de Mello, que se atém com maior afinco à problemática da determinação do conceito de ato administrativo, adota um viés mais amplo em sua definição, *ipsis verbis*:

...declaração do Estado (ou de quem lhe faça as vezes, por exemplo, um concessionário de serviço público) no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante providências jurídicas complementares da lei, a título de lhe dar cumprimento, e sujeitas a controle de legitimidade por órgão jurisdicional.¹³

Apesar do exposto, Bandeira de Mello diz que seu conceito amplo pode se tornar mais ou menos restrito se adicionados a ele as restrições de “concretude” (que eliminariam os atos

¹¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Op. cit.**, p. 145.

¹² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Op. cit.**, p. 181.

¹³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Op. cit.**, p. 352.

normativos) e/ou de “unilateralidade” (que eliminariam os contratos administrativos da definição ampla).

3.1.2 Ato administrativo: atributos

A doutrina, naturalmente, diverge acerca da determinação dos atributos do ato administrativo. De outro lado, é quase uníssona ao indicar como base fundamental dos atributos o “interesse público”, que reveste os atos administrativos de qualidades que os atos jurídicos privados não detêm.

Celso Antônio Bandeira de Mello afirma que os atributos do ato administrativo não são uma proteção ou benefício da Administração Pública, mas são da natureza da atividade e do poder do Estado, como ente governamental. Ainda, para esse autor, são atributos dos atos administrativo: a *presunção de legitimidade*, a *imperatividade*, a *exigibilidade* e a *executoriedade*.¹⁴

a) Presunção de Legitimidade

A presunção de legitimidade a que se refere Celso Antônio Bandeira de Mello é reunida por Maria Sylvania Zanella Di Pietro em um atributo que se desdobra em duas linhas, o qual ela denomina: *presunção de legitimidade e de veracidade*¹⁵.

O que a primeira vista indica uma mera questão terminológica, apresenta-se, contudo como uma forma mais inteligível e didática de apresentação. Para Di Pietro a presunção de legitimidade tem correlação com “... à conformidade do ato com a lei; em decorrência desse atributo, presumem-se, até prova em contrário, que os atos administrativos foram emitidos com observância da lei.”¹⁶

¹⁴ *Idem. Ibidem*, p. 382-3.

¹⁵ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Op. cit.**, p. 182.

¹⁶ *Idem*.

Para essa autora a “presunção de veracidade” tem relação com os fatos e que “... em decorrência desse atributo, presumem-se verdadeiros os fatos alegados pela Administração.”¹⁷

Tanto para Celso Antônio Bandeira de Mello quanto para Hely Lopes Meirelles a “presunção de legitimidade” embute o conceito de presunção de veracidade. A principal discordância de Maria Sylvia Zanella Di Pietro a essa doutrina é a afirmação que a presunção de legitimidade inverte o ônus da prova, o que a mesma refuta no sentido de que “... quando se trata de confronto entre o ato e a lei, não há matéria de fato a ser produzida”¹⁸, o que resulta em apenas a presunção de veracidade inverter o ônus da prova. Nessa linha, observa a autora que:

Na realidade (...); inverte-se, sem dúvida nenhuma, o **ônus de agir**, já que a parte interessada é que deverá provar, perante o Judiciário, a alegação de ilegalidade do ato; inverte-se, também, o ônus da prova, porém não de modo absoluto: a parte que propôs a ação deverá, em princípio, provar que os **fatos** em que se fundamenta a sua pretensão são verdadeiros; porém isto não libera a Administração de provar sua verdade, tanto assim que a própria lei prevê, em várias circunstâncias, a possibilidade de o juiz ou o promotor público requisitar da Administração documentos que comprovem as alegações necessária à instrução do processo e à formação da convicção do juiz.¹⁹

Resta evidente que, em termos doutrinários, os atos administrativos em geral devem ser tidos como válidos ou legítimos, e sua inobservância deve resultar, por conseguinte, em desobediência civil desmotivada.

b) Imperatividade

Celso Antônio Bandeira de Mello define a imperatividade como sendo a “(...) qualidade pela qual os atos administrativos se impõem a terceiros, independentemente de sua concordância”²⁰; constituem, unilateralmente, pois, obrigações aos administrados.

¹⁷ *Idem.*

¹⁸ *Idem. Ibidem*, p. 183.

¹⁹ *Idem. Ibidem*, p. 184.

²⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Op. cit.**, p. 383.

Observa Maria Sylvia Zanella Di Pietro²¹ que a imperatividade somente é inerente aos atos administrativos que impõem obrigações, inexistindo nos atos que conferem direitos solicitados pelos administrados ou aqueles meramente enunciativos.

Contribui, ainda, Hely Lopes Meirelles:

Os Atos, porém, que consubstanciam um provimento ou uma ordem administrativa (atos normativos, ordinatórios, punitivos) nascem sempre com imperatividade, ou seja, com a força impositiva própria do Poder Público, e que obriga o particular ao fiel atendimento, sob pena de se sujeitar a execução forçada pela Administração (atos auto-executórios) ou pelo Judiciário (atos não auto-executórios).²²

Por esse atributo, as penalidades de multa por infração de trânsito são aplicadas independentemente da concordância dos administrados, concordância essa que emana da lei, que é expressão da própria vontade popular.

c) Exigibilidade

Para Celso Antônio Bandeira de Mello a exigibilidade é atributo diverso da excoerutoriedade, o que se coaduna com a doutrina civilista, onde a exigibilidade está na formação do título, que necessita de uma ordem judicial para ser coercitivamente imposto, caso não haja cumprimento voluntário da obrigação.

Desta forma, Bandeira de Mello define a exigibilidade, *ipsis literis*:

... é a qualidade em virtude da qual o Estado, no exercício da função administrativa, pode exigir de terceiros o cumprimento, a observância, das obrigações que impôs. Não se confunde com a simples imperatividade, pois, através dela, apenas se constitui uma dada situação, se impõe uma obrigação. A exigibilidade é o atributo do ato pelo qual se impele à obediência, ao atendimento da obrigação imposta, sem necessidade de recorrer ao Poder Judiciário para induzir o administrado a observá-la.²³

Maria Sylvia Zanella Di Pietro, que tem posição doutrinária diversa, não concorda com a dissociação do atributo da exigibilidade, que na verdade resultaria numa

²¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Op. cit.**, p.184.

²² MEIRELLES, Hely Lopes. **Op. cit.**, p. 156.

²³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Op. cit.**, p. 383.

executoriedade indireta, visto que a Administração compele indiretamente o administrado ao cumprimento do ato aplicando-lhe outras sanções administrativas. Afirmo Di Pietro:

A diferença, nas duas hipóteses, está apenas no meio coercitivo; no caso da **exigibilidade**, a Administração se utiliza de **meios indiretos** de coerção, como a multa ou outras penalidades administrativas impostas em caso de descumprimento do ato. Na **executoriedade** a Administração emprega **meios diretos** de coerção, compelindo **materialmente** o administrado a fazer alguma coisa, utilizando-se inclusive da força. Na primeira hipótese, os meios de coerção vêm sempre definidos na lei; na segunda, podem ser utilizados, independentemente de previsão legal, para atender situação emergente que ponha em risco a segurança, a saúde de outro interesse da coletividade.²⁴

É mais coerente, entretanto, a doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello, visto que não há que se falar em executoriedade quando a Administração, mesmo por meios indiretos, não consegue impor coercitivamente ao administrado certa conduta que deseja.

O autor cita o exemplo do cidadão que é notificado para construir calçada em frente de casa, caso não cumpra, poderá ser multado ou a Prefeitura poderá construir a calçada às suas expensas, entretanto nunca a Administração poderá compelir materialmente o infrator a cumprir o mandamento. São os atos administrativos não dotados de executoriedade (ou auto-executoriedade).

Pelo atributo da exigibilidade, a Administração tem direito, por exemplo, de negar licenciamento de veículo em débito de multas regularmente notificadas ao infrator (Art. 131, § 2.º do CTB).

d) Executoriedade

Na linha de pensamento de Celso Antônio Bandeira de Mello, a executoriedade “... é a qualidade pela qual, o Poder Público pode compelir **materialmente** o administrado, sem precisão de buscar previamente as vias judiciais, ao cumprimento da obrigação que impôs e exigiu.”²⁵

²⁴ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Op. cit.**, p. 185-6.

²⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Op. cit.**, p. 383.

A executoriedade estaria reservada aos atos que a lei prevê expressamente ou àqueles em que tal atributo é garantia da preservação do interesse público confiado à Administração (urgência, calamidade, saúde pública, segurança), onde a tramitação de uma ação judicial seria frustrada pelo *periculum in mora*.

Observa Hely Lopes Meirelles que “... realmente não poderia a Administração bem desempenhar sua missão de auto-defesa dos interesses sociais se, a todo momento, encontrando natural resistência do particular, tivesse que recorrer ao Judiciário para remover a oposição individual à atuação pública.”²⁶

Maria Sylvia Zanella Di Pietro observa, ainda, que mesmo os atos auto-executórios não estão imunes ao controle judicial ou mesmo administrativo, *ipsis verbis*:

Embora se diga que a decisão executória dispensa a Administração de ir preliminarmente a juízo, essa circunstância não afasta o controle judicial *a posteriori*, que pode ser provocado pela pessoa que sentir lesada pelo ato administrativo, hipótese em que poderá incidir a regra da responsabilidade objetiva do Estado por ato de seus agentes (Art. 37, § 6º da Constituição). Também é possível ao interessado pleitear, pela via administrativa ou judicial, a suspensão do ato ainda não executado.²⁷

Os atos administrativos de imposição de penalidade e sanções administrativas podem ser dotados de executoriedade, no caso de demissão de funcionário público, por exemplo, ou serem atos não “auto-executórios”, como no caso, por exemplo, das penalidades de multa por exercício irregular de profissão regulamentada.

3.1.3 Penalidade de multa: conceito e atributos aplicáveis

a) Conceito

A penalidade de multa como uma espécie de ato administrativo punitivo tem poucas referências nos manuais de direito administrativo. Pode se extrair alguma referência na obra de Celso Antônio Bandeira de Mello, que os define “quanto aos resultados sobre a esfera

²⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. **Op. cit.**, p. 157.

²⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Op. cit.**, p. 186.

jurídica dos administrados” em atos *ampliativos* ou *restritivos*. A penalidade de multa se enquadra dentre os atos restritivos, que Maria Sylvia Zanella Di Pietro define como sendo “...os que diminuem a esfera jurídica do destinatário ou lhe impõe novas obrigações, deveres ou ônus. Exemplo: os que extinguem os atos ampliativos, **as sanções administrativas em geral**, as ordens, as proibições, etc.”²⁸.

Enquanto Maria Sylvia Zanella Di Pietro silencia acerca da penalidade de multa como ato administrativo (modalidade que se enquadra na sua definição restrita de ato administrativo), é na obra de Hely Lopes Meirelles que temos referências explícitas. Assim define Hely Lopes Meirelles como sendo ato administrativo punitivo:

Atos administrativos punitivos são os que contêm uma sanção imposta pela Administração àqueles que infringem disposições legais, regulamentares ou ordinatórias dos bens ou serviços públicos. Visam a punir e reprimir as infrações administrativas ou a conduta irregular dos servidores ou dos particulares perante a Administração.²⁹

Pela definição, constata-se a preocupação do autor em realçar o exercício do Poder Público pela Administração, impondo sanções aos administrados que infringem as normas do Estado, de forma a reprimir tais condutas.

Restringindo o foco à penalidade de multa, Hely Lopes Meirelles define multa administrativa como sendo “... toda imposição pecuniária a que se sujeita o administrado a título de compensação do dano presumido da infração. (...) A multa administrativa é de natureza objetiva e se torna devida independentemente da ocorrência de culpa ou dolo do infrator.”³⁰

Pelo critério do autor, vê-se uma preocupação com a proporcionalidade da pena aplicada, posto que a mesma corresponderia a uma compensação do dano presumido da infração. Essa proporcionalidade, no caso específico das penalidades de multa por infração de

²⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Op. cit.**, p. 389.

²⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Op. cit.**, p. 190.

³⁰ *Idem. Ibidem*, p. 191.

trânsito, está plenamente vinculada ao valor estabelecido em lei à infração (Código de Trânsito Brasileiro). Isto é, corroborado por Arnaldo Rizzardo, que menciona:

Aspecto importante a considerar está no princípio da legalidade das sanções, em obediência ao Art. 5.º, inc. XXXIX, da Carta Federal, pelo qual todas as exigibilidades de conduta devem assentar numa previsão legal (...). As autuações e lançamentos de penalidades, como aplicações de multas, remoções, apreensões de veículos e outras espécies, devem estar amparadas na lei de trânsito. Os agentes de trânsito exercerão suas atividades fiscalizadoras, ostensivas e repressivas dentro dos limites da lei.³¹

Especificamente, acerca da penalidade de multa por infração de trânsito, pode se extrair sua definição pelo método dedutivo, visto que o próprio Código de Trânsito Brasileiro define a infração de trânsito como, *ipsis literis*: “inobservância a qualquer preceito da legislação de trânsito, às normas emanadas do Código de Trânsito, do Conselho Nacional de Trânsito e a regulamentação estabelecida pelo órgão ou entidade executiva do trânsito.”³²

Como se observa, as penalidades de multa por infração de trânsito são atos administrativos punitivos, caracterizados como uma pena pecuniária plenamente vinculada à lei (Código de Trânsito Brasileiro).

b) Atributos aplicáveis

Pelas definições apresentadas, o ato administrativo de penalidade de multa por infração de trânsito detém os atributos da *presunção de legitimidade*, da *imperatividade* e da *exigibilidade*.

Quanto à executoriedade, trata-se de atributo do qual as penalidades de multa em geral não detém, afirmando Régis Fernandes de Oliveira que “...esta sanção não goza de executoriedade. É imprescindível a via jurisdicional para exigência do montante da infração.”³³

³¹ RIZZARDO, Arnaldo. *Op. cit.*, p. 465.

³² LAZZARI, Carlos Flores e WITTER, Ilton da Rosa. *Anexo I do Código de Trânsito Brasileiro in: Nova Coletânea de Legislação de Trânsito*. 19.ª ed., Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 2002, p. 45.

³³ OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Infrações e sanções administrativas*. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 1985, p. 86.

São atos não executórios por natureza, visto que a Administração não detém o poder de cobrar os valores das multas aplicadas coercitivamente, para tanto terá que recorrer ao Judiciário “executando” seus créditos.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello não se deve confundir os meios indiretos de coerção, como meios executórios da Administração, entretanto se tratam de atos inerentes a sua exigibilidade.

Assim, no caso específico da penalidade de multa por infração de trânsito, os atos de não licenciamento de veículo em débito com multas (Art. 131, § 2.º, CTB) são apenas atos inerentes ao atributo da exigibilidade e não configuram “inconstitucionalidade” ou mesmo “ilegalidade”, desde que a penalidade tenha sido regularmente notificada ao infrator.

3.2 Garantias do administrado que regem os atos administrativos

Em contraposição aos atributos do ato administrativo, que correspondem a verdadeiras garantias à Administração, Celso Antônio Bandeira de Mello em sua obra *Ato administrativo e direito dos administrados*³⁴ formula quatro garantias do administrado que devem reger os atos administrativos, quais sejam: a função, o interesse público, a tipicidade e o formalismo.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro classifica a tipicidade como sendo componente dos atributos do ato administrativo, entretanto expressa que o mesmo tem natureza de garantia do administrado. O próprio Celso Antônio Bandeira de Mello omite tal classificação em sua obra mais recente (*Curso de Direito Administrativo*), inserindo tais garantias nos elementos e pressupostos do ato ou em seus princípios, forma como vem sendo tratada por grande parte dos autores.

³⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Ato administrativo e direitos dos administrados**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981, p. 13 e ss.

a) Função

Em face do ato de direito civil, que se rege fundamentalmente pela autonomia da vontade, Celso Antônio Bandeira de Mello relaciona a “função”, que rege o ato administrativo e se fundamenta nos princípios da legalidade e da finalidade pública do ato.

Desta forma, afirma Celso Antônio Bandeira de Mello: “Em administração não há liberdade de querer. Só se pode querer o que sirva para cumprir uma finalidade antecipadamente estabelecida em lei.”³⁵ Assim sendo, a função implica na total ausência de autonomia da vontade.

A função é classificada atualmente por Celso Antônio Bandeira de Mello como pressuposto de existência do ato administrativo, o qual denomina de *pertinência à função administrativa*, sendo que seu desvio implica na invalidade do ato administrativo.

b) Interesse público

Inegavelmente, todos os autores tratam o interesse público como princípio que rege as atividades administrativas em geral. Celso Antônio Bandeira de Mello relaciona o interesse público como garantia dos administrados em face dos interesses individuais.

Assim sendo, sentencia Celso Antônio Bandeira de Mello: “O ato civil busca a satisfação de interesses individuais ou particulares enquanto o ato administrativo está preordenado a interesses supra individuais.”³⁶

A conclusão de que os atos administrativos não devem atender unicamente a interesses individuais é de simples observação, outrossim Celso Antônio Bandeira de Mello vai mais além, sendo que estes mesmos atos não devem servir unicamente para atender ao interesse do

³⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Ato administrativo e direitos dos administrados...Op. cit.**, p. 13.

³⁶ *Idem. Ibidem*, p. 15.

Estado como ente personalizado, tais interesses são tidos por Celso Antônio como interesses *secundários*.

O Estado, meramente como subjetivação de uma organização, vale dizer, como pessoa, – tal como qualquer outra entidade – poderia considerar de seu interesse a obtenção de vantagens, de comodidades e a liberação de encargos e deveres, pois isto corresponderia a um proveito para o aparelho estatal. Em suma: seria um interesse meramente de sua unidade subjetiva, isto é, daquele ‘centro’ personalizado. Manifestar-se-ia no Estado como se manifesta em qualquer pessoa. Ocorre que tais interesses não são legitimamente defensáveis quando descoincidentes com a verdadeira razão de existir do Estado: satisfazer interesses públicos.³⁷

Como exemplo, na área de trânsito ter-se-ia a ilegitimidade de a Administração, a título de prorrogar ainda mais a devolução de valores arrecadados indevidamente, demorar demasiadamente no julgamento de recursos de infrações, que não têm efeito suspensivo. Legitimidade teria se buscasse a garantia da legalidade pelo controle administrativo e a autotutela, como interesses públicos primários.

c) Tipicidade

A tipicidade tem relação com o princípio da legalidade, que vincula a Administração a finalidades públicas previamente estabelecidas. Afirma Maria Sylvia Zanella Di Pietro que: “Para cada finalidade que a Administração pretende alcançar existe um ato definido em lei.”³⁸

Correlaciona Celso Antônio Bandeira de Mello com o ato civil, que é em geral atípico e desde que não haja proibição legalmente prevista, o ato é lícito. Diverso é o ato administrativo que, conforme explica Celso Antônio Bandeira de Mello: “Não é qualquer ato administrativo que é idôneo para alcançar um fim público, mas apenas aquele concebido como sendo o ato próprio para buscá-lo.”³⁹

³⁷ *Idem*.

³⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Op. cit.**, p. 186.

³⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Ato administrativo e direitos dos administrados...Op. cit.**, p. 19.

Especificamente em matéria de infrações e sanções administrativas, a tipicidade é elemento primordial e que deve ser observado pela Administração. Régis Fernandes de Oliveira, sobre o tema, disserta:

Para que haja aplicação da penalidade e para que se identifique a infração administrativa, impõe-se que esteja presente o ‘tipo’, ou seja, o ‘conjunto de elementos de comportamento punível previsto na lei administrativa.’ A descrição da infração deve estar prevista em lei ou regulamento, quando a hipótese normativa for genérica, incumbindo à Administração limitar as probalidades fáticas.⁴⁰

Em matéria de infrações administrativas não prevê a legislação brasileira, inclusive na área de trânsito, a penalização da *tentativa* de infração, por exemplo. Para Régis Fernandes de Oliveira, que afirma ser a tentativa ato típico, mas sem consumação: “...a tentativa de infração existe, ‘ontologicamente’; não é punível porque a lei não contém dispositivos que a estabeleçam.”⁴¹

Tem-se como presumido que o tipo legal já traz a finalidade que a lei objetiva, que no caso das infrações de trânsito típicas, é a de coibir comportamentos que prejudiquem a garantia de um trânsito em condições seguras. Desta forma, são inválidos aqueles atos infracionais não previamente tipificados pela lei (ou regulamento).

d) Formalidade

Novamente, ao contrário dos atos civis, que independem de forma salvo expressa previsão legal, os atos administrativos são essencialmente formais. Celso Antônio Bandeira de Mello diz o seguinte: “...o ato administrativo tem que se ater a um ritual formalístico. Necessita expressar-se dentro de certos modelos e atender a um plexo de exigências em sua exteriorização.”⁴²

⁴⁰ OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Op. cit.**, p. 7.

⁴¹ *Idem. Ibidem*, p. 79.

⁴² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Ato administrativo e direito dos administrados...Op. cit.**, p. 19-20.

Mesmos os atos que independem de forma expressa em lei, devem ser exteriorizados de maneira a garantir ao menos que o administrado se defenda de atos ilegais ou eivados de vícios que tornem o ato nulo.

3.3 A classificação doutrinária do ato administrativo de penalidade de multa

Em que pese a classificação doutrinária dos demais autores administrativistas, a obra de Hely Lopes Meirelles⁴³ é a que traz a classificação mais tradicional dos atos administrativos, inclusive se referindo expressamente à penalidade de multa.

Meirelles em sua obra traz uma série de classificações do ato administrativo para em seguida distinguir suas espécies. A classificação desse autor segue o quadro abaixo descrito, sempre considerando que outras classificações não serão desprezadas:

N.º	CLASSIFICAÇÃO
01	ATOS GERAIS ATOS INDIVIDUAIS
02	ATOS INTERNOS ATOS EXTERNOS
03	ATOS DE IMPÉRIO ATOS DE GESTÃO ATOS DE EXPEDIENTE
04	ATOS VINCULADOS ATOS DISCRICIONÁRIOS
05	OUTRAS CLASSIFICAÇÕES

Seguindo a classificação anteriormente descrita pode-se definir a posição em que se encontra a penalidade de multa e, por conseguinte, a aplicada às infrações de trânsito, sem contudo abandonar a posição de Celso Antônio Bandeira de Mello.

Primeiramente, pode-se afirmar que a penalidade de multa se configura em um ato *individual*, assim definido por Meirelles como sendo “... aqueles que se dirigem a

⁴³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Op. cit.**, Cap. IV.

destinatários certos, criando-lhes situação jurídica particular.”⁴⁴ Dessa forma, não se confunde com os atos *gerais*, que não possuem destinatário certo.

Quanto à segunda classificação, a penalidade de multa é considerada como sendo um ato administrativo *externo*, posto que na definição de Meirelles esses são *atos* “... que alcançam os administrados, os contratantes e, em certos casos, os próprios servidores, provendo sobre seus direitos, obrigações, negócios ou conduta perante a Administração.”⁴⁵ Os atos *internos* seriam restritos aos órgãos ou agentes da repartição administrativa que os emitem.

Em seguida, os atos administrativos seriam atos genuinamente de *império* ou de *autoridade*, que segundo Meirelles seriam aqueles atos “... que a Administração pratica usando de sua supremacia sobre o administrado ou servidor e lhes impõem obrigatório atendimento.”⁴⁶ Assim sendo, não se confundem com os atos de *gestão*, destinados a negócios e administração e com os atos de *expediente*, destinados a dar andamento ordinatório aos processos da repartição.

Contudo, alerta Celso Antônio Bandeira de Mello, tal distinção encontra-se ultrapassada e em desuso, dada a sua inexatidão, sendo mais precisa a classificação em atos de *Direito Privado* praticados pela Administração e os atos regidos pelo *Direito Público*, sendo a penalidade de multa integrante desta categoria:

Esta velha distinção está em desuso desde o final do século passado por imprecisa, inexata e haver perdido sua função primordial (excluir responsabilidade do Estado pela prática dos primeiros [atos de Império] e admiti-la para os segundos). De acordo com a antiga concepção, só os primeiros seriam verdadeiramente atos administrativos.⁴⁷

⁴⁴ *Idem. Ibidem*, p. 160.

⁴⁵ *Idem. Ibidem*, p. 161.

⁴⁶ *Idem.*

⁴⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Op. cit.**, p.392.

Todavia, de longe, a classificação doutrinária mais polêmica e importante é a distinção entre atos *vinculados* e *discricionários*. Apesar da posição da maioria dos autores, resta mais coerente à tomada por Celso Antônio Bandeira de Mello, que em resumo admite tal distinção para colocar que os atos estão carregados de maior ou menor discricionariedade, *ex positis*:

Uma das grandes distinções que se faz entre os atos administrativos e à qual se atribui o maior relevo, com justa razão, é a que os separa em atos vinculados e ‘discricionários’. Em rigor, estes últimos só se nominariam adequadamente como ‘atos praticados no exercício de competência discricionária’. Com efeito, a dicção ‘ato discricionário’, só pode ser tolerada como uma forma elíptica de dizer ‘ato praticado no exercício de competência ensejadora de certa discricião’ e, mesmo assim, cumpre advertir que a impropriedade da nomenclatura corrente (que leva à oposição ato discricionário/ato vinculado) é causa de inúmeros e grandes equívocos jurídicos.⁴⁸

Com isso, resta evidente que os atos administrativos de penalidade de multa por infração de trânsito são atos *vinculados*, ou seja, com quase nenhum grau de discricionariedade.

À administração, pelo princípio da legalidade, não é permitido que se furte ao cumprimento da lei, que determina uma série de hipóteses de aplicação de sanções administrativas por atos infracionais dos administrados na área de trânsito. Desta forma, se configura como no direito penal, visto que sob pena de omissão não se pode deixar de aplicar a rigor a legislação de trânsito.

Na prática, o que se observa é a existência do que alguns autores tratam como sendo discricionariedade na aplicação ou não das sanções administrativas em certos casos, especialmente na área de trânsito, com maior ou menor ênfase em certos atos infracionais. Apesar disso, não é essa “discricionariedade” (que se apresenta mais como “arbitrariedade”) a que se refere a doutrina, mas sim a que faz com que se classifique a penalidade de multa por infração de trânsito como um ato administrativo altamente vinculado, visto seu extremo grau de vinculação ao CTB, e ainda, a um procedimento administrativo legalmente definido. Basta

⁴⁸ *Idem. Ibidem*, p. 393.

que a Administração inicie o processo e está vinculada à regular execução do procedimento e à aplicação efetiva da sanção.

Geraldo de Faria Lemos Pinheiro e Geraldo Ribeiro, sobre a aplicação obrigatória da sanção administrativa prevista pelo CTB, têm uma posição que ilustra uma modalidade de discricionariedade que não é muito abordada pela doutrina:

Embora o Código de Trânsito Brasileiro não tenha feito referência à advertência verbal por parte do agente, será razoável considerarmos de bom senso que ele, diante das circunstâncias, deixe de lavrar a autuação para as infrações de natureza leve ou média, admoestando educadamente o infrator.⁴⁹

Essa modalidade de discricionariedade, na prática, ocorre ainda mais na aplicação das medidas de segurança, quando em geral a Administração deixa de reter os veículos irregulares, mesmo quando lhes aplica a penalidade de multa, normalmente por falta de espaço nos pátios de depósito. Trata-se, contudo, de falta administrativa grave, que sujeita as autoridades às sanções penais e disciplinares internas.

3.3.1 Outras classificações do ato administrativo

Outras classificações doutrinárias são relatadas. Ao que parece Celso Antônio Bandeira de Mello e Hely Lopes Meirelles são os autores que mais se detêm na doutrina de classificação do ato administrativo.

Dentre as classificações relevantes, temos a que especifica os atos em simples, complexos e compostos. Nessa linha de classificação a penalidade de multa por infração de trânsito estaria dentre as modalidades de *atos simples*. Para Meirelles é ato simples aquele “... que resulta da manifestação de vontade de um único órgão, unipessoal ou colegiado.”⁵⁰

⁴⁹ PINHEIRO, Geraldo de Faria Lemos e RIBEIRO, Dorival. **Código de Trânsito Brasileiro Interpretado**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2000, p. 420.

⁵⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. **Op. cit.**, p.168.

Para Meirelles, compostos seriam aqueles atos resultantes de uma vontade única de um órgão, mas dependentes da verificação por parte de outro, e os complexos necessitariam da conjugação da vontade de dois órgãos administrativos distintos.

Para Bandeira de Mello essa classificação restringe-se entre atos simples e complexos, inexistindo os compostos, mas devidamente a sua concepção acerca de procedimento administrativo como junção encadeada de vários atos administrativos distintos.

Em face da existência de uma autuação prévia do infrator de trânsito, exteriorizada pelo auto de infração de trânsito, que é lavrado por agente da autoridade competente, como condição *sine qua nom* para a posterior imposição da penalidade de multa, pode parecer mais adequada a classificação desse ato como um ato composto, entretanto não é a autuação dependente de verificação por outro órgão, mas se trata sim de pré-requisito de aplicação da penalidade.

A relevância dessa classificação está em verificar que o ato em estudo depende de uma conjugação de atos, ou seja, é dependente de um processo administrativo, que será melhor estudado como pressuposto de validade do ato de imposição de penalidade de multa por infração de trânsito.

Outra classificação admitida pela doutrina é quanto aos efeitos, que diferencia os atos constitutivos e os declaratórios, conforme Celso Antônio Bandeira de Mello. Para averiguar a complexidade de tal classificação deve-se partir do princípio que a penalidade de multa por infração de trânsito é uma modalidade de ato declaratório, que na definição de Bandeira de Mello são aqueles “... que afirmam a preexistência de uma situação de fato ou de direito.”⁵¹ Hely Lopes Meirelles⁵² prefere definir esse tipo de ato como sendo de *constatação*, que se contrapõe aos atos constitutivos e os desconstitutivos.

⁵¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Op. cit.**, p.389.

⁵² MEIRELLES, Hely Lopes. **Op. cit.**, p.173

Por fim, uma classificação trazida por Meirelles em sua obra é a entre atos auto-executórios e não auto-executórios, classificação não especificada por Bandeira de Mello.

A penalidade de multa por infração de trânsito, por esta doutrina, é um ato não auto-executório. O ato auto-executório é definido por Meirelles como sendo aquele “... que traz em si a possibilidade de ser executado pela própria Administração, independentemente de ordem judicial.”⁵³

A penalidade de multa *de per se* é aplicada pela Administração sem a intervenção judicial, entretanto não pode ser cobrada coercitivamente sem amparo de decisão do Judiciário transitada em julgado. É certo que a Administração tem poderes legais, tais como, o não licenciamento dos veículos com débito de multas (Art. 131, § 2.º, CTB), que indiretamente coagem o administrado ao cumprimento das sanções administrativas a ele imputadas.

A matéria pôde ser melhor verificada quando do estudo dos atributos do ato administrativo, já analisados em um título à parte.

Conclui-se que as penalidades de multa por infração de trânsito são atos administrativos: individuais, externos, de Direito Público (ou de Império, correlacionados à doutrina de Hely Lopes Meirelles), vinculados, simples, declaratórios (ou de constatação), não auto-executórios, dentre outras classificações doutrinárias que foram suprimidas.

3.4 Elementos e pressupostos do ato administrativo *lato sensu*

A doutrina tradicional do ato administrativo tem sua expressão no Art. 2º, Incisos da Lei 4.717, de 29 de junho de 1965. A lei da Ação Popular orienta a doutrina ao estabelecer

⁵³ *Idem. Ibidem*, p. 172.

cinco “pontos” que, se violados pela Administração, legitimariam qualquer do povo para intentar ação constitucional em defesa do interesse público.

Não é função essencial da lei definir ou mesmo instituir elementos definidores, pois, em que pese o avanço da Lei da Ação Popular à época, a mesma lei influenciou uma doutrina tradicional que, atrelada a um parâmetro legal, não acompanhou o desenvolvimento das atividades e relações administrativas atuais.

Assim, são vários os doutrinadores que desenvolveram suas doutrinas acerca dos elementos que constituem o ato administrativo com base no Art. 2º da Lei da Ação Popular. Destacam-se: Hely Lopes Meirelles e Maria Sylvia Zanella Di Pietro.

A teoria tradicional dos cinco elementos do ato administrativo parecia se ajustar perfeitamente a atos simples ou singulares, mas não a atos complexos e dependentes de um processo (ou procedimento) administrativo.

Outros são os esgotamentos da doutrina tradicional dos cinco elementos, como, por exemplo, confundir em um mesmo elemento forma, formalidades e procedimento e, também, dar tratamento único ao motivo do ato, causa e a sua motivação.

Celso Antônio Bandeira de Mello, em seu Curso de Direito Administrativo, ampliou a doutrina tradicional ao criticar uma ligação “reducionista” entre a Lei da Ação Popular e os elementos do ato administrativo, mas sem, contudo, em sua teoria, deixar de abarcar todos os elementos daquela doutrina, com maior rigor de detalhamento e sem a preocupação em repetir a lei.

Assim, vejamos as diferenças essenciais entre a doutrina tradicional e a de Celso Antônio Bandeira de Mello, menos restritiva.

3.4.1 Doutrina tradicional dos elementos do ato administrativo

Para a doutrina tradicional, o ato administrativo possui cinco elementos básicos, que têm sua exteriorização no Art. 2º da Lei da Ação Popular que, conforme Hely Lopes Meirelles⁵⁴ são: *competência, objeto, forma, motivo e finalidade*.

Em verdade, a teoria tradicional dos elementos do ato administrativo formou-se pela ampliação dos elementos do ato jurídico do Direito Civil, atualmente previstos pelo Art. 104 do Código Civil (Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002).

São requisitos de validade dos negócios jurídicos, segundo o Art. 104 do Código Civil: “I – agente capaz; II – objeto lícito, possível, determinável ou determinado; e III – forma prescrita ou não defesa em lei.”

Sobre a matéria, o autor argentino Juan Carlos Casagne afirma:

En esta materia, si bien la estructuración de una teoría acerca de los elementos del acto administrativo no debe desconocer los principios que informan la categoría del acto jurídico en la teoría general del derecho, lo cierto es que resulta imprescindible tener en consideración las peculiaridades propias de la disciplina publicística en que aquélla se desenvuelve.⁵⁵

Para Casagne, os elementos essenciais do ato administrativo são: sujeito, causa, objeto, forma e finalidade. A crítica de Celso Antônio Bandeira de Mello se fundamenta no fato de que não pode ser elemento (parte de um todo) algo de natureza diversa do próprio ato.

Não há que se falar, portanto, que a doutrina tradicional dos cinco elementos, seguida por Hely Lopes Meirelles, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Juan Carlos Casagne, Odete Medauar, entre outros é infundada, incorreta ou mesmo ultrapassada. Afinal, todos os autores tratam o ato administrativo de forma diversa do ato ou negócio jurídico civil, apontando os pressupostos, requisitos ou elementos que diferenciam um e outro, havendo apenas muitas divergências terminológicas e enfoques diferenciados.

⁵⁴ *Idem. Ibidem*, p. 146.

⁵⁵ CASAGNE, Juan Carlos. **El acto administrativo**. 2.ª ed., Buenos Aires, Abeledo:Perrot: 1981, p. 182.

3.4.2 Doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello

Pela doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello, o ato administrativo se divide em dois elementos (Conteúdo e Forma), garantidos por pressupostos de existência e de validade, que podem ser melhor visualizados pelo quadro abaixo:

A T O A D M I N I S T R A T I V O	Elementos	Conteúdo		
		Forma		
	Pressupostos	de Existência	Objeto	
			Pertinência à função administrativa	
	de Validade	Sujeito (pressuposto subjetivo)		
		Motivo (pressuposto objetivo)		
		Requisitos procedimentais (pressuposto objetivo)		
		Finalidade (pressuposto finalístico)		
		Causa (pressuposto lógico)		
		Formalização (pressuposto formalístico)		

A forma pormenorizada como Celso Antônio Bandeira de Mello trata o ato administrativo, principalmente quanto a seus elementos e pressupostos, permite um estudo mais aprofundado de qualquer ato administrativo específico, o que facilita a compreensão e, principalmente, a identificação de vícios que o invalidem.

Os elementos e pressupostos do ato administrativo na teoria de Celso Antônio Bandeira de Mello serão melhor tratados no capítulo seguinte.

3.5 Prescrição e decadência do ato administrativo de penalidade de multa

A prescrição e a decadência também afetam as penalidades administrativas. Isto decorre da previsão constitucional do Art. 5º, Inciso LXVII, alínea “b”, CF/88, que inadmite penas de caráter perpétuo.

A prescrição é tida como a perda do direito de ação pelo decurso de certo lapso temporal, desta forma afirma Weida Zancaner: “A prescrição traz em seu bojo, ao determinar a extinção da ação, os seguintes efeitos: o titular da ação prescrita perde o direito de exercitá-lo; por sua vez, o sujeito passivo da ação adquire o direito de não ser acionado.”⁵⁶

Outrossim, a decadência é instituto diverso, de maneira que distingue Celso Antônio Bandeira de Mello, *ipsis verbis*: “Tal situação é diversa da que ocorre na ‘decadência’, pois esta é perda do ‘próprio direito’, em si mesmo, por não utilizá-lo no prazo previsto para o seu exercício...”⁵⁷

Ressalta Hely Lopes Meirelles a importância da prescrição visto que: “...o instituto da ‘prescrição administrativa’ encontra justificativa na necessidade de estabilização das relações entre o administrado e a Administração (...), em obediência ao princípio da ‘segurança jurídica’...”⁵⁸

Na área de trânsito, dentre outras disciplinas administrativas, não há expressamente determinação do prazo prescricional. A matéria era impropriamente regulada pela Resolução 812 do CONTRAN, de 03 de setembro de 1996 (declarada insubsistente em face do Código de Trânsito Brasileiro pela Resolução 148 do CONTRAN, de 19 de setembro de 2003), visto que não havia autorização legislativa expressa para o Conselho Nacional de Trânsito regulamentar a matéria em âmbito nacional, afetando os Estados e Municípios, inclusive, o que agredia aos princípios constitucionais da legalidade e federativo.

Atualmente, a única referência para determinar o prazo prescricional, é a Lei 9.783, de 23 de novembro de 1999, que em seu Art. 1.º estabelece que “...prescreve em 5 (cinco) anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de

⁵⁶ ZANCANER, Weida. **Da convalidação e da invalidação dos atos administrativos**. 2.ª ed., São Paulo: Malheiros, 2001, p. 77.

⁵⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Op. cit.**, p. 898-899.

⁵⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. **Op. cit.**, p. 650.

polícia...”. A lei, válida em âmbito federal, trata, ainda, que prescreve o direito de ação da Administração quanto a processos administrativos paralisados por mais de três anos.

Como a lei é de âmbito federal, afeta desde logo os processos administrativos de imposição de penalidade de multa por infração de trânsito de competência dos órgãos federais, tais como: DNIT – Departamento Nacional de Infra Estrutura de Transportes e Polícia Rodoviária Federal, além dos processos em tramitação nas Juntas Administrativas de Recursos de Infrações – JARI destes órgãos e o CONTRAN – Conselho Nacional de Trânsito no exercício de competência de órgão julgador em última instância.

Como a validade da presente lei é na esfera federal, se não houver lei Estadual ou Municipal, em direito de trânsito deve-se observar os prazos prescricionais federais por analogia. O termo inicial da contagem do prazo prescricional é o da data de cometimento da infração de trânsito.

a) Decadência do direito de aplicar penalidade de multa por infração de trânsito

Importante diferenciação entre prescrição e decadência colaciona Régis Fernandes de Oliveira, *ipsis verbis*: “Quando depende apenas da Administração a iniciativa para apuração da infração e deixa esta de agir, há ‘decadência’. Já a ‘prescrição’ ocorre quando há um vínculo de direito e obrigação do particular.”⁵⁹

Assim, no direito de trânsito, ocorre decadência quando a Administração não expede a notificação da autuação em trinta dias (Art. 281, Inciso II, CTB), como observa Arnaldo Rizzardo: “...embora configurada a infração, está na decadência por falta de expedição do ato notificador.”⁶⁰

Não há que se confundir com o fato de notificar, a lei exige apenas o ato de “expedir a notificação”, posto que de outra forma, como observou Régis Fernandes de Oliveira, não

⁵⁹ OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Op. cit.**, p. 107.

⁶⁰ RIZZARDO, Arnaldo. **Op. cit.**, p. 716.

ocorreria pura e simples omissão da Administração em agir, já que esta manifestamente atuou e ficaria sujeita a causas externas a sua vontade, como por exemplo, a dolosa atitude do administrado em se esconder ou a demora dos Correios em entregar a correspondência.

Complementa, sobre o assunto, Arnaldo Rizzardo:

“...impõe a lei a remessa no mencionado prazo, e não a efetivação do ato de notificação. Incumbe à autoridade o cumprimento de sua obrigação. Se não conseguir-se notificar o infrator, não se imputará a falta à autoridade. Ademais, presume-se que se dê por válida a notificação, por força do Art. 282, § 1.º, do Código, eis que é obrigação de quem possui habilitação (sic) comunicar, à autoridade, no prazo de trinta dias, a mudança de endereço...”⁶¹

O fato de a Administração não expedir a notificação da autuação em até trinta dias fulmina o direito de a mesma exigir do administrado a penalidade de multa, sendo matéria de defesa em qualquer instância recursal, administrativa e judicial, inclusive causa de revisão de ofício do próprio ato pela Administração.

⁶¹ *Idem.*

4.0 ELEMENTOS E PRESSUPOSTOS DO ATO ADMINISTRATIVO DE PENALIDADE DE MULTA POR INFRAÇÃO DE TRÂNSITO

4.1 ELEMENTOS

Na doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello o ato administrativo possui apenas dois elementos propriamente ditos: o conteúdo e a forma. Terminologicamente, os elementos são partes do próprio ato, o que implica na existência apenas das figuras anteriormente citadas.

A seguir, são estudados especificamente os elementos do ato administrativo de penalidade de multa por infração de trânsito.

4.1.1 Conteúdo: Penalidade de Multa por Infração de Trânsito

O que muitos autores designam como objeto do ato, Celso Antônio Bandeira de Mello denomina como sendo o *conteúdo*. Para o autor: “... quem decide, decide alguma coisa a respeito de outra coisa. O conteúdo e o objeto seriam duas realidades perfeitamente distintas.”⁶² O conteúdo, portanto, é o próprio ato em si.

Desta forma, o ato administrativo válido tem que ter conteúdo lícito, ou seja, além de não contrariar a lei, seja também permitido pela lei, o que decorre do princípio da legalidade e da reserva legal.

Sobre a penalidade de multa por infração de trânsito, trata-se de ato punitivo amplamente previsto pelo Código de Trânsito Brasileiro, sendo uma penalidade necessariamente aplicada a todas as infrações tipificadas ao longo do Capítulo XV do CTB.

⁶² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Op. cit.**, p. 360.

Além disso é especificamente citada pelo Art. 256, Inciso II do CTB, já transcrito no Capítulo 2.0 deste trabalho.

Já o Auto de Infração de Trânsito - AIT, ato-requisito para aplicação da penalidade de multa por infração de trânsito, está previsto pelo Art. 280 do CTB.

O conteúdo do ato tem que estar perfeitamente claro em sua notificação ao infrator de trânsito para possibilitar a ciência inequívoca do ato e o correto processamento da contestação administrativa do mesmo, caso o acusado queira exercer o direito de ampla defesa e contraditório.

4.1.2 Forma: Escrita (obrigatória e única), Auto de Infração de Trânsito

Na definição de Celso Antônio Bandeira de Mello⁶³ a forma é o revestimento exterior de um ato administrativo, como ele aparece e revela a sua existência. Não se confunde com os requisitos formalísticos, que são pressupostos de validade do ato.

Hely Lopes Meirelles sobre a forma afirma o seguinte:

O revestimento exteriorizador do ato administrativo constitui requisito vinculado e imprescindível à sua perfeição. Enquanto a vontade dos particulares pode manifestar-se livremente, a da Administração exige procedimentos especiais e *forma legal* para que se expresse validamente. Daí podemos afirmar que, se, no Direito Privado, a liberdade da forma do ato jurídico é regra, no Direito Público é exceção. Todo ato administrativo é, em princípio formal. E compreende-se essa exigência, pela necessidade que tem o ato administrativo de ser contrastado com a lei e aferido, freqüentemente, pela própria Administração e até pelo Judiciário, para verificação de sua validade.⁶⁴

Certos atos apresentam forma escrita, mas legalmente vinculada, tais como a utilização de *decreto* para o ato de desapropriação. Normalmente, no âmbito interno de cada órgão utiliza-se da *portaria* como forma de exteriorização de atos punitivos.

No caso dos atos de autuação por infração de trânsito, enquadram-se, no que classifica Régis Fernandes de Oliveira como de atuação externa, que são exteriorizados por *autos de infração*. Afirma o autor: “Externamente, revela-se a punição através do ‘auto de infração’.

⁶³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Op. cit.**, p. 361.

Quando os agentes administrativos impõem multas, este é o modo pelo qual o ato se exterioriza.(...) Normalmente, o auto ou é apenas de caracterização da infração ou impõe, concomitantemente, a multa ou outra sanção.”⁶⁵

Da aplicação de penalidade de multa por infração de trânsito não se exige forma legal vinculada expressamente, sendo que na prática, utiliza-se a exteriorização do ato pelo *nome juris*, ou seja, a própria denominação legal.

⁶⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Op. cit.**, p. 148.

⁶⁵ OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Op. cit.**, p. 93.

4.2 PRESSUPOSTOS DE EXISTÊNCIA

Na doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello, são dois os pressupostos de existência do ato administrativo: o objeto e a pertinência à função administrativa. Pela inexistência do primeiro não haveria o ato que dispõe sobre, necessariamente, um objeto. Por fim, ato administrativo exige que o assunto tratado seja pertinente à função administrativa, visto que pelo contrário resultaria em Ato da Administração ou, ainda, ato civil.

4.2.1 Objeto: Infrator de Trânsito

O objeto do ato administrativo é sobre aquilo que dispõe o conteúdo, por isso é um pressuposto de existência do próprio ato na teoria de Celso Antônio Bandeira de Mello⁶⁶. O ato administrativo válido, por conseguinte, tem que possuir objeto material e juridicamente possível, ou seja, que exista.

Para o ato administrativo de aplicação de penalidade de multa por infração de trânsito, o objeto do qual dispõe o ato é o infrator de trânsito. Desta forma, inexistente o ato infracional de trânsito em face de passageiro, visto que o CTB não admite tal possibilidade, por exemplo.

São infratores de trânsito (ou possíveis infratores) os sujeitos elencados pelo Art. 257, *caput*, do CTB, quais sejam: o condutor, o proprietário, o embarcador e o transportador. Vale salientar que o infrator de trânsito pode ser pessoa física ou jurídica, sendo que obviamente não há possibilidade de o condutor ser pessoa jurídica.

O proprietário de veículo é aquele registrado no órgão executivo de trânsito do Estado ou Distrito Federal como detentor da propriedade real, por força do Art. 120 do CTB, em que pese a teoria da tradição da coisa móvel, decorrente da legislação civil. O arrendante, apesar

⁶⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Op. cit.**, p. 361.

de proprietário, não é assim considerado para fins de imposições de penalidade, que conforme regulamentação do CONTRAN (Res. 149, de 19 de setembro de 2003), recai sobre o arrendatário.

Há que se considerar que todos os casos de transferência de propriedade devem resultar em alteração no registro do veículo junto ao órgão executivo de trânsito do Estado ou Distrito Federal, num prazo máximo de trinta dias (Art. 123, Inciso I, § 1º do CTB), o que se deve incluir os casos de falecimento do proprietário.

O proprietário é o responsável 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 (Art. 257, § 2º do CTB).

São exemplos de infrações de trânsito cometidas pelo proprietário: entregar a direção de veículo automotor à pessoa com habilitação suspensa (Art. 163 c/c 162, Inciso II do CTB); conduzir veículo que não esteja registrado ou devidamente licenciado (Art.230, Inciso V do CTB); conduzir veículo com cor ou característica alterada (Art. 230, Inciso VII do CTB); transitar com o veículo produzindo fumaça além dos limites regulamentados pelo CONTRAN (Art. 231, Inciso III do CTB).

De qualquer forma, o proprietário é o responsável solidário por qualquer infração cometida alienada ao veículo de sua propriedade (Art. 257, § 7º c/c 282, § 3º do CTB), caso não indique o real infrator no prazo legal.

Condutor é a pessoa física que dirige veículo automotor ou elétrico em via pública e é o responsável pelas infrações decorrentes de atos praticados na direção do veículo (Art. 257, § 3º do CTB). O condutor infrator pode ser relativa ou absolutamente incapaz, mas por seus atos não pode ser responsabilizado, na forma da legislação civil.

O condutor e o proprietário são responsáveis solidários nas infrações de preceitos que tiverem que observar em conjunto (Art. 257, § 1º do CTB). Arnaldo Rizzardo⁶⁷ cita como exemplos desses casos: efetuar o transporte remunerado de pessoas ou bens sem a autorização (Art. 231, Inciso VIII do CTB); promoção de competição esportiva sem permissão da autoridade (Art. 174 do CTB); entre outros, afinal o ato é pretendido pelo proprietário e executado pelo condutor.

São exemplos de infrações de trânsito cometidas pelo condutor: dirigir veículo sem possuir carteira nacional de habilitação (Art. 162, Inciso I do CTB); avançar o sinal vermelho de semáforo (Art. 208 do CTB); usar buzina prolongada e sucessivamente a qualquer pretexto (Art. 227, Inciso II do CTB); conduzir motocicleta sem usar capacete de segurança com viseira (Art. 244, Inciso I do CTB).

Outro possível infrator é o transportador, que, segundo o Código Civil (Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002), é aquele que, mediante retribuição, se obriga a transportar, de um lugar para o outro, pessoas ou coisas (Art. 730 do Código Civil).

O transportador, segundo o Art. 257, § 5º do CTB, 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. Também responde solidariamente com o embarcador pela infração de excesso de peso bruto total, quando a nota ou declaração de peso exceder ao limite legal. (Art. 257, § 6º do CTB).

O embarcador, entendido como aquele que despacha a carga ao transportador, também pode ser responsabilizado pelo excesso de peso por eixo e no peso bruto total, no caso de declarar um peso da carga inferior ao aferido e for o único embarcador (Art. 257, § 4º do CTB).

⁶⁷ RIZZARDO, Arnaldo. **Op. cit.**, p. 653.

As infrações por excesso de peso, lotação ou capacidade de tração são aquelas tipificadas no Art. 231, Incisos V, VII e X, respectivamente.

Além do proprietário, do condutor, do transportador e do embarcador, também podem ser infratores de trânsito outras pessoas físicas ou jurídicas, na forma da parte final do Art. 257, *caput* do CTB, desde que devidamente tipificado.

São exemplos de outros possíveis infratores de trânsito: a) pedestres (Art. 254, Incisos I a VI do CTB); b) seguradora, quando não promove a baixa de veículo (Art. 126, parágrafo único c/c Art. 240 do CTB); c) seguradora, quando não comunica a perda total de veículo e não devolve as placas e documentos (Art. 243 do CTB); d) pessoa física ou jurídica, quando utiliza a via para depósito de mercadorias, materiais ou equipamentos, sem autorização (Art. 245 do CTB); e) pessoa física ou jurídica que deixa de sinalizar obstáculo na via ou obstaculiza a via indevidamente (Art. 246 do CTB); f) proprietário ou responsável por obra ou evento que perturbe ou interrompa a livre circulação, sem permissão (Art. 95 do CTB); g) servidor público, quando inobservar às normas de colocação de lombada (Art. 94, parágrafo único c/c Art. 95, § 4º do CTB).

4.2.2 Pertinência à Função Administrativa: Função fiscalizadora prevista pelo Código de Trânsito Brasileiro

A pertinência à função administrativa é um pressuposto de existência do próprio ato administrativo, na doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello, visto que do contrário, o ato emanado pelo órgão será um ato jurídico *lato sensu* ou mesmo um ato administrativo inválido.

A função administrativa é definida por Celso Antônio Bandeira de Mello como:

... função que o Estado, ou quem lhe faça as vezes, exerce na intimidade de uma estrutura e regime hierárquicos e que no sistema constitucional brasileiro se caracteriza pelo fato de ser desempenhada mediante comportamentos infralegais ou, excepcionalmente, infraconstitucionais, submissos todos a controle de legalidade pelo Poder Judiciário.⁶⁸

⁶⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Op. cit.**, p. 34.

A lei é a expressão da finalidade querida, qual seja, a garantia do interesse público. Desta forma, complementa Weida Zancaner: “A necessidade de completa subsunção da Administração à lei não é um fim em si, mas constitui meio para que ela possa cumprir o fim ao qual se encontra adstrita, isto é, a consecução do interesse público.”⁶⁹

Por tal critério, fica clara a natureza da função administrativa exercida nas autuações e aplicações de penalidades de multa por infração de trânsito, contidas expressamente nas determinações do Código de Trânsito Brasileiro, como funções típicas de órgãos do Poder Executivo, pertinentes à função administrativa, e inseridas na função geral de proteção a segurança no trânsito, garantidas pela fiscalização dos entes administrativos legalmente vinculados.

⁶⁹ ZANCANER, Weida. **Op. cit.**, p. 23.

4.3 PRESSUPOSTOS DE VALIDADE

São seis os pressupostos de validade do ato administrativo, segundo Celso Antônio Bandeira de Mello: sujeito, motivo, requisitos procedimentais, finalidade, causa e formalização. A seguir, serão melhor estudados.

4.3.1 Sujeito (pressuposto subjetivo): Autoridade de Trânsito

O pressuposto subjetivo do ato administrativo de penalidade de multa por infração de trânsito, depois do requisito procedimental, é o ponto mais polêmico do Código de Trânsito Brasileiro. É o primeiro elemento do ato administrativo na doutrina tradicional e um pressuposto de validade na doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello.

O pressuposto subjetivo do ato administrativo tem que ser analisado em duas linhas: a) competência legal do órgão e do agente que produziu o ato e b) capacidade civil, impedimentos e suspeições do agente como pessoa física.

Nessa linha de pensamento, afirma Celso Antônio Bandeira de Mello:

Sob este tópico – atinente ao sujeito – deve-se estudar a capacidade da pessoa jurídica que o praticou, a quantidade de atribuições do órgão que o produziu, a competência do agente emanador e a existência ou inexistência de óbices a sua atuação. Por exemplo: se o agente não estava afastado (por suspensão, férias, licença) ou impedido (por parentesco próximo, por temporária suspensão de sua competência).⁷⁰

Outrossim, Celso Antônio Bandeira de Mello critica a teoria tradicional do ato administrativo, que classifica o sujeito como elemento do ato, visto que, por condição lógica, “... quem produz um dado ser não se confunde nem total nem parcialmente com o ser produzido (...). Verifica-se, pois, que o sujeito é exterior ao ato.”⁷¹

Ainda, sobre a utilização do termo “sujeito” e não “competência”, conforme previsto na Lei da Ação Popular (Lei 4.717, de 29 de junho de 1965), Maria Sylvia Zanella Di Pietro

⁷⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Op. cit.**, p. 363.

⁷¹ *Idem.*

afirma “... com relação à **competência** é preferível fazer referência ao **sujeito**, já que a competência é apenas um dos atributos que ele deve ter para a validade do ato ...”⁷²

Refere-se Di Pietro ao fato de que o agente não necessita apenas de competência legal, mas também tem que possuir capacidade para o ato administrativo. Ocorre que, em se tratando de atos vinculados, é irrelevante a capacidade civil do agente, como observa Celso Antônio Bandeira de Mello: “É notório o exemplo de ato vinculado praticado por servidor louco e que, apesar disto, é válido se expedido nos termos em que teria que sê-lo.”⁷³

Segundo o CTB, as competências entre os órgãos do Sistema Nacional de Trânsito (SNT) estão distribuídas da seguinte forma, conforme a tabela abaixo:

ÓRGÃOS DO SNT	COMPETÊNCIA	DISPOSITIVO LEGAL CTB
CONTRAN	Órgão máximo coordenador, consultivo e normativo (regulamentador). Órgão julgador (última instância recursal em casos específicos).	Art. 12
DENATRAN (Órgão máximo executivo de trânsito)	Órgão máximo executivo, supervisor e coordenador. Órgão de suporte técnico, financeiro, administrativo e jurídico do CONTRAN.	Art. 19
CETRAN/CONTRANDIFE	Órgãos normativos, consultivos e coordenadores. Órgãos julgadores em última instância.	Art. 14
JARI	Órgãos julgadores (1ª instância).	Art. 17
DNIT (Órgão executivo rodoviário da União) Departamentos de estradas (Órgão executivo rodoviário estadual/DF ou municipal)	Fiscalizar, autuar e aplicar as penalidades e medidas administrativas, arrecadando valores de multas. Fiscalização de controle veicular ambiental.	Art. 21
DETRAN (Órgão executivo estadual de trânsito ou DF)	Fiscalizar, autuar e aplicar as penalidades e medidas administrativas, arrecadando valores de multas (Exceto Art. 24, VII e VIII do CTB). Fiscalização de controle veicular ambiental.	Art. 22

⁷² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Op. cit.**, p. 187.

⁷³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Op. cit.**, p. 366.

DEMUTRAN (Órgão executivo municipal de trânsito)	Fiscalizar, autuar e aplicar as penalidades e medidas administrativas, arrecadando valores de multas para infrações de circulação, estacionamento e parada (Art. 24, VII e VIII do CTB).	Art. 24
Polícia Rodoviária Federal	Patrulhamento ostensivo de trânsito. Aplicar penalidades e medidas administrativas e arrecadar multas e valores. Fiscalização de controle veicular ambiental.	Art. 20
Polícia Militar	Policimento ostensivo de trânsito. Agente dos órgãos executivos de trânsito e executivos rodoviários, mediante convênio.	Art. 23, III e Anexo I

Como se pode extrair do quadro acima, os órgãos que podem autuar e/ou aplicar penalidades de multa por infração de trânsito são:

- a) Departamentos de estradas (ou órgãos executivos rodoviários de trânsito): em âmbito federal, o DNIT (Departamento de Infra-estrutura de Transportes) representa a União, como autarquia federal que substituiu o extinto DNER (Departamento Nacional de Estradas de Rodagem). Os Estados e Distrito Federal têm seus respectivos órgãos, da Administração direta e indireta, quais sejam os departamentos de estradas. Por fim, os Municípios, pela nova legislação podem criar os seus departamentos de estradas municipais. Os departamentos de estradas têm “jurisdição” sobre estradas e rodovias, respectivamente, federais, distritais ou estaduais e municipais, se houver.
- b) Departamentos de Trânsito – DETRANs (órgãos executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal): têm competência para fiscalizar, autuar e aplicar penalidades, exceto àquelas exclusivas da competência municipal (Art. 24, Incisos VII a VIII do CTB), salvo por convênio de cooperação. Em geral atuam como agentes de trânsito, através de convênio com as Polícias Militares.

- c) Departamentos Municipais de Trânsito (órgão executivo municipal de trânsito): por vezes denominados de DEMUTRANs, são novidade em relação ao Código Nacional de Trânsito (revogado) e decorrem da intenção manifesta em se municipalizar o trânsito. Esses órgãos têm competência para fiscalizar, autuar e aplicar as penalidades e medidas administrativas, arrecadando valores de multas para infrações de circulação, estacionamento e parada (Art. 24, VII e VIII do CTB). Tem criado polêmica quando atuam através das Guardas Municipais, que em geral têm competência apenas para cuidar e guardar o patrimônio público municipal, ensejando que se altere a legislação municipal para a competência de atuar no trânsito.
- d) Polícia Rodoviária Federal: tem competência para o patrulhamento ostensivo de trânsito e aplicar penalidades e medidas administrativas, além de arrecadar multas e valores. Sua competência está restrita à jurisdição das estradas e rodovias federais e é comum com a competência do DNIT. Não está expressa a competência para autuar, como fica claro aos órgãos anteriormente citados.
- e) Polícias Militares: por convênio, atuam como agentes das autoridades de trânsito estaduais e municipais, tendo competência para, em geral, autuar e fiscalizar. Segundo o Anexo I do CTB, que define o termo “policiamento”, trata-se de competência das Polícias Militares prevenir e reprimir atos relacionados com a Segurança Pública e garantir à segurança no trânsito, isso estava expresso no texto legal, mas foi considerado atentatório ao princípio federativo e foi vetado.

Após a análise de competência dos órgãos do Sistema Nacional de Trânsito – SNT criou-se a polêmica acerca da competência da Polícia Rodoviária Federal para **autuar**, que

não está expressa no CTB. Todavia para resolver esta questão tem que se fazer uma análise integrada da norma:

- a) A PRF, segundo o Art. 20, Inciso III do CTB, tem competência para aplicar e arrecadar multas;
- b) Como já exposto, o ato administrativo de aplicação de penalidade de multa por infração de trânsito é um ato *simples*, sendo a autuação requisito procedimental prévio;
- c) Certas condutas infracionais são ou podem ser condutas perante a autoridade de trânsito (como por exemplo, retirar veículo do local sem a permissão da autoridade – Art. 239, CTB), neste caso a autoridade, seguindo procedimento, deve, direta e previamente, autuar o infrator;
- d) O CTB (Anexo I) define autoridade de trânsito como sendo dirigente máximo de órgão do SNT; e
- e) O Art. 281, *caput*, do CTB, deixa claro que a competência para aplicar a penalidade é exclusiva da autoridade de trânsito competente e com jurisdição.

Por tal encadeamento lógico, pode-se concluir que agente da Polícia Rodoviária Federal também tem competência para autuar, visto que o órgão PRF detém competência para aplicar multa, ato simples que sucede, por procedimento, à autuação.

O CTB trata, ainda, no Art. 25 da possibilidade de delegação de competência, todavia não basta que haja a delegação de competência de um órgão ao outro, mas o órgão delegado tem que recepcionar esta competência delegada, e a recepção somente pode ocorrer por autorização legislativa. Com isso, o órgão executivo municipal de trânsito não pode delegar à Guarda Municipal a competência de autuar infrações de trânsito, se a Guarda Municipal, em

sua lei de criação, não prevê tal competência. Isso impede que o órgão executivo estadual delegue, também por exemplo, esta função ao Corpo de Bombeiros.

Passada a problemática de definição de competência dos órgãos do SNT, é mister definir a competência do agente e da autoridade de trânsito. Sobre a matéria disciplina, ainda, o Código de trânsito Brasileiro, em seu Art. 280, *ipsis literis*:

Art. 280. Ocorrendo infração prevista na legislação de trânsito, lavrar-se-á auto de infração, do qual constará:

(...)

§ 2º A infração deverá ser comprovada por declaração da autoridade ou do agente da autoridade de trânsito, por aparelho eletrônico ou por equipamento audiovisual, reações químicas ou qualquer outro meio tecnologicamente disponível, previamente regulamentado pelo CONTRAN.

(...)

§ 4º O agente da autoridade de trânsito competente para lavrar o auto de infração poderá ser servidor civil, estatutário ou celetista ou, ainda, policial militar designado pela autoridade de trânsito com jurisdição sobre a via no âmbito de sua competência.

A celeuma quanto a esse ponto está na questão: o agente da autoridade de trânsito, mesmo por infrações flagradas por equipamentos ou outros meios tecnológicos hábeis, tem que estar presente na autuação? Em resposta tem havido decisões absurdas de se postar um policial de plantão junto a cada radar de velocidade, por exemplo.

Não é necessário que haja o agente da autoridade de trânsito na configuração do Auto de Infração de Trânsito – AIT. Pelo Art. 280, § 2.º do CTB, a infração pode ser comprovada por “declaração da autoridade de trânsito” e não seria sensato que, a autoridade de trânsito, declarasse a um agente seu, para que este último lavrasse o auto. De fato, são diversas as infrações de trânsito que são condutas do administrado perante a autoridade de trânsito e não seus agentes, por exemplo: deixar o condutor ou proprietário de atualizar o seu cadastro junto ao órgão executivo (Art. 241, CTB); fazer falsa declaração de domicílio para fins de registro, licenciamento ou habilitação (Art. 242, CTB); deixar a empresa seguradora de comunicar a perda total de veículo (Art. 243, CTB); entre outras.

A conclusão é que a autoridade de trânsito pode autuar infratores e, para tanto, pode se utilizar de equipamentos e aparelhos eletrônicos ou outros meios tecnologicamente hábeis, previamente regulamentados pelo CONTRAN (Art. 280, § 2º do CTB).

Apesar disso, quem é o agente da autoridade de trânsito? Segundo o Anexo I do CTB é “...pessoa, civil ou policial militar, credenciada pela autoridade de trânsito para o exercício das atividades de fiscalização, operação, policiamento ostensivo de trânsito ou patrulhamento.” O agente da autoridade de trânsito é aquele que detém a credencial da autoridade que lhe reveste da competência necessária para autuar infrações de trânsito.

Já foi abordado, em princípio, que o agente tem que estar devidamente designado, e isso inclui a verificação de suas suspeições e impedimentos, segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, o que retira a competência de agentes afastados da função, por qualquer motivo: folga, licença, férias, etc. A função administrativa exige investidura plena, não sendo dever do agente agir quando não estiver em exercício pleno de suas funções.

Outra questão relevante é que, apesar de o CTB se referir singelamente à “pessoa civil credenciada pela autoridade”, há uma limitação para que se delegue ou credencie agentes de entidades privadas para autuar infrações, visto que tal função é estritamente pública o que decorre da própria competência legal de cada órgão do SNT. Toda competência é irrenunciável, afirmando Hely Lopes Meirelles que “... a competência administrativa, sendo um requisito de ordem pública, é intransferível e improrrogável pela vontade dos interessados”⁷⁴. De fato, repassar competência estatal para iniciativa privada, está mais para renúncia que para delegação e implica na impossibilidade jurídica de se transferir, por exemplo, a competência para autuar por estacionamento irregular às administradoras de parquímetros e vagas em via pública.

⁷⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Op. cit.**, p. 147.

Emitido o auto de infração compete à autoridade de trânsito aplicar a penalidade (Art. 281, CTB). Autoridade de trânsito, segundo o Anexo I do CTB é o “... dirigente máximo de órgão ou entidade executivo integrante do Sistema Nacional de Trânsito ou pessoa por ele expressamente credenciada.”

Com isso resta evidente e clara a ilegalidade de aplicação de penalidade de multa por infração de trânsito pelo agente da autoridade, como ocorria recentemente com os Autos da Polícia Rodoviária Federal que se exteriorizavam por uma Notificação de Penalidade conjugada com boleto bancário de pagamento. Sobre a matéria manifestou-se, inclusive, o Egrégio Superior Tribunal de Justiça:

RECURSO ESPECIAL - STJ 464815 / SC

ADMINISTRATIVO. MULTA POR INFRAÇÃO DE TRÂNSITO. ATRIBUIÇÃO PARA APLICAR PENALIDADE. CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA. DESRESPEITO.

- Reserva-se à autoridade de trânsito competência de aplicar penalidades de trânsito (CNT, art. 281).- Ao agente que constata a prática de ato ilícito, cabe apenas lavrar o respectivo auto e dele intimar o infrator.

- A aplicação imediata da multa pelo agente de trânsito desrespeita o contraditório e a ampla defesa, pois retira do suposto infrator a oportunidade da defesa prévia. Precedentes.

São exemplos de autoridades de trânsito: Diretor do DNIT, Diretores dos Departamentos de Estradas (Estaduais, Distrital ou Municipais), Diretores dos DETRANs – Departamentos de Trânsito (Estaduais e Distrital), Diretores dos órgãos executivos municipais e os Superintendentes das Polícias Rodoviárias Federais.

A competência na área de direito de trânsito e aplicação de penalidades de multas é de natureza material e territorial. Material visto que tal sujeito é competente para atuar apenas em matérias legalmente previstas e territorial, posto que a competência é fracionada pelos diversos órgãos para atuarem na sua área de jurisdição.

A competência em relação à matéria é expressa, quando é reservado aos órgãos executivos municipais autuar as infrações de trânsito de circulação, estacionamento e parada (Art. 24, VII e VIII do CTB), sendo vedado aos órgãos executivos estaduais esta atuação. A

competência dos demais órgãos que podem autuar por infrações de trânsito não encontra limitações em razão da matéria.

A Resolução 66 do CONTRAN, de 23 de setembro de 1998, dispõe sobre a distribuição de competência entre os órgãos executivos de trânsito, manejando as competências estaduais e municipais (ou concorrentes) através de uma tabela de correlação entre o órgão competente e a infração de trânsito tipificada.

Quanto à “jurisdição” ou competência territorial, a mesma se opera no trânsito pelo aspecto territorial do ente federado para os órgãos executivos de trânsito, cujo território será o Município, o Estado ou o Distrito Federal.

Outrossim, por herança do sistema legislativo anterior (estadualizado) poderá o órgão de trânsito estadual se dividir em Circunscrições Regionais de Trânsito – CIRETRANs, cuja área de competência tem que estar definida na lei ou decreto de sua criação.

Opera-se, entretanto, sobre o aspecto da “jurisdição sobre a via” entre os órgãos executivos rodoviários e a Polícia Rodoviária Federal, onde a competência se repartirá nas estradas e rodovias municipais, estaduais ou distritais e federais.

4.3.2 Motivo (pressuposto objetivo): Ato ou omissão do administrado, tipificado no Código de Trânsito Brasileiro

Facilmente se observa que, em matéria de trânsito e aplicação de penalidades, tem-se que o motivo do ato é totalmente vinculado. A vinculação do motivo se dá por um tipo legal que expressa a conduta do administrado que o Código de Trânsito Brasileiro considera irregular e que compromete a segurança no trânsito, ou seja, é uma infração de trânsito.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro diferencia o motivo de fato e de direito do ato administrativo, afirmando:

Motivo é o pressuposto de fato e de direito que serve de fundamento ao ato administrativo. Pressuposto **de direito** é o dispositivo legal em que se baseia o ato. Pressuposto **de fato**, como o próprio nome indica, corresponde ao conjunto de circunstâncias, de acontecimentos, de situações que levam a Administração a praticar o ato.⁷⁵

Desta forma, são pressupostos de direito da imposição de penalidade de multa por infração de trânsito os tipos infracionais do Capítulo XV do CTB, sendo o pressuposto de fato, a conduta do administrado e que coincida com um dos tipos legais.

Não há que se confundir motivo e motivação, sendo este último requisito de formalização do ato administrativo, que no caso de aplicação de penalidades, é essencial.

A teoria dos motivos determinantes, no caso, vincula o motivo de fato (ato do administrado) ao motivo de direito (tipo legal), o que resulta na nulidade do ato se não resultar uma correlação intrínseca.

Sobre a teoria, afirma Hely Lopes Meirelles:

A teoria dos motivos determinantes funda-se na consideração de que os atos administrativos, quando tiverem sua prática motivada, ficam vinculados aos motivos expostos, para todos os efeitos jurídicos. Tais motivos é que determinam e justificam a realização do ato, e, por isso mesmo, deve haver perfeita correspondência entre eles e a realidade.(...) Havendo desconformidade entre os motivos determinantes e a realidade, o ato é inválido.⁷⁶

Isso se presta para coibir a aplicação irrestrita de tipos infracionais um tanto abstratos, como por exemplo o Art. 169 do CTB, dirigir sem atenção ou o Art. 220, XII do CTB, deixar

⁷⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Op. cit.**, p. 195.

de reduzir a velocidade do veículo em declive. O ato do administrado não indicar previamente a sua intenção de dobrar à esquerda ou direita, em geral se dá por falta de atenção, entretanto tem tipo legal próprio (Art. 196, CTB).

Assim também, se dois veículos estão disputando corrida por espírito de emulação em um declive e a fiscalização não consegue identificar um dos veículos e autua um dos infratores flagrados pelo Art. 220, XII, CTB (não reduzir a velocidade em declive), não houve correlação entre os motivos de fato e de direito.

Ainda, segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, é importante diferenciar motivo do ato de *móvel*, termo que se utiliza para determinar a vontade subjetiva do agente, ou seja, “... representação subjetiva, psicológica, interna do agente, e correspondente àquilo que suscita a vontade do agente (intenção).”⁷⁷

Desta forma, para Bandeira de Mello, não há importância em se averiguar o móvel do agente de ato administrativo vinculado, sendo irrelevante, por exemplo, alegar vício de penalidade de multa por infração de trânsito, cujo móvel da autoridade de trânsito foi perseguição política ao infrator.

a) Exclusão da infração (causas que afetam o motivo do ato)

Advém de construção doutrinária, a relação de fatos que excluem a infração ou a antijuridicidade de atos infracionais administrativos. Régis Fernandes de Oliveira diz que nestes comportamentos, apesar de típicos, tais atos não serão antijurídicos. Desta forma, afirma Régis Fernandes de Oliveira: “Ainda que presentes os pressupostos do comportamento típico, não há antijuridicidade e, pois, não há infração. (...) É imprescindível que haja o elo psicológico do comportamento contrário. Sem a voluntariedade do agente não há infração.”⁷⁸

⁷⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. **Op. cit.**, p. 192-3.

⁷⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Op. cit.**, p. 365.

⁷⁸ OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Op. cit.**, p. 46.

Para Régis Fernandes de Oliveira são fatos que excluem a infração, afetando, por conseguinte o motivo do ato: a legítima defesa, o estado de necessidade, o estrito cumprimento de um dever legal e o exercício regular de um direito.

Ocorre legítima defesa quando o agente atua em defesa própria ou alheia, empregando meios moderados para tanto. No trânsito, ocorre, por exemplo, quando o condutor, para escapar de assalto ou risco de morte, avança sinal vermelho.

O estado de necessidade, próprio ou alheio, também motiva a exclusão da infração e vislumbra-se, mais claramente, na área de trânsito, no socorro emergencial de acidentados ou enfermos graves levados para atendimento de urgência em veículos automotores, quando o condutor excede a velocidade ou comete outras infrações.

Da mesma forma, não é punível aquele que age em estrito cumprimento de dever legal, afinal “...direito e infração são noções antitéticas. Onde há direito não há infração; onde se vê esta, não há aquela.”⁷⁹ Desta noção é que são excluídas as infrações ao volante de veículos de emergência, quando em operação de atendimento de urgência, por exemplo.

Por fim, o exercício regular de um direito exclui a infração. Ocorre, por exemplo, no direito de trânsito, quando o administrado, no exercício do direito de propriedade, após autorização da autoridade, altera a cor de seu veículo e se dirige ao órgão de trânsito, com o veículo alterado, para regularizar a documentação.

Quando o condutor se recusa a realizar o teste do “bafômetro”, impossibilitando o agente de trânsito averiguar se o mesmo detinha excesso de álcool no sangue superior a seis decigramas por litro, utilizou-se, o condutor, do direito de calar-se, permanecer como está, não produzir prova contra si mesmo, mas apenas excluiu o meio de prova possível e não a infração, que poderá ser provada por outros meios (mesmo que sejam apenas elaborados no futuro).

⁷⁹ *Idem. Ibidem*, p. 47.

4.3.3 Requisitos Procedimentais (pressuposto objetivo): auto de infração > ciência ou notificação > defesa > julgamento do auto > imposição da penalidade de multa > notificação > recursos

O processo administrativo é um pressuposto objetivo de validade dos atos administrativos em geral (pressuposto procedimental), segundo a doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello, e está vinculado à garantia constitucional ao devido processo legal (Art. 5º, Inciso LIV, CF/88). Assim, Bandeira de Mello define os requisitos procedimentais como sendo “...os atos que devem, por imposição normativa, preceder a um determinado ato. Consiste em outros *atos jurídicos*, produzidos pela própria Administração ou por um particular, sem os quais um certo ato não pode ser praticado.”⁸⁰

O processo administrativo de imposição de penalidade de multa por infração de trânsito está regulamentado pelos artigos 280 a 290 do Código de Trânsito Brasileiro (Capítulo XVIII do CTB). O capítulo mencionado está dividido em duas seções: I - Da autuação e II – Dos julgamentos da autuação e das penalidades.

a) Da autuação

Verificada a infração pelo agente da autoridade de trânsito, o mesmo deve autuar o infrator, emitindo o Auto de Infração de Trânsito – AIT (Art. 280, CTB).

Para autuar o agente deve se utilizar de sua declaração de ter presenciado a infração tipificada (Art. 280, § 2º, CTB), tal declaração tem “fé pública”, por decorrência até mesmo do princípio da presunção de legitimidade que detém qualquer ato administrativo. Por tal dispositivo é defeso ao agente autuar o infrator com base em declarações de terceiros.

A autuação poderá ser gerada, ainda, sem a declaração de agente de autoridade de trânsito, mas com fundamento em equipamento eletrônico ou aparelho audiovisual, reações químicas ou quaisquer outros meios tecnologicamente hábeis (Art. 280, § 2º, CTB), desde que tais equipamentos e procedimentos sejam regulamentados pelo CONTRAN.

A regulamentação se dá pela Resolução 146, de 27 de agosto de 2003 (radares de velocidade), Resolução 81, de 19 de novembro de 1998 (medidores de alcoolemia) e Resoluções 102, de 31 de agosto de 1999, e 104, de 21 de dezembro de 1999 (verificação de excesso de peso em veículos).

Todas as regulamentações citadas, em especial a relativa a radares de velocidade, têm sido a origem das maiores polêmicas na aplicação de penalidades de trânsito. Por se tratarem de questões técnicas no âmbito da metrologia legal, com legislação federal específica, não se deve furtar o CONTRAN de considerar as diretrizes do Conselho e do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (CONMETRO e INMETRO).

Apesar do exposto, diversas fiscalizações dependentes de aparelhos metrológicos e de análise de reações químicas ainda não são aplicadas (ou são ilegalmente), por falta de regulamentação específica do CONTRAN, como por exemplo: aplicação de medidor de intensidade de nível sonoro (para infrações ao Artigos 228, 229 e 230, XI do CTB), analisador de gases e poluentes (infrações tipificadas pelo Art. 231, III do CTB), verificador de transparência de vidros (Art. 111 c/c 230, XVI do CTB), a própria medição dimensional de veículos (Art. 231, IV do CTB).

Quanto aos exames de alcoolemia e de efeito de entorpecentes e substâncias psicotrópicas, há especial polêmica, visto que são procedimentos que dependem da colaboração do infrator, a que, por princípio, não estaria obrigado a colaborar.

⁸⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Op. cit.**, p. 370.

b) Do julgamento das autuações e penalidades

O auto de infração emitido deverá ser cientificado pelo agente de trânsito ao infrator, entretanto tal procedimento deve ser observado pelo agente sempre que possível (Art. 280, Inciso VI, CTB). Caso não seja possível o flagrante ou o infrator se negue a tomar ciência do auto, o agente deve explicitar o fato no próprio AIT, encaminhando-o à autoridade de trânsito (Art. 280, § 3º, CTB).

Acerca da negativa de tomar ciência do AIT pelo infrator, em nada implica sobre a validade do procedimento, não trazendo qualquer presunção de culpabilidade ou inocência, que se extrai da própria exposição de motivos ao veto do § 1º do Art. 280, CTB, que tinha a seguinte redação:

(...) a recusa de receber a notificação ou de aposição de assinatura pelo infrator, certificada pelo agente no auto de infração, constituirá indício de que a transgressão foi cometida.
RAZÕES DO VETO: O § 1º do dispositivo considera indício de que a transgressão de trânsito foi cometida se houvera recusa de receber a notificação ou de aposição de assinatura do infrator. Tal dispositivo pode consagrar um modelo jurídico incompatível com o princípio da presunção de inocência.⁸¹

A que se observar, ainda, que o flagrante da infração de trânsito será possível, somente, em face do condutor do veículo, que não necessariamente será o infrator, conforme se depreende do Art. 257 do CTB, o que implica na necessidade de se cientificar regularmente o infrator, conforme dispõe o Art. 280 do CTB. A ciência da infração somente será válida se dada ao infrator (notificação do Inciso VI, Art. 280, CTB).

Caso não seja possível cientificar o infrator em flagrante ou o mesmo negar ciência ao AIT, o procedimento deverá ser feito por outro meio hábil, que garanta a ciência inequívoca do proprietário do veículo, que é o responsável solidário pela infração (caso não seja o próprio

⁸¹ PINHEIRO, Geraldo de Faria Lemos e RIBEIRO, Dorival. **Op. cit.**, p. 445.

infrator), segundo Art. 257, § 7º do CTB. A notificação da infração terá que ser expedida em até trinta dias (Art. 281, Inciso II do CTB).

Arnaldo Rizzardo⁸² defende que a negativa de ciência da infração em flagrante, desincumbe a Administração da obrigação de notificar e implica num prejuízo à parte, que perde o direito à defesa prévia e a prova documental do ato administrativo a ser impugnado.

Contudo, se configura mais coerente a opinião de Pinheiro e Ribeiro, de que a recusa não impede mesmo que o agente entregue ao condutor uma via do AIT:

... O fato do condutor recusar-se a assinar o auto de infração (movido pela cultura popular de que a assinatura é o reconhecimento da culpa), não impede que a via a ele destinada seja entregue no final da autuação, para que tenha elementos de defesa e conheça a acusação descrita pelo agente, principalmente no campo das informações complementares, ou para que, não sendo o responsável pela infração (ou entendendo não caber-lhe responsabilidade) entregue a via a quem de direito. Como é razoável e até costumeiro que alguns condutores deixem de entregar a via para quem de direito, com receio de medidas disciplinares, é obrigatória a notificação do proprietário, para a ciência da autuação, mesmo que desobrigado de confirmar a identificação já feita pelo agente, a ele estará sendo garantido o direito de defesa prévia (...) que atende à regra constitucional da ampla defesa antes da imposição da pena.⁸³

Mais evidente ficará a obrigatoriedade de se notificar o proprietário, caso se considere que será uma injustiça privar o mesmo de tomar ciência da infração pela liberalidade do condutor, que pode ser até mesmo uma pessoa não autorizada pelo proprietário ou, ainda, pode ser o próprio proprietário do veículo o responsável pela infração, sendo irrelevante a negativa de assinatura do condutor.

O Art. 257, § 7º do CTB estabelece um prazo de 15 dias da notificação da infração para o proprietário do veículo indicar à autoridade de trânsito os dados do real infrator; não fazendo, será o proprietário responsabilizado pela infração. A indicação do real infrator deve ser realizada, conforme disposto na Resolução 149, de 19 de setembro de 2003, publicada no Diário Oficial da União em 13 de outubro de 2003 (que revogou a Resolução 17 do CONTRAN, de 06/02/1998, a qual tratava da matéria nos mesmos termos), com o

⁸² RIZZARDO, Arnaldo. **Op. cit.**, p. 705-6.

⁸³ PINHEIRO, Geraldo de Faria Lemos e RIBEIRO, Dorival. **Op. cit.**, p. 446.

preenchimento de formulário de dados, assinatura do infrator e entrega de documentos do mesmo, o que implica na desnecessidade de encaminhamento de nova notificação do AIT ao infrator indicado, posto que se encontra certamente cientificado de seu ato.

Ocorrendo a autuação e expedido o auto de infração no prazo de trinta dias, o infrator tem direito de se defender previamente, perante a autoridade de trânsito competente, fundamentando seu requerimento com base na irregularidade ou inconsistência do AIT (Art. 281, Inciso II, CTB) ou, ainda, sua expedição intempestiva (Art. 281, Inciso II, CTB).

Para Marcelo José Araújo⁸⁴ o termo expedição não atende a finalidade legal de dar ciência célere ao infrator da existência da autuação, sendo que o legislador quis se referir ao prazo para ‘notificação’ da autuação, fulcrando-se, ainda, no texto do Art. 316 do CTB, que ao se referir ao Art. 281, Inciso II, denomina como prazo de notificação o prazo de expedição; contudo o Art. 3º, § 1º da Resolução 149/03 do CONTRAN dispõe que “... quando utilizada a remessa postal, a expedição se caracterizará pela entrega da Notificação da Autuação pelo órgão ou entidade de trânsito à empresa responsável por seu envio.” Tal disposição vem ao menos coibir abusos de alguns órgãos executivos de trânsito que consideravam a expedição a data de emissão da notificação da autuação e não sua entrega à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – EBCT.

É relevante salientar que cabe à autoridade, de ofício, anular os AITs julgados não conformes às diretrizes do Art. 281 do CTB, por diversas razões de direito, dada a prerrogativa que detém a Administração de rever seus próprios atos (Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal).

O prazo para a defesa prévia não foi expresso pelo CTB, aplicando-se, analogamente, o prazo de trinta dias (pelo menos até a vigência da Resolução 149/03 do CONTRAN que foi

⁸⁴ ARAÚJO, Marcelo José. **Trânsito: questões controvertidas**. Curitiba: Juruá, 2000, p.25.

publicada em 13/10/2003) previsto pelo Art. 282, § 2º do CTB, regulamentado pela Resolução 568, de 25 de novembro de 1980, do CONTRAN (com alteração instituída pela Resolução 744/89 do CONTRAN), diretriz recepcionada pelo CTB, posto que não conflitante com a norma atual e que, nos termos do Art. 314 do CTB, não foi revisada pelo CONTRAN.

Com o advento da Resolução 149/2003 do CONTRAN, a partir de 180 dias da publicação (13 de outubro de 2003), este prazo foi reduzido, conforme Art. 3º, § 2º que dispõe: “Da Notificação da Autuação constará a data do término do prazo para a apresentação da Defesa da Autuação pelo proprietário do veículo ou pelo condutor infrator devidamente identificado, que não será inferior a 15 (quinze) dias, contados a partir da data da notificação da autuação.”

Por fim, julgado consistente e regular o Auto de Infração de Trânsito e, ainda, sua regular notificação, a autoridade aplicará a penalidade de multa (e outras), ou a substituirá pela pena de advertência escrita, nos casos previstos pelo Art. 267 do CTB e mediante requerimento. Da imposição da penalidade de multa, o infrator ou proprietário deve ser notificado por remessa postal ou por qualquer outro meio tecnológico hábil, que assegure a ciência da penalidade (Art. 282, *caput*, CTB). Da notificação da aplicação da penalidade pela autoridade de trânsito não há prazo expresso no CTB, restando a limitação prescricional, em âmbito federal ou por analogia, de cinco anos.

A partir da aplicação da penalidade de multa e sua notificação, ao proprietário está imposto a exigibilidade, atributo inerente ao ato; estando, portanto, obrigado ao pagamento. Pode, contudo, recorrer da decisão à JARI – Junta Administrativa de Recursos de Infrações, vinculada ao órgão que aplicou a penalidade de multa, no prazo de, no mínimo, trinta dias da notificação (Art. 282, § 4º, CTB), com termo no dia arbitrado para o vencimento do pagamento da multa (Art. 282, § 5º, CTB).

A partir da notificação regular de aplicação da penalidade de multa, pela autoridade de trânsito, o proprietário não poderá licenciar o veículo com débito, visto o disposto no Art. 131, § 2.º do CTB; exigência que não se aplica se o proprietário não foi regularmente notificado, como se depreende de matéria sumulada pelo Superior Tribunal de Justiça, que afirma na Súmula 127: “É ilegal condicionar a renovação da licença de veículo ao pagamento de multa, da qual o infrator não foi notificado.”

Apesar do exposto, o CONTRAN cometeu uma falha no Art. 11 da Resolução 149/03, ou não se expressou claramente, ao considerar o termo da exigibilidade a data da aplicação da penalidade, regulamentando nestes termos: “Não incidirá qualquer restrição, inclusive para fins de licenciamento e transferência, nos arquivos do órgão ou entidade executivo de trânsito responsável pelo registro do veículo, até que a penalidade seja aplicada.” A data do termo inicial de exigibilidade é a da regular notificação do proprietário, como anteriormente exposto.

O efeito suspensivo do recurso à JARI pode ser concedido pela autoridade de trânsito, se o julgamento se estender por mais de trinta dias, de ofício ou a requerimento do interessado (Art. 285, § 3.º do CTB). Como exemplo, o órgão executivo de trânsito de Santa Catarina (Departamento de Trânsito – DETRAN) lança automaticamente no sistema a suspensão do débito se o julgamento do recurso ultrapassa a trinta dias.

A problemática de aplicação, pela Administração, do devido processo para imposição de penalidade de multa por infração de trânsito, segundo o estabelecido pelo Código de Trânsito Brasileiro, reside na “observação do novo com os olhos do velho”, segundo dito popular, posto que a burocracia administrativa vem insistindo em não rever seus procedimentos, anteriormente fulcrados no Código Nacional de Trânsito (Lei 5.108, de 22 de setembro de 1966) e seu regulamento (RCNT, Decreto 62.127, de 16 de janeiro de 1968).

Na vigência do antigo código, o processo administrativo tinha apenas duas instâncias, sendo a JARI a última (para onde se dirigiam os recursos) e a autoridade de trânsito a primeira (onde se direcionavam as defesas prévias). Para recorrer à JARI era obrigatório o pagamento da multa (Art. 115, § 1.º do antigo CNT), o que levou alguns a concluir apressadamente que, na lei atual, o Conselho Estadual de Trânsito - CETRAN ou Conselho de Trânsito do Distrito Federal - CONTRANDIFE (ou, ainda, CONTRAN, nas multas da Polícia Rodoviária Federal) faz as vezes da antiga JARI, estando o instituto da defesa prévia extinto, mantendo-se o antigo sistema de duas instâncias.

Tal fato não se verifica, até mesmo pela consolidada jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça em várias decisões, que admite que houve recepção de antigas Resoluções do CONTRAN, que regulamentavam o instituto da defesa prévia, como se observa pelo acórdão exemplar:

RECURSO ESPECIAL 426.084-RS:

ADMINISTRATIVO. INFRAÇÃO DE TRÂNSITO. PENALIDADE. PRÉVIA NOTIFICAÇÃO. AMPLA DEFESA E CONTRADITÓRIO. APLICAÇÃO ANALÓGICA DA SÚMULA 127/STJ. O CÓDIGO DE TRÂNSITO IMPÕS MAIS DE UMA NOTIFICAÇÃO PARA CONSOLIDAR A MULTA. AFIRMAÇÃO DAS GARANTIAS PÉTREAS CONSTITUCIONAIS NO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO.

1. O sistema de imputação de sanção pelo Código de Trânsito Brasileiro (Lei n.º 9.503/97) prevê duas notificações a saber: a primeira referente ao cometimento da infração e a segunda inerente à penalidade aplicada, desde que superada a fase da defesa quanto ao cometimento, em si, do ilícito administrativo. Similitude com o processo judicial, por isso que ao imputado concede-se a garantia de defesa antes da imposição da sanção, sem prejuízo da possibilidade de revisão desta.

2. Nas infrações de trânsito, a análise da consistência do auto de infração à luz da defesa propiciada é premissa inafastável para a aplicação da penalidade e consectário da garantia da ampla defesa assegurada no inciso LV, do artigo 5º da CF, como decorrência do *due process of law* do direito anglo-norte-americano, hoje constitucionalizado na nossa Carta Maior.

3. A garantia da plena defesa implica a observância do rito, as cientificações necessárias, a oportunidade de objetar a acusação desde o seu nascedouro, a produção de provas, o acompanhamento do *iter* procedimental, bem como a utilização dos recursos cabíveis.

4. A Administração Pública, mesmo no exercício do seu poder de polícia e nas atividades *self executing* não pode impor aos administrados sanções que repercutam no seu patrimônio sem a preservação da ampla defesa, que *in casu* se opera pelas notificações apontadas no CTB.

5. Sobressai inequívoco do CTB (art. 280, caput) que à lavratura do auto de infração segue-se a primeira notificação *in faciem* (art. 280, VI) ou, se detectada a falta à distância, mediante comunicação documental (art. 281, parágrafo único, do CTB), ambas propiciadoras da primeira defesa, cuja previsão resta encartada no artigo 314, parágrafo único, do CTB em consonância com as Resoluções 568/80 e 829/92 (art. 2º e 1º, respectivamente, do CONTRAN).

6. Superada a fase acima e concluindo-se nesse estágio do procedimento pela imputação da sanção, nova notificação deve ser expedida para satisfação da contraprestação ao cometimento do ilícito administrativo ou oferecimento de recurso (art. 282, do CTB). Nessa última hipótese, a instância administrativa somente se encerra nos termos dos artigos 288 e 290, do CTB.

7. Revelando-se procedente a imputação da penalidade, após obedecido o devido processo legal, a autoridade administrativa recolherá, sob o pálio da legalidade a famigerada multa pretendida abocanhar açodadamente.

8. A sistemática ora entrevista coaduna-se com a jurisprudência do E. STJ e do E. STF as quais, malgrado admitam à administração anular os seus atos, impõe-lhe a obediência ao princípio do devido processo legal quando a atividade repercute no patrimônio do administrado.

9. No mesmo sentido é a *ratio essendi* da Súmula 127, do STJ que inibe condicionar a renovação da licença de veículo ao pagamento da multa, da qual o infrator não foi notificado.

10. Recurso especial desprovido. (REsp. n.º 426084, Rel. Min. Luiz Fux, 1ª Turma, DJ de 02/12/2002, p. 242)

Em que pese os argumentos anteriores, o próprio Conselho Estadual de Trânsito de Santa Catarina – CETRAN/SC, publicou a Resolução 003/2001, que revoga o instituto da defesa prévia no âmbito do Estado de Santa Catarina. Além da discussão acerca da competência do órgão poder “legislar” sobre a matéria, é evidente a irregularidade de tal regulamento diante do que dispõe o CTB.

Por derradeiro, das decisões da JARI, cabe recurso ao Conselho Estadual de Trânsito – CETRAN ou Conselho de Trânsito do Distrito Federal - CONTRANDIFE (ou, ainda, ao CONTRAN, em caso de multas aplicadas pela Polícia Rodoviária Federal), sendo necessário a prova do pagamento da multa aplicada, conforme Art. 288, § 2º do CTB. O recurso pode ser proposto pelo infrator em caso de decisão de manutenção da penalidade pela JARI ou, até mesmo, pela autoridade, se a decisão da JARI for pela anulação do ato.

Discute-se a constitucionalidade de se exigir a comprovação de pagamento da multa antes da interposição de recurso perante o CETRAN, CONTRANDIFE ou CONTRAN, em face do princípio de garantia ao devido processo legal ou do princípio do duplo grau de “jurisdição”. Outrossim, por ser exigência legal, não há lesão a direito, visto mesmo o teor, por analogia, do Art. 56, § 2º da Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Federal, que admite a caução para se aceitar recurso, se houver previsão legal para tanto.

Se a multa foi paga até o vencimento com vinte por cento de desconto (Art. 284, *caput*, CTB) ou após o vencimento pelo seu valor integral, o administrado terá direito ao ressarcimento dos valores pagos indevidamente com correção, conforme Art. 286, § 2º do CTB.

Uma questão polêmica é a da competência das JARIs ou dos CETRANs, CONTRANDIFE ou CONTRAN, como instâncias recursais, em reformar a aplicação da penalidade de multa por infração de trânsito aplicando a retipificação, ou seja, alteração do tipo legal que fundamentava a autuação original por outro condizente com os fatos apurados em recurso. Sobre a matéria fica evidente que é defeso a estes órgãos a *reformatio in pejus*, princípio de ampla aplicação em matéria de recursos judiciais e que proíbe que se penalize, ainda mais, o recorrente.

Neste sentido, contribui Régis Fernandes de Oliveira:

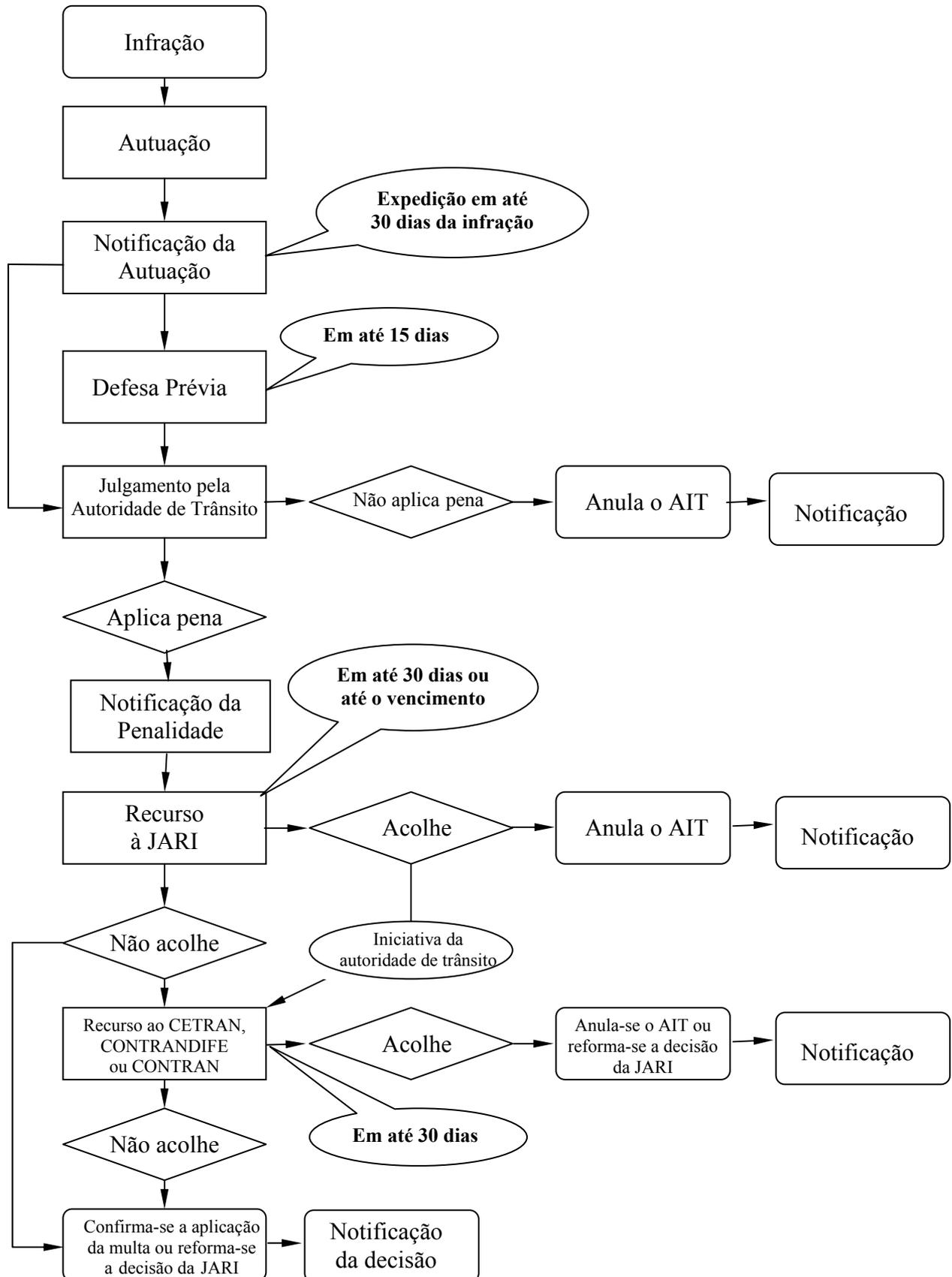
Dedutível também dos princípios constitucionais que dão sustentação à posição dos que são acusados perante a Administração Pública é a inadmissibilidade de julgamento que possa piorar a situação do administrado quando apenas ele for o recorrente. Se o recurso é, como se viu, garantia do particular, nenhum sentido jurídico teria que pudesse o superior hierárquico, ou órgão colegiado competente para decidir, aumentar a pena imposta em primeiro grau.⁸⁵

Em entendimento particular, a simples retipificação da infração para outro artigo mais adequado a conduta do infrator, mesmo que de mesma gravidade, não é de competência dos órgãos recursais, que devem anular o Auto de Infração de Trânsito – AIT lavrado de vício.

Fica, contudo, a dúvida quanto a competência dos órgãos recursais em aplicar a *reformatio in mellius*, retipificando a penalidade para outra diversa e condizente com a conduta do infrator, mas de menor gravidade. Em princípio não deixa de haver nulidade do AIT lavrado, o que implica em sua necessária anulação.

⁸⁵ OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Op. cit.**, p. 100.

Assim resulta o fluxograma do processo administrativo de imposição de penalidade de multa por infração de trânsito:



4.3.4 Finalidade (pressuposto teleológico): condições seguras de trânsito

Há que se esperar de qualquer ato público uma finalidade de atendimento também a um interesse público, afinal os atos de Estado se confundem mesmo com as finalidades de formação do próprio Estado, estabelecidos até mesmo no preâmbulo da Constituição Federal de 1988, que dentre outros bens jurídicos cita a própria segurança.

A cada ato administrativo deve corresponder uma finalidade, o que resulta de sua tipicidade e vinculação a própria lei e seus objetivos. Desta forma, os atos de aplicação de penalidade de multa por infração de trânsito têm como finalidade o alcance dos próprios bens jurídicos protegidos pelo Código de Trânsito Brasileiro, que em seu Art. 1º, § 1º estabelece: “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.”

Como bem define Celso Antônio Bandeira de Mello, a finalidade do ato administrativo é “...o bem jurídico objetivado pelo ato. Vale dizer, é o resultado previsto legalmente como o corresponde à tipologia do ato administrativo, consistindo no alcance dos objetivos por ele comportados.”⁸⁶

A única infração que está fulcrada num fim diverso da segurança no trânsito ou a segurança em sentido amplo é a tipificada pelo Art. 232 do CTB, que proíbe a condução de veículo sem que se porte os documentos obrigatórios. Ocorre que, dentre os documentos de porte obrigatório regulamentados pela Resolução 13, de 06 de fevereiro de 1998, está o comprovante de recolhimento do IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores, o que modifica a finalidade para uma exigibilidade de tributos e não a segurança no trânsito em si.

⁸⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Ato administrativo e direito dos administrados...Op. cit.**, p. 78.

A definição da finalidade do ato administrativo tem relevância para se coibir o que a doutrina denomina de “desvio de poder” ou mesmo “desvio de finalidade”. Sobre a matéria afirma Celso Antônio Bandeira de Mello: “.. pode-se dizer que ocorre desvio de poder quando um agente exerce uma competência que possuía (em abstrato) para alcançar uma finalidade diversa daquela em função da qual lhe foi atribuída a competência exercida.”⁸⁷

Desta forma, constitui-se em desvio de poder se o agente ou autoridade de trânsito, por exemplo, autua um proprietário de veículo por perseguição política, autua os brasileiros portadores de CNH (Carteira Nacional de Habilitação) expedidas no Paraguai para coibir o comércio ilegal de habilitações e a fuga de divisas, ou, ainda, autua flagrantemente com fins exclusivos de aumentar a arrecadação.

Outrossim, já salientamos que os atos administrativos de imposição de penalidade de multa por infração de trânsito são atos vinculados aos tipos infracionais especificados no Código de Trânsito. Os tipos infracionais detêm presunção absoluta de que seu fim último é a preservação da segurança no trânsito, portanto é irrelevante o móvel do agente em aplicar tais atos. Com isso as condutas acima expostas devem servir de base para processo administrativo em face do agente e não de alegação de nulidade do ato aplicado por desvio de poder.

Discute-se, até mesmo, a legalidade de aplicação de penalidade de multa por transitar com veículo sem portar o comprovante de pagamento do IPVA, visto que as autoridades de trânsito não detêm a competência legal para exigir imposto estadual. Sobre a questão, opina Marcelo José Araújo, de maneira diversa, cujo enfoque é mais legalista: “...Surge, porém, uma dúvida.. Deve-se ou não andar com o comprovante de pagamento do IPVA, e se sua falta pode gerar multa e retenção do veículo, uma vez que ele está licenciado? A resposta é sim, deve-se andar com o(s) comprovante(s) de pagamento, pois é um documento de porte obrigatório.”⁸⁸

⁸⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Op. cit.**, p. 372.

⁸⁸ ARAÚJO, Marcelo José. **Op. cit.**, p. 142.

Como visto, a finalidade ou pressuposto teleológico é um pressuposto de validade dos atos administrativos, conforme a doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello, ou seja, o vício de finalidade resulta na invalidade do ato administrativo.

a) Finalidade objetiva da penalidade de multa

Em que pese o fim extrínseco do ato administrativo de penalidade de multa por infração de trânsito, qual seja o de coibir comportamentos e com isso garantir a segurança no trânsito, tal objetivo somente é alcançado visto que as penalidades de multa comumente têm uma conotação punitiva, penalizadora da conduta infracional.

Assim, afirma Régis Fernandes de Oliveira: “As penas de polícia têm caráter de infligência de castigo, para que o exemplo do infrator não seja seguido (meramente punitivas).”⁸⁹ Desta forma diferenciam-se as penalidades de multa das disciplinares, que têm efeito punitivo, mas visam a reintegração ou manutenção da ordem social. Há também as sanções com fins ressarcitórios, além de punitivo, como por exemplo as multas por atraso de pagamento de impostos.

Na área de trânsito se revela o fim punitivo como ponto de relevância, posto que um dos principais aspectos de mudança que o Código de Trânsito Brasileiro trouxe foi a majoração das multas aplicadas.

Enquanto o antigo Código Nacional de Trânsito previa uma multa máxima de 120 UFIRs (atualmente R\$ 127,69) o atual comina penas de multa de até 900 UFIRs (R\$ 957,70), o que provocou uma desaceleração acentuada no número de infrações registradas no ano de entrada em vigor do CTB (1998), fato este ao longo do tempo superado pelo problema da deficiência na fiscalização, que resultou na certeza de impunidade.

⁸⁹ OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Op. cit.**, p. 69.

Outrossim, a finalidade punitiva da penalidade de multa afasta qualquer possibilidade de a Administração penalizar, legitimamente, infratores, seguindo objetivos meramente arrecadatários.

b) Exclusão da sanção (afastando o fim objetivo)

Inova Régis Fernandes de Oliveira ao tratar das causas que excluem a sanção, que como visto é a finalidade objetiva do ato administrativo, ou seja, uma finalidade secundária. Para o autor, excluem a sanção: o erro, a coação, a doença mental, o fato da natureza e o fato de terceiro.

Para Régis Fernandes de Oliveira: “Nas infrações que são praticadas com a consideração do elemento subjetivo (culpabilidade) ocorrem hipóteses em que, ainda que os comportamentos sejam típicos e antijurídicos, não se aplica a sanção, pois há hipóteses de ‘exclusão da sanção’.”⁹⁰

Na área de trânsito, Oliveira cita o exemplo do condutor que seguidamente pára na faixa de pedestres, quando certo dia ela muda de posição e o mesmo acaba por invadi-la por erro, situação que o excluiria da sanção. Por se tratarem as infrações de trânsito de atos de mero comportamento, o que independe da existência de dolo ou culpa, as hipóteses de erro são remotas e sucumbem facilmente em face dos atributos do ato administrativo.

Quanto à coação, exclui a sanção, visto que implica na anulação da voluntariedade do agente, assim como as hipóteses de obediência hierárquica. São exemplos nítidos, o condutor que é obrigado a transitar na contramão de direção, visto estar com arma de fogo apontada à cabeça por assaltante ou, no segundo caso, soldado condutor que transita também pela contramão de direção seguindo ordem expressa do comandante do Corpo de Bombeiros, que segue a seu lado.

⁹⁰ OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Op. cit.**, p. 48.

Outras hipóteses de exclusão da sanção são o fato da natureza e o fato de terceiro, assim sendo o proprietário de veículo atingido por enchente que carrega o mesmo para local de parada proibida não pode ser sancionado por isso e, da mesma forma, aquele que tem seu veículo roubado que é utilizado como objeto dos mais variados atos infracionais, sendo o mesmo ainda abandonado em local proibido, não pode o proprietário ser penalizado.

Régis Fernandes de Oliveira afirma, ainda, que excluem a sanção a doença mental do agente, entretanto para os atos infracionais cuja culpabilidade seja elemento essencial. As infrações de trânsito, entretanto são de mero comportamento, sendo indiferente a existência de dolo ou culpa do agente.

Da mesma forma a menoridade não exclui as sanções a infrações administrativas, visto que as “...infrações culposas são puníveis pelo ‘discernimento’, ou seja, a capacidade de entender o caráter infracional e portar-se de acordo com tal condicionamento mental.”⁹¹ A voluntariedade na ingestão de álcool também afasta a embriaguez como causa de exclusão de sanção administrativa.

Como visto, as causas de exclusão da sanção são causas que afetam a finalidade objetiva do ato administrativo de penalidade de multa por infração de trânsito, que é o de penalizar o infrator para coibir comportamentos. Desta forma, são viciados os atos administrativos que não observam tais diretrizes.

⁹¹ *Idem. Ibidem*, p. 49.

4.3.5 Causa (pressuposto lógico): ato ou omissão do administrado, que contraria o CTB e atenta à segurança no trânsito.

Na teoria de Celso Antônio Bandeira de Mello⁹² a causa é um pressuposto de validade do ato administrativo que consiste na vinculação lógica e necessária entre o motivo e o conteúdo do ato, mas com vistas ao alcance de sua finalidade.

Por essa teoria, a causa ou pressuposto lógico de aplicação de uma penalidade de multa por infração de trânsito seria a relação entre ato ou omissão do administrado, que infringe o CTB, dando causa à aplicação de penalidade de multa pecuniária, e que põe em risco a manutenção de condições seguras de trânsito.

Há que se observar que, a regra da tipificação, gera uma presunção absoluta de que os atos enumerados como infração (no caso, pelo CTB, Capítulo XV) atentam à segurança no trânsito. Dessa forma, é que se conclui ser proibido, também, avançar sinal vermelho durante a madrugada, por exemplo.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello o pressuposto lógico (causa) do ato deve observar critérios de razoabilidade e proporcionalidade, não podendo o ato se exceder ao estritamente necessário para atingir sua finalidade, *ipsis verbis*:

Em rigor, a proporcionalidade não é senão uma faceta da razoabilidade, pois através do exame da proporcionalidade o que se quer verificar é se a providência tomada (conteúdo do ato) perante certo evento (motivo) manteve-se nos limites necessários para atender à finalidade legal ou se foi mais intensa ou mais extensa do que o necessário. Ora, um ato que exceder ao necessário para bem satisfazer o escopo legal não é razoável. O ato administrativo, para ser juridicamente razoável, há de respeitar também os 'Princípios Gerais de Direito'...⁹³

Como exemplos de atos desproporcionais (ou não razoáveis) em matéria de trânsito têm-se todos os casos de *bis in idem*, onde uma conduta do administrado poderia gerar, em tese, várias autuações. Assim, não é razoável aplicar a penalidade de multa por transitar pela contramão de direção em vias de sentido único de direção (Art. 186, II, CTB) combinada com

⁹² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Op. cit.**, p. 373.

⁹³ *Idem. Ibidem*, p. 375.

a autuação por dirigir sem atenção ou sem os cuidados indispensáveis à segurança (Art. 169, CTB).

Outro exemplo, seria o agente autuar o proprietário do veículo pelos Artigos 163 e 164 do CTB, por “entregar” e depois “permitir” que pessoa não habilitada conduza o seu veículo, condutas com tratamento diverso no CTB.

Outra prática usual, é a de autuar o condutor por não portar a Carteira Nacional de Habilitação - CNH (documento de porte obrigatório – Art. 232, CTB) e, também, autuar por dirigir veículo sem possuir a CNH (Art. 162, I, CTB), visto que os agentes não têm, na maioria das vezes, condições de verificar sistemas informatizados de dados durante a fiscalização.

Todas essas práticas viciam o ato administrativo de autuação por infração de trânsito, visto a desproporcionalidade entre o motivo e a finalidade do ato.

4.3.6 Formalização (pressuposto formalístico): conteúdo mínimo de informações do ato, conforme o CTB e a regulamentação do CONTRAN

A formalização na doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello é um pressuposto de validade do ato administrativo que se constitui no modo de exteriorização desse ato, ou seja, como ele será formatado para apresentação.

Assim define Celso Antônio Bandeira de Mello: “Formalização é a específica maneira pela qual o ato deve ser externado.”⁹⁴

Pelo princípio da legalidade, o ato administrativo será formalizado, portanto, segundo as diretrizes previamente normatizadas. Dessa forma, não poderia ser diferente com a emissão do Auto de Infração de Trânsito – AIT e a notificação de aplicação de penalidade de multa por infração de trânsito.

Assim sendo, a regra básica para o conteúdo do AIT está expressa no Art. 280, Incisos I a VI do Código de Trânsito Brasileiro, *ipsis verbis*:

Art. 280. Ocorrendo infração prevista na legislação de trânsito, lavrar-se-á auto de infração, do qual constará:

I - tipificação da infração;

II - local, data e hora do cometimento da infração;

III - caracteres da placa de identificação do veículo, sua marca e espécie, e outros elementos julgados necessários à sua identificação;

IV - o prontuário do condutor, sempre que possível;

V - identificação do órgão ou entidade e da autoridade ou agente autuador ou equipamento que comprovar a infração;

VI - assinatura do infrator, sempre que possível, valendo esta como notificação do cometimento da infração.

A matéria é regulamentada pela Resolução 001 do CONTRAN, de 23 de janeiro de 1998, que estabelece em seu Art. 1º: *Instituir a obrigatoriedade de adoção do padrão de blocos de informações descrito no Anexo I desta Resolução, como uma transferência mínima na definição e confecção dos Autos de Infração a serem elaborados.*

Abaixo as informações mínimas, regulamentadas pelo CONTRAN:

⁹⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Op. cit.**, p. 375.

Anexo I da Res. 001/98 do CONTRAN: Padrão de blocos de informações mínimas a ser utilizado para confecção de modelo de auto de infração

BLOCO 1 - IDENTIFICAÇÃO DA AUTUAÇÃO
 CAMPO 1 - "CÓDIGO DO ÓRGÃO AUTUADOR"
 CAMPO 2 - "IDENTIFICAÇÃO DO AUTO DE INFRAÇÃO"

BLOCO 2 - IDENTIFICAÇÃO DO VEÍCULO
 CAMPO 1 - "UF"
 CAMPO 2 - "PLACA"
 CAMPO 3 - "MUNICÍPIO"

BLOCO 3 - IDENTIFICAÇÃO DO CONDUTOR
 CAMPO 1 - "NOME"
 CAMPO 2 - "Nº DO REGISTRO DA CNH OU DA PERMISSÃO PARA DIRIGIR"
 CAMPO 3 - "UF"
 CAMPO 4 - "CPF"

BLOCO 4 - IDENTIFICAÇÃO DO INFRATOR
 CAMPO 1 - "NOME"
 CAMPO 2 - "CPF OU CGC"

BLOCO 5 - IDENTIFICAÇÃO DO LOCAL DE COMETIMENTO DE INFRAÇÕES
 CAMPO 1 - "LOCAL DA INFRAÇÃO"
 CAMPO 2 - "DATA"
 CAMPO 3 - "HORA"
 CAMPO 4 - "CÓDIGO DO MUNICÍPIO"

BLOCO 6 - TIPIFICAÇÃO DA INFRAÇÃO
 CAMPO 1 - "CÓDIGO DA INFRAÇÃO"
 CAMPO 2 - "EQUIPAMENTO/INSTRUMENTO DE AFERIÇÃO UTILIZADO"
 CAMPO 3 - "MEDIÇÃO REALIZADA"
 CAMPO 4 - "LIMITE PERMITIDO"

A regulamentação do CONTRAN, dada pela Resolução 149, de 19 de setembro de 2003, equipara o conteúdo do Art. 280 do CTB, como mínimo, não somente para o Auto de Infração de Trânsito – AIT, mas também para sua notificação e a notificação da aplicação da penalidade de multa, como se pode depreender do texto abaixo colacionado:

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

(...)

Art. 9º, § 2º. Em caso do não acolhimento da Defesa da Autuação ou de seu não exercício no prazo previsto, a autoridade de trânsito aplicará a penalidade, expedindo a Notificação da Penalidade, da qual deverão constar, no mínimo, os dados definidos no art. 280 do CTB, o previsto em regulamentação específica e a comunicação do não acolhimento da defesa, quando for o caso.

Dentre todos os requisitos formalísticos anteriormente apresentados, tem que ser ressaltada a obrigatoriedade de exteriorização da tipificação da infração (Art, 280, I, CTB). A tipificação é a exteriorização da motivação que deu origem ao ato administrativo em tela, requisito que por analogia ao Art. 93, Inciso IX da Constituição, é essencial.

A tipificação, que deverá se extrair do Capítulo XV do CTB (Artigos 161 a 255), dará condições inequívocas de o administrado tomar ciência da infração de que é acusado de ter cometido. Celso Antônio Bandeira de Mello⁹⁵ define a motivação como importante requisito da formalização.

A tipificação (motivo de direito) é elemento essencial da motivação do ato administrativo de penalidade, mas se completam, ainda, pela exteriorização dos motivos de fato que levaram a Administração a praticar o ato. A motivação é requisito da formalização do ato, conforme Celso Antônio Bandeira de Mello⁹⁶.

Sobre a diferenciação entre motivo e motivação do ato, também leciona Maria Sylvania Zanella di Pietro:

Não se confundem **motivo** e **motivação** do ato. Motivação é a exposição dos motivos, ou seja, é a demonstração, por escrito, de que os pressupostos de fato realmente existiram, para punir, a Administração deve demonstrar a prática da infração. A motivação diz respeito às formalidades do ato, que integram o próprio ato, vindo sob a forma de ‘consideranda’; outras vezes, está contida em parecer, laudo, relatório, emitido pelo próprio órgão expedidor do ato, ou por outro órgão, técnico ou jurídico, hipótese em que o ato faz remissão a esses atos precedentes. O importante é que o ato possa ter a sua legalidade comprovada.⁹⁷

Além da tipificação, são também essenciais os requisitos dos Incisos II a VI do Art. 280 do CTB. Afora esses requisitos, os demais especificados pela regulamentação do CONTRAN são informações de padronização, sendo que sua ausência não implica em nulidade do ato administrativo. Sobre o tema dos requisitos formalísticos essenciais, afirma Celso Antônio Bandeira de Mello:

⁹⁵ *Idem. Ibidem*, p. 376.

⁹⁶ *Idem. Ibidem*, p. 366.

⁹⁷ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Op. cit.**, p. 195.

Havíamos sempre usado a expressão ‘formalidade’, ao invés de ‘formalização’. Preferimos, entretanto, substituí-la por esta segunda maneira de dizer, Isto porque a expressão ‘formalidade’ sugere algo sem importância, de pouco relevo, o que certamente não é o caso. Haverá hipóteses em que alguma formalização específica seja menos importante, mas outras haverá em que aspectos da formalização serão relevantíssimos, como é o caso da ‘motivação’ do ato.⁹⁸

Sem embargo, há aspectos da formalização que podem, eventualmente, ser irrelevantes quanto à validade do ato. (...), ao tratar da invalidade dos atos administrativos, certos defeitos de formalização apenas caracterizam o ato como ‘irregular’, não afetando sua validade.⁹⁹

Com isso, não há que se falar em nulidade do Auto de Infração de Trânsito por ausência, por exemplo, da indicação da cor do veículo conduzido durante o flagrante da infração, visto que se trata de elemento não essencial.

⁹⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Op. cit.**, p. 361.

⁹⁹ *Idem. Ibidem*, p. 376.

CONCLUSÃO

No decorrer do presente trabalho, buscou-se, através da análise da Teoria Geral do Ato Administrativo, deduzir sobre o ato administrativo específico de penalidade de multa por infração de trânsito. Partindo do geral para o particular, concluir sobre as características de um ato administrativo tão presente no cotidiano dos particulares e, por vezes, tão incógnito a profissionais da área.

Em primeiro momento, através da análise dos princípios e regras aplicáveis à área de Direito de Trânsito determinou-se a base legal do ato, do qual se refere, o próprio Código de Trânsito Brasileiro. Além das regras, são essenciais os princípios da legalidade, de suma importância em matéria de direito administrativo, e o do devido processo legal, garantia fundamental dos particulares. Vários princípios encontram exteriorização nos pressupostos de validade do próprio ato administrativo.

A Teoria Geral do Ato Administrativo foi abordada com fundamento nos mais renomados autores administrativistas brasileiros. Buscou-se sempre não perder de vista o objeto do presente estudo, qual seja: a penalidade de multa por infração de trânsito. Com isso, foram tratados o conceito de ato administrativo, atributos, classificação e, por fim, seus elementos e pressupostos.

No último capítulo, a doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello, em sua obra Curso de Direito Administrativo – 2003, foi essencial. Bandeira de Mello utiliza-se de uma abordagem ampla e minuciosa dos elementos e pressupostos do ato administrativo, o que contribuiu sobremaneira em um estudo aprofundado sobre o ato administrativo específico de penalidade de multa por infração de trânsito.

Com o estudo dos elementos e pressupostos específicos da penalidade de multa por infração de trânsito foi possível identificar a importância diferenciada do elemento de existência do ato denominado objeto, ou seja, o infrator de trânsito. São sobremaneira importantes, ainda, os pressupostos de validade: sujeito (autoridade de trânsito) e os requisitos procedimentais de formação do ato, esses dois pontos, foco da maioria dos atos inválidos aplicados aos administrados.

Por meio de um estudo minucioso chegou-se a algumas conclusões importantes sobre o tema, especialmente quanto às principais polêmicas no campo de aplicação de penalidades de multa por infração de trânsito. Foi possível, por exemplo, concluir que a Polícia Rodoviária Federal também é competente para autuar infratores, em que pese o silêncio do Código de Trânsito Brasileiro.

Outrossim, verificou-se que a aplicação de penalidade de multa por não portar comprovante de pagamento de IPVA – Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores não tem causa, visto que, os motivos que determinam tal infração não estão consoantes com a finalidade de proteção e segurança no trânsito, conforme se extrai do próprio Código de Trânsito Brasileiro.

Percebeu-se, ainda, que não há inconstitucionalidade ou ilegalidade em se exigir para o licenciamento de veículo e para o recurso em segunda instância, o pagamento da multa devidamente aplicada e notificada, já que, tais procedimentos decorrem do próprio atributo da exigibilidade, que reveste qualquer ato administrativo.

E mais, em matéria processual, desde a vigência do Código, é mister que se disponibilize ao infrator possibilidade de previamente se defender em face da autuação, sendo

que as Juntas Administrativas de Recursos de Infrações - JARIs e os Conselhos são verdadeiras instâncias recursais.

Por fim, a relevância de tal estudo está fulcrada na análise dos vícios dos atos administrativos de penalidade de multa por infração de trânsito, não somente como forma simples de livrar os infratores de penalidades, mas sim de possibilitar uma aplicação do direito e dos princípios administrativos na formação de atos válidos, também no Direito de Trânsito.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAÚJO, Marcelo José. **Trânsito: questões controvertidas**. Curitiba: Juruá, 2000.
- CARNEIRO, Joseval. **Comentários ao Código de Trânsito Brasileiro**. São Paulo: LTR, 1998.
- CASAGNE, Juan Carlos. **El acto administrativo**. 2.^a ed., Buenos Aires, Abeledo:Perrot: 1981.
- CINTRA, Antônio Carlos de Araújo, GRINOVER, Ada Pellegrini e DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. 16.^a ed., São Paulo: Malheiros, 2000.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Curso de Direito Administrativo**. 13.^a ed., São Paulo: Atlas, 2001.
- LAZZARI, Carlos Flores e WITTER, Ilton da Rosa. **Nova coletânea de legislação de trânsito**. 19.^a ed., Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 2002.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 27.^a ed., São Paulo: Malheiros: 2002.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Ato administrativo e direitos dos administrados**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.
- _____. **Curso de Direito Administrativo**. 15.^a ed., São Paulo: Malheiros, 2003.
- OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Infrações e sanções administrativas**. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 1985.
- PINHEIRO, Geraldo de Faria Lemos e RIBEIRO, Dorival. **Código de Trânsito Brasileiro Interpretado**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2000.
- RIZZARDO, Arnaldo. **Comentários ao Código de Trânsito Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.
- ZANCANER, Weida. **Da convalidação e da invalidação dos atos administrativos**. 2.^a ed., São Paulo: Malheiros, 2001.