
RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA DO PROPRIETÁRIO DO VEÍCULO PELA INFRAÇÃO DE TRÂNSITO E DEVIDO PROCESSO LEGAL

Eusebio de Oliveira Carvalho Filho, Advogado – Bahia, Professor do curso de especialização em Direito Civil e Processual Civil da pós-graduação da Fundação Cairu, Professor visitante da ESMESE – Escola Superior da Magistratura do Estado de Sergipe.

SUMÁRIO.

1. Introdução e delimitação do tema; 2. Noções propedêuticas da responsabilidade do proprietário do veículo pelas infrações de trânsito; 3. Procedimento para aplicação de penalidade de trânsito segundo o CTB; 4. Consequência jurídica da falta de notificação da autuação; 5. Sistematização do procedimento de aplicação de penalidade segundo o CTB; 6. Conclusão; 7. Bibliografia.

1 . INTRODUÇÃO

Uma das características do Código de Trânsito Brasileiro que tem recebido maior destaque nos comentários que lhe são feitos, diz respeito ao rigor das penalidades, não só pelo valor pecuniário das multas, mas também no que concerne a anotação de pontos na CNH, os quais podem implicar na suspensão do direito de dirigir.

Assim, na mesma proporção que há rigorosidade, deve-se assegurar o direito de defesa do cidadão, entendido este em seu sentido mais amplo.

Sendo uma forma de limitação ao direito de ir e vir, o Direito de Trânsito deve ser analisado e interpretado sempre sob o aspecto constitucional, a fim de que sejam respeitados e sopesados os princípios garantidores do interesse coletivo e da dignidade da pessoa humana.

Neste breve estudo, será analisada a garantia do devido processo legal nos processos administrativos de aplicação de penalidade por infra-

ção de trânsito ao proprietário do veículo.

2. NOÇÕES PROPEDÊUTICAS DA RESPONSABILIDADE DO PROPRIETÁRIO DO VEÍCULO PELAS INFRAÇÕES DE TRÂNSITO

Preliminarmente, deve-se esclarecer como a Lei 9.503/97 (CTB) manifesta-se a respeito da responsabilidade pelas infrações de trânsito. Especificamente em relação ao proprietário do veículo e ao transportador da carga o art. 257, §§§ 1, 2º e 5º do CTB determina:

“ 257 – As penalidades serão impostas ao condutor, ao proprietário do veículo, ao embarcador e ao transportador, ...

§ 1º - Aos proprietários e condutores de veículos serão impostas concomitantemente as penalidades de que trata este código toda vez que houver responsabilidade solidária em infração dos preceitos que lhes couber observar, respondendo cada um de “per si” pela falta em comum que lhes for atribuída.

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

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

Tal artigo é claro e importantíssimo, pois no caso de aplicação de uma multa de trânsito, fica definido quem é o responsável pelas consequências advindas da penalidade (multa e anotação de pontos).

Desta forma, sempre que infrações forem cometidas pelo proprietário, embarcador ou transportador, o condutor não tem legitimidade para ser notificado da autuação.

A lei é clara quando diferencia condutor de infrator, não cabendo interpretação em sentido contrário. Confundir os conceitos de condutor, proprietário e infrator é reflexo do esquecimento da lição de Bobbio no sentido de dar a cada coisa o seu nome não é mera preocupação formalista, porém necessidade para construção de uma ciência.¹

Assim, toda vez que o infrator for o transportador de uma carga ou o proprietário de um veículo, são estes que devem ser notificados da infração. O condutor do veículo não tem legitimidade para ser notificado, posto que pessoa estranha à relação jurídica obrigacional.

3. PROCEDIMENTO DE APLICAÇÃO DE PENALIDADE SEGUNDO O CTB

Diz o art. 280 da CTB:

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

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

No § 3º do mesmo artigo fica expresso:

“§ 3º - Não sendo possível a autuação em flagrante, o agente de trânsito relatará o fato à autoridade no próprio auto de infração, informando os dados a respeito do veículo, além dos constantes nos incisos I, II, e III, para procedimento no artigo seguinte.”

Assim, é lógico que se o **infrator** não tiver ciência da infração no ato da fiscalização, tornar-se-á peremptório que o mesmo seja notificado nos moldes do artigo 281.

Tal procedimento é exigido, pois o agente fiscalizador apenas tem competência para lavrar o auto de infração informando ao possível infrator que este poderá ser penalizado, abrindo-se prazo para defesa. Se o notificado é outrem, que não o responsável pela infração, não é de se esperar que seja do seu interesse apresentar a defesa, vez que não será ele que eventualmente sofrerá a penalidade.

Com efeito, tanto o auto de infração como a decisão que aplica a penalidade de trânsito são atos administrativos, o primeiro efetuado pelo agente fiscalizador, no momento em que ocorreu a infração, e o segundo pela própria autoridade de trânsito, quando julgada subsistente a autuação. Segundo o escólio de Celso Antônio Bandeira de Melo o ato administrativo, para existir no mundo jurídico, precisa ser perfeito, válido e eficaz, senão vejamos:

“ 12. O ato administrativo é perfeito quando esgotadas as fases necessárias à sua produção. Portanto, ato perfeito é o que completou o ciclo necessário a sua formação. Perfeição, pois, é a situação do ato cujo processo está concluído.

13. O ato administrativo é válido quando foi expedido em absoluta conformidade com as exigências do sistema normativo. Vale dizer, quando se encontra adequado aos requisitos estabelecidos pela ordem jurídica. Validade, por isto, é a adequação dos atos às exigências normativas.

14. O ato administrativo é eficaz quando está disponível para a

produção de seus efeitos próprios; ou seja, quando o desencadear de seus efeitos típicos não se encontra dependente de qualquer evento posterior, como uma condição suspensiva, termo inicial ou ato controlador a cargo de outra autoridade.

Eficácia, então, e a situação atual de disponibilidade para produção dos efeitos típicos, próprios, do ato."²

Não é por outro motivo que a Lei Federal n.º 9.503/97 (CTB) estabelece no seu capítulo XVII, de forma cristalina, o processo administrativo que a Administração Pública deve seguir a fim de que o ato administrativo de aplicação de penalidade de trânsito seja perfeito, válido e eficaz.

Entretanto, data vênua, o que vem ocorrendo é que a Administração Pública, após cinco anos de vigência da Lei 9.503/97 (CTB), ainda não obedece aos princípios norteadores do devido processo legal, e, ao arrepio da lei, "rasga a Constituição", transformando o processo de aplicação de penalidade de trânsito num espetáculo teratológico a dar inveja aos inquisidores medievais.

4. CONSEQUÊNCIA JURÍDICA DA FALTA DE NOTIFICAÇÃO DA AUTUAÇÃO

Neste diapasão, após constatada a infração, o auto deve ser encaminhado à autoridade de trânsito. Esta, na esfera da competência estabelecida pelo CTB e dentro da sua circunscrição, julgará a consistência do auto de infração e aplicará a penalidade cabível, art. 281 do CTB.

Para alguém "julgar" é fundamental que seja oportunizado o contraditório às partes envolvidas. Se o agente autuou, é sintomático que o infrator possa contestar essa autuação para que o "julgamento" sobre a consistência do Auto de Infração seja pleno, cabendo logicamente a contestação tanto técnica quanto de mérito.

Ressalte-se, assim, que, caso a autoridade não expeça a notificação para o infrator dentro do prazo de 30 dias, o auto de infração será arquivado e o registro julgado insubsistente.

"Art. 281 - ...

Parágrafo único – O auto de infração será arquivado e seu registro julgado insubsistente:

I – se considerado insubsistente ou irregular;

II – se, no prazo máximo de trinta dias, não for expedida a notificação da

autuação.” (redação alterada pela Lei n.º 9.602/98)

Da legislação mencionada no presente trabalho, fica claro que o respeito à ampla defesa e ao contraditório (art. 5º CF, LV) induz logicamente que a infração de trânsito não poderá ser aplicada se o infrator não for notificado, posto que este tem o direito de tomar conhecimento da acusação, para, destarte, exercitar sua defesa.

O princípio da legalidade impõe a administração pública fazer o que a lei determina. Na lição do eterno mestre Hely Lopes Meirelles:

“ A legalidade, como princípio da administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.

A eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da lei.

Na administração não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa “pode fazer assim”; para o administrador público significa “deve fazer assim”.³

Destarte, demonstrou-se que a imposição legal dos artigos 257, 280 e 281 deve ser respeitada e, em nenhum momento pode a Administração dela se afastar, sob pena de estar cometendo abuso de autoridade.

O respeito ao princípio da eficiência (art. 37, CF) impõe que a Administração adote todas as medidas necessárias para dar o máximo de efetividade aos seus atos.

Neste sentido, o presente estudo demonstra que a Administração, ao considerar válida a notificação de autuação de trânsito feita na pessoa do condutor do veículo, quando este não é o infrator, fere o princípio da eficiência, tendo em vista que este procedimento faz com que os atos administrativos possam ser anulados. Este fato é muito grave, pois desvirtua o ato do agente fiscalizador (muitas vezes correto) e causa graves prejuízos ao erário.

Sobre o princípio da eficiência, assim discorre Alexandre de Moraes:

“ Assim, princípio da eficiência é aquele que impõe à administração pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais

necessários para melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social. Note-se que não se trata da consagração da tecnocracia, muito pelo contrário, o princípio da eficiência dirige-se para a razão e fim maior do Estado, a prestação dos serviços sociais essenciais à população, visando a adoção de todos os meios legais e morais possíveis para satisfação do bem comum.

Maria Sylvania Zanella Di Pietro ensina que o princípio da eficiência “ impõe ao agente público um modo de atuar que produza resultados favoráveis a consecução dos fins que cabem ao estado alcançar”, advertindo, porém, que “ eficiência é princípio que se soma aos demais princípios impostos à administração, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, especialmente ao da legalidade sob pena sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito.”⁴

Não é por outro motivo, que a jurisprudência dos Tribunais tem abraçado a tese que ora sustentamos, senão vejamos:

“ ADMINISTRATIVO. LICENCIAMENTO. INFRAÇÃO DE TRÂNSITO. MULTA. EXIGÊNCIA DE CORREÇÃO MONETÁRIA. NECESSIDADE DE PRÉVIA NOTIFICAÇÃO. DIREITO DE DEFESA. CTN, ARTIGOS 110, 115 E 194. DECRETO 62.127/68, (ARTS. 125, 210 E 217). SÚMULA 127/STJ.

1. Como condição para o licenciamento, é ilegal a exigência do pagamento de multa imposta sem prévia notificação do infrator para defender-se em processo administrativo.

2. Precedentes jurisprudenciais. Súmula 127/STJ.

3. Recurso Improvido.

Por unanimidade, negar provimento ao recurso.”

RESP 184554/SC; DJ 29/03/1999, Rel. Min. MILTON LUIZ PEREIRA 03/11/1998, PRIMEIRA TURMA

“ ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. RENOVAÇÃO DE LICENÇA DE VEÍCULO. PAGAMENTO DE MULTA. NOTIFICAÇÃO DO INFRATOR. DIREITO DE DEFESA. IRREGULARIDADE DA CONSTITUIÇÃO DO DÉBITO. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

I – Não se pode renovar licenciamento de veículo em débito de multas. Para que seja resguardado o Direito de Defesa do suposto infrator, legalmente assegurado, contudo, é necessário que ele (infrator) seja devidamente notificado, conforme determinam os artigos 194 e 210 do Decreto n. 62.127, de 1968, alterado pelo Decreto n. 98.933/90.

II – A jurisprudência desta Corte pacificou-se no sentido de que, não havendo prévia notificação do infrator, para exercitar seu Direito de Defesa, é ilegal a exigência do pagamento de multas de trânsito, para a renovação de licenciamento de veículo. Súmula 127 – STJ.

III – Recurso provido, sem discrepância.” (STJ, 1ª Turma, RESP 89265/SP, Rel. Min. Demócrito Reinaldo, j. 03/06/1996, DJU 01/07/1996).

Este também é o entendimento do STF:

“ ... renovação de licença de veículo. Exigência de pagamento de Multa. Notificação do Infrator.

Acórdão que concedeu a segurança sob o argumento que é ilegal o ato da autoridade que exige, para renovação do licenciamento do veículo, o pagamento de multa imposta sem prévia notificação do infrator para defender-se em processo administrativo.

Inocorrência de negativa de vigência do art. 110 do Código Nacional de Trânsito.

Dissídio jurisprudencial, não demonstrado. Recurso extraordinário de que não se conhece”(RE. 100.246 –PR – Rel. Min. Francisco Rezek, in RTJ 107/1.306)

Sinaliza-se que na fundamentação do voto foram acolhidas as seguintes razões:

“... 5. Em caso de infração, não sendo possível a notificação no ato (210 do Decreto n.º 62.127/68) deverá esta ser procedida a posteriori, pelos meios usuais, inclusive através da publicação em órgão oficial, como se prevê, aliás, na hipótese do art. 217 do Regulamento do Código Nacional de Trânsito. Deve ser lembrado que somente com a notificação se formaliza a exigência. Antes dela, a multa é inexigível do proprietário.

6. A antiga praxe de não notificar o infrator, aguardando a época da renovação da licença para compeli-lo ao pagamento (CNT, art. 110), implica em última análise, em recusar-lhe o direito de defesa, assegurado pela própria legislação do Trânsito (artigos 112 a 116 do Código e artigos 21 a 221 do regulamento)” in RTJ 107/130.

Nesse sentido, relatando o RE 89.072/SP, o eminente Ministro Thompson Flores, no pertencente à indispensabilidade da notificação ao infrator, comentou:

“... O que assegurou é que , por exigí-las , é mister a prévia notificação pessoal do infrator, eis que conhecida sua residência, ressalvando, todavia, à recorrida proceder a sua cobrança.

Deu exegese, pois, ao artigo 217 do Decreto n.º 62.127/68 e de

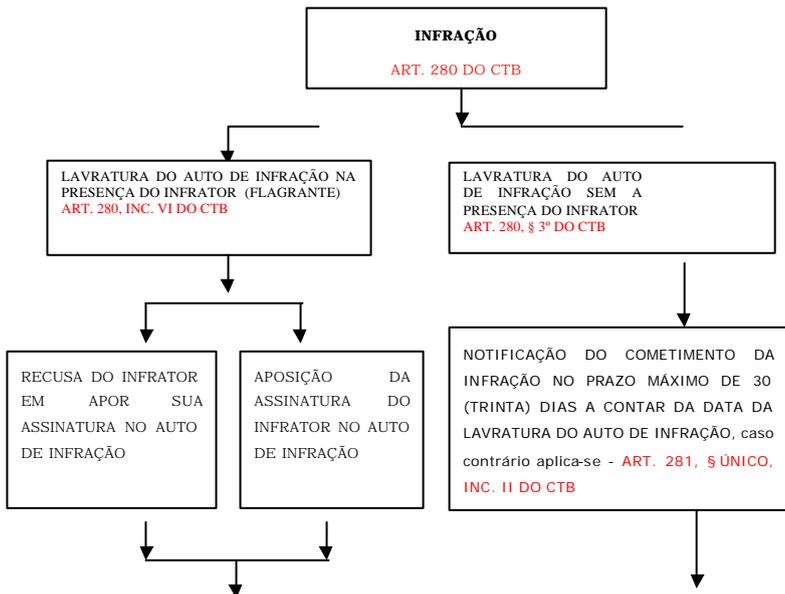
forma mais razoável. Restam os artigos 125 e 110 do referido decreto. O primeiro conjuga-se com o já citado artigo 110 da Lei 5.108/68. Apenas admite ele, que a renovação se faça quando da imposição da multa tenha havido recurso não julgado. Não é o caso, pois, sequer o prazo passou a fluir para o recurso que exige depósito e pela ausência de notificação” in RTJ 92/316.

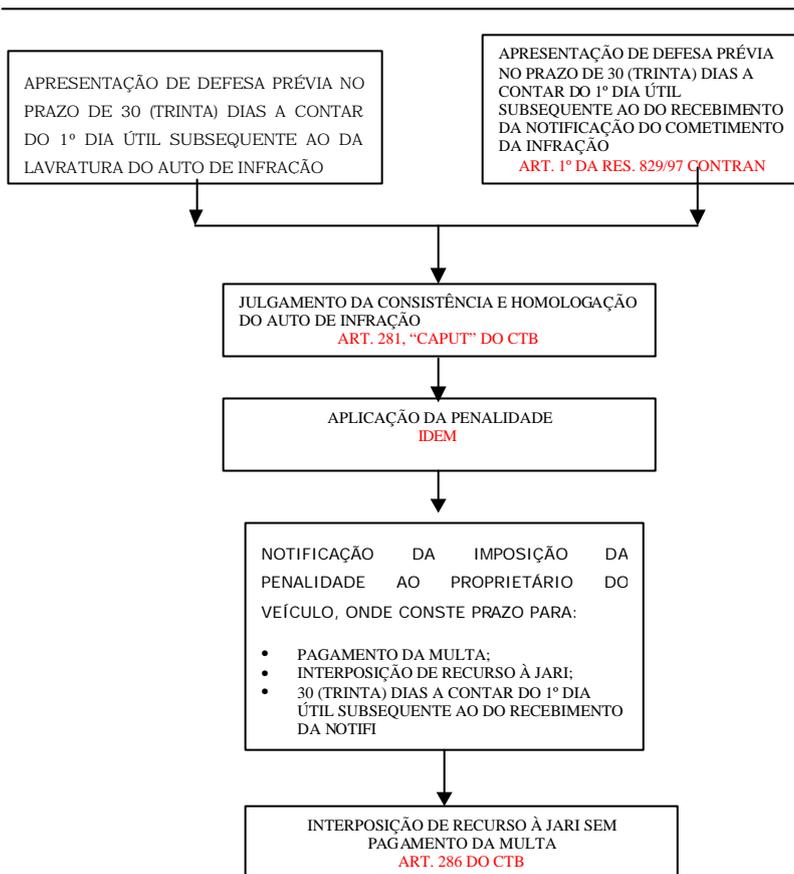
Sobrepaira, ficando à deriva de específico exame da ocorrência, ou não, de infração, é que faltante a notificação, consubstancia-se a ilegalidade, obstaculizando a regular constituição do débito, por afronta à legislação vigente, qual seja, o CTB, Lei n.º 9.503/97.

Desta forma, ressalta que no caso da falta de expedição da notificação ao infrator em tempo hábil, o auto de infração será arquivado e o seu registro julgado insubsistente (art. 281, § único, II, do CTB).

5. SISTEMATIZAÇÃO DO PROCEDIMENTO DE APLICAÇÃO DE PENALIDADE SEGUNDO O CTB

Com a finalidade de ilustrar-se o correto procedimento de aplicação de infração e penalidade, de acordo com o CTB, pede-se “venia” para exibir o diagrama a seguir:





6. CONCLUSÃO

O tema é por demais instigante e deve ser estudado com atenção, pois da mesma forma que há rigorosidade na aplicação da penalidade, deve haver respeito aos dispositivos que garantem ao cidadão coibir os abusos de agentes e autoridades arbitrárias.

O que se deseja demonstrar é a exigência de um procedimento que respeite o direito de defesa e garanta a dignidade do ser humano (art. 1º, III, CF), sem atingir o interesse da coletividade, posto que, uma vez consubstanciado o procedimento ilegal aqui apontado, a invalidade do ato administrativo de aplicação de penalidade de multa por infração de trânsito é providência que se impõe.

Em virtude da nulidade do ato administrativo, a coletividade é prejudicada como um todo, posto que o infrator continua impune e o erário fica prejudicado (desperdício de tempo, material e dinheiro). Desta maneira, o processo administrativo de aplicação de penalidade de infração de trânsito deve ser respeitado para não restar configurado o mito Sísifo.⁵

6 . BIBLIOGRAFIA.

BOBBIO, Norberto. *Teoria do Ordenamento Jurídico*. Editora Universidade de Brasília.

FERREIRA, Pinto. *Comentários à nova Constituição*.

MELO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*, 8ª ed., Malheiros Editores.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, 21ª ed., Malheiros Editores.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*, 5ª ed., Atlas.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 13ª ed., São Paulo, Malheiros Editores Ltda., 1997.

WITTER e LAZZARI, Ilton Roberto da Rosa e Carlos Flores. *Nova Coletânea de Legislação de Trânsito*, 17ª ed., Porto Alegre, Sagra Luzzato.

¹ *Teoria della Scienza Giuridica*, p. 217.

² *Curso de Direito Administrativo*, 8ª ed., pag. 216, Malheiros

³ *Direito Administrativo Brasileiro*, 21ª ed., p. 82, Malheiros Editores.

⁴ *Direito Constitucional*, 5ª ed., pág. 294, Atlas.

⁵ El mito de Sísifo, por Albert Camus. Segundo a mitologia grega, os deuses tinham condenado Sísifo a empurrar sem descanso um rochedo até ao cume de uma montanha, de onde a pedra caía de novo, em consequência do seu peso. Tinham pensado, com alguma razão, que não há castigo mais terrível do que o trabalho inútil e sem esperança.