

UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL E SUDESTE DO PARÁ – UNIFESSPA
INSTITUTO DE ENSINO EM DIREITO E SOCIEDADE – IEDS
FACULDADE DE DIREITO – FADIR

**A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA MEDIDA ADMINISTRATIVA DE
RECOLHIMENTO DA CARTEIRA NACIONAL DE HABILITAÇÃO:** Uma análise sobre
a deliberação do CONTRAN e sua conformidade com o Código de Trânsito Brasileiro.

PAULO HENRIQUE GARCIA ARAÚJO

MARABÁ-PA

2023

PAULO HENRIQUE GARCIA ARAÚJO

**A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA MEDIDA ADMINISTRATIVA DE
RECOLHIMENTO DA CARTEIRA NACIONAL DE HABILITAÇÃO:** Uma análise sobre
a deliberação do CONTRAN e sua conformidade com o Código de Trânsito Brasileiro.

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado à Faculdade de Direito do Instituto de Estudos em Direito e Sociedade da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará, como requisito para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Roberto Leonardo da Silva Ramos.

MARABÁ-PA
2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará
Biblioteca Setorial Josineide da Silva Tavares

A663i Araújo, Paulo Henrique Garcia
A (in)constitucionalidade da medida administrativa de recolhimento da carteira nacional de habilitação: uma análise sobre a deliberação do CONTRAN e sua conformidade com o código de trânsito brasileiro / Paulo Henrique Garcia Araújo. — 2023.
60 f.

Orientador(a): Roberto Leonardo da Silva Ramos.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará, Campus Universitário de Marabá, Instituto de Estudos em Direito e Sociedade, Faculdade de Direito, Curso de Bacharelado em Direito, Marabá, 2023.

1. Trânsito - Infrações - Legislação. 2. Trânsito - Infrações - Disposições penais. 3. Brasil. [Código de trânsito brasileiro (1997)]. I. Ramos, Roberto Leonardo da Silva, orient. II. Título.

CDDir: 4. ed.: 341.376

PAULO HENRIQUE GARCIA ARAÚJO

A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA MEDIDA ADMINISTRATIVA DE RECOLHIMENTO DA CARTEIRA NACIONAL DE HABILITAÇÃO: Uma análise sobre a deliberação do CONTRAN e sua conformidade com o Código de Trânsito Brasileiro.

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado à Faculdade de Direito do Instituto de Estudos em Direito e Sociedade da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará, como requisito para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Data de aprovação: Marabá (PA), 22 de novembro de 2023.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Roberto Leonardo da Silva Ramos
Orientador

Jorge Luis Ribeiro dos Santos
Examinador Interno

Sara Brigida Farias Ferreira
Examinador Interno

Este trabalho é todo dedicado aos meus pais, pois é graças aos seus esforços que hoje posso concluir o meu curso.

AGRADECIMENTOS

A Deus por ter me dado saúde e força para superar as dificuldades, que através da fé me sustentou em todos os meus momentos de fraqueza.

A minha família, que sempre estiveram ao meu lado e nunca mediram esforços para que eu chegasse até aqui. Muito obrigador por todo amor, apoio, educação, incentivo, dedicação e, principalmente, por sempre terem acreditado em mim. Sem vocês, nada disso seria possível.

A todos os professores da graduação que tive o privilégio de ter contato. Muito obrigado por todos os conhecimentos e experiências transmitidas a mim e aos meus colegas. Essa jornada só é exitosa graças a vocês!

Em especial, ao meu orientador, por aceitar conduzir o meu trabalho de pesquisa e por todo o suporte que me norteou no processo de construção deste trabalho.

Aos meus amigos de graduação que fizeram essa jornada a melhor experiência da minha vida, que dividiram comigo não só os bons momentos, mas também as angústias e receios que surgiram durante toda essa caminhada.

Aos meus amigos de infância, que também fazem parte da minha jornada de vida, e sempre estiveram me apoiando com palavras de encorajamento e força.

Aos meus amigos e colegas de trabalho pelas oportunidades concedidas que, além de permitirem o meu contato profissional, agregaram conhecimento de vida que serão indispensáveis em minha trajetória profissional e pessoal.

Por fim, agradeço a todos aqueles que de alguma maneira torceram e torcem por mim.

A todos, muito obrigado!

“Não basta que todos sejam iguais perante a lei. É preciso que a lei seja igual perante todos.”

(Salvador Allende).

RESUMO

O presente trabalho científico tem como objeto geral analisar a constitucionalidade da aplicação da medida administrativa de recolhimento da Carteira Nacional de Habilitação (CNH), expressamente elencada no rol das *medidas administrativas* (artigo 269) da Lei nº 9.503, de 1997, que instituiu o Código de Trânsito Brasileiro. Esta pesquisa utilizou o método de abordagem dedutivo a nível exploratório e para a coleta de dados foram utilizados os métodos bibliográfico e documental. Para isso, analisou-se as normas, direitos fundamentais e princípios norteadores do Direito pátrio correlatos ao objeto deste trabalho. Objetiva-se com isto o aprofundamento do conhecimento acerca dos procedimentos administrativos aplicados à autuação de trânsito, relacionando-os com as determinações legais e com os preceitos atinentes ao Direito Constitucional. A relevância da regulamentação do trânsito e a necessidade de aplicação de severas penalidades aos condutores infratores é incontestável e imprescindível, porém há de se observar, obrigatoriamente, as garantias do devido processo legal.

Palavras-Chave: Medida Administrativa; Recolhimento da CNH; Código de Trânsito Brasileiro; Resolução CONTRAN nº 985/2022; Trânsito.

ABSTRACT

The general objective of this scientific work is to analyze the constitutionality of the application of the administrative measure of collecting the National Driving License (CNH), specifically listed in the list of administrative measures (article 269) of Law No. 9,503, of 1997, which established the Code of Brazilian Transit. This research used the deductive approach method at an exploratory level and bibliographic and documentary methods were used to collect data. To this end, the norms, fundamental rights and guiding principles of national law related to the object of this work were analyzed. The aim of this is to deepen knowledge about the administrative procedures applied to traffic fines, relating them to legal determinations and precepts relating to Constitutional Law. The relevance of traffic regulations and the need to apply severe penalties to offending drivers is indisputable and essential, however, guarantees of due legal process must be observed.

Keywords: Administrative Measure; Collection of driver's license; Brazilian Traffic Code; CONTRAN Resolution No. 985/2022; Traffic.

LISTA DE SIGLAS

ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade

CF/88 - Constituição Federal de 1988

CNH - Carteira Nacional de habilitação

CNT - Código Nacional de Trânsito

CONTRAN - Conselho Nacional de Trânsito

CRFB - Constituição da Republica Federativa do Brasil

CTB - Código de Trânsito Brasileiro

SENATRAN - Secretaria Nacional de Trânsito

DETRAN - Departamento de Trânsito

PPD - Permissão para Dirigir

SNT - Sistema Nacional de Trânsito

STF - Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	CONTRAN E A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO SISTEMA NACIONAL DE TRÂNSITO - SNT, E SUAS ATRIBUIÇÕES.....	14
2.1	Órgão máximo executivo de trânsito.	15
2.2	Órgão máximo normativo e consultivo.	16
2.3	Órgãos e entidades executivas de trânsito dos estados e dos municípios. .	17
2.4	Orgãos normativos e consultivos dos estados e do Distrito Federal.	19
2.5	Processo administrativo de trânsito: Defesa Prévia, JARI, CETRAN e CONTRAN.....	19
3	SISTEMA NORMATIVO BRASILEIRO: A HIERARQUIZAÇÃO DAS REGRAS DE TRÂNSITO.....	22
3.1	Teoria da hierarquia das normas e aplicabilidade no ordenamento jurídico brasileiro.....	24
3.2	O Código de Trânsito Brasileiro e sua natureza de lei ordinária	26
3.3	Portarias da SENATRAN.....	27
3.4	Resolução.....	29
4	PRINCÍPIOS APLICADOS AO DIREITO DE TRÂNSITO	31
4.1	O devido processo legal (<i>due process of law</i>).....	31
4.2	O contraditório e a ampla defesa	34
4.3	Controle judicial dos atos administrativos.....	36
4.4	A presunção de Inocência	37
4.5	Proibição da dupla sanção	39
5	(IN)CONSTITUCIONALIDADE DA MEDIDA ADMINISTRATIVA DE RECOLHIMENTO DA CNH	40
5.1	Do rol das medidas administrativas de trânsito e os direitos dos condutores	40
5.2	Das normas constitucionais violadas pela medida administrativa de recolhimento de CNH.....	46
5.3	Análise de decisão congênere ao tema.	50
6	CONCLUSÃO	55
	REFERÊNCIAS	58

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho esboça uma análise da legalidade e da (in)constitucionalidade da medida administrativa de recolhimento da Carteira Nacional de Habilitação. Assim, levando em consideração os aspectos normativos envolvidos em sua aplicação, com base no Código de Trânsito Brasileiro e nas atuais orientações postuladas pela Resolução nº 985/2022 do CONTRAN¹. Onde, dentre as deliberações, recomendou a não aplicação da medida administrativa de recolhimento de CNH em infrações de trânsito, em razão do contraste teórico que a tal medida tinha em relação aos princípios constitucionais, tais como o da legalidade, proporcionalidade e razoabilidade. Além dos direitos fundamentais dos cidadãos, como o direito à liberdade de locomoção, presunção de inocência, devido processo legal, ao contraditório e a ampla defesa, previstos expressamente nos incisos LIV e LV do art. 5º Constituição Federal².

Com o intuito de alcançar o objetivo da atual pesquisa acerca da deliberação do CONTRAN e sua compatibilidade com o CTB, em primeiro plano, serão adotados métodos de pesquisa que permite uma revisão normativa – uma análise em todo o ordenamento jurídico de trânsito brasileiro, seja por meio de normas constitucionais ou infraconstitucionais, além de expor a visão doutrinária a respeito do tema. Em segundo plano, aborda o objeto da análise, a partir de um estudo comparativo entre a resolução do CONTRAN e o CTB, levando em consideração os mecanismos usados no controle de constitucionalidade, além do estudo da hierarquia entre as normas supracitadas. Em terceiro esboço, ocorre a exposição da análise jurisprudencial comparativa, permitindo a identificação de uma decisão judicial relevante que aborda a aplicação do recolhimento do documento de habilitação, assim corroborando na compreensão do posicionamento do supremo tribunal em relação as possíveis violações constitucionais. Para tal mister, é fundamental ressaltar que este estudo tem como propósito fornecer substratos teóricos e jurídicos para a compreensão dos impactos da resolução 985/2022 e a possível incongruência com o Código de Trânsito Brasileiro. Na realização deste trabalho, são utilizadas numerosas diversas fontes e documentos para embasar a análise e discussão do tema proposto. A pesquisa se fundamenta em uma abordagem teórico-jurídica, levando em

¹ Resolução 985 do CONTRAN, de 2022, Disponível em: <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transito/conteudo-contran/resolucoes/mbvt20222.pdf>.

² CF – Art. 5º, LIV “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”; LV. “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”.

consideração a legislação, doutrina, jurisprudência e outras fontes relevantes.

A medida administrativa de recolhimento de CNH é complexa por diversas razões. Primeiramente, envolve a suspensão temporária e imediata do direito de dirigir do indivíduo, implicando diretamente na mobilidade e autonomia do mesmo. Outro aspecto que torna a medida administrativa de recolhimento hermética é a necessidade de conciliar os interesses públicos e do particular envolvido, pois a medida em tela pode ser uma providência necessária para garantir a segurança viária e o cumprimento das normas de trânsito, mas ao mesmo tempo, ela pode gerar prejuízos aos particulares afetados, especialmente se o condutor depender do veículo para o trabalho ou outras tarefas essenciais. A necessidade de encontrar alternativas de locomoção e adaptar a rotina pode ser considerada complexa e desafiadora.

A medida foi objeto de debate no mundo jurídico em virtude dos seus impactos causados, uma vez que, além de restringir provisoriamente que o condutor tivesse licença para conduzir um veículo automotor, caracteriza-se pela perda provisória de um documento de identificação pessoal. Por outro lado, há argumentos em defesa da medida, que alegam sua eficácia na prevenção de sinistros e na redução da violência no trânsito.

Outrossim, o trabalho lança mão principalmente de categorias jurídicas do direito constitucional e direito administrativo, uma vez que a primeira permite revisar a conformidade das medidas administrativas de trânsito, como o recolhimento da CNH, com os princípios e garantias fundamentais estabelecidos na Constituição, além de estabelecer mecanismos de controle de constitucionalidade entre normas infraconstitucionais e a lei máxima de trânsito. Serão investigadas também questões relacionadas aos direitos individuais, ao devido processo legal e à proteção jurídica dos cidadãos; já no que tange ao direito administrativo, é essencial para compreender as normas, princípios e procedimentos relacionados às medidas administrativas de trânsito, incluindo o recolhimento da CNH, que trata de um ato administrativo executado por agentes públicos.

A motivação para abordar a inconstitucionalidade da medida administrativa de recolhimento da Carteira Nacional de Habilitação (CNH) origina-se da minha vivência no Departamento de Trânsito do Município de Marabá, da qual sou servidor público há 03 (três) anos. No cotidiano dessa instância, testemunhei as nuances e impactos diretos dessa medida sobre os condutores. A ponderação constante entre a necessidade de garantir a segurança viária e os potenciais prejuízos aos cidadãos afetados pela suspensão temporária do direito de dirigir despertou meu interesse.

A partir dessa análise, espera-se contribuir para o debate jurídico sobre a efetividade das medidas administrativas de trânsito, refletindo sobre sua adequação aos princípios

constitucionais e às necessidades de segurança viária no país. Em última instância, almeja-se oferecer subsídios para aprimorar a legislação e as políticas públicas voltadas para o trânsito, buscando um equilíbrio entre o poder punitivo do Estado e o respeito aos direitos fundamentais do cidadãos condutores.

2 CONTRAN E A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO SISTEMA NACIONAL DE TRÂNSITO - SNT, E SUAS ATRIBUIÇÕES

O trânsito, enquanto componente fundamental da dinâmica sociocultural e econômica de um país, requer alicerces sólidos e normativos que promovam sua organização, segurança e eficiência. Nesse contexto, o Sistema Nacional de Trânsito (SNT) emerge como um aparato essencial para a gestão harmoniosa das vias e estradas brasileiras. No centro desse sistema, encontra-se o Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN), um órgão de crucial importância na deliberação e regulamentação das políticas e normas que regem a circulação de veículos e pedestres em território nacional. Sua determinação legal encontra-se no artigo 5º da Lei nº 9.503/1997³, que instituiu o Código de Trânsito Brasileiro.

O CONTRAN, constituído sob os pilares da autoridade e competência conferidas pela legislação vigente, desempenha um papel fundamental na criação de diretrizes que visam garantir a segurança viária, a redução de sinistros e a promoção da conscientização dos cidadãos quanto à importância do trânsito responsável. Com sua composição representativa e responsabilidades específicas, o CONTRAN desempenha uma função primordial na promoção do ordenamento do tráfego e na harmonização das políticas de trânsito em todas as esferas administrativas do país.

Neste capítulo, difundimos um olhar atento sobre a estrutura organizacional do Sistema Nacional de Trânsito, destacando os principais atores envolvidos e suas respectivas funções. Além disso, fora explorados em detalhes as atribuições do CONTRAN, examinando sua influência na deliberação da medida administrativa de recolhimento da Carteira Nacional

³ Art. 5º *O Sistema Nacional de Trânsito é o conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que tem por finalidade o exercício das atividades de planejamento, administração, normatização, pesquisa, registro e licenciamento de veículos, formação, habilitação e reciclagem de condutores, educação, engenharia, operação do sistema viário, policiamento, fiscalização, julgamento de infrações e de recursos e aplicação de penalidades.*

de Habilitação (CNH). A análise cuidadosa desta deliberação à luz das competências do CONTRAN e sua conformidade com o Código de Trânsito Brasileiro (CTB) permite uma compreensão mais abrangente das implicações legais e constitucionais subjacentes a essa medida.

Através deste estudo, buscamos contribuir para a reflexão crítica sobre a eficácia e a conformidade das medidas administrativas adotadas pelo CONTRAN, avaliando seu impacto na prática e na segurança viária, bem como em sua consonância com os princípios estabelecidos no ordenamento jurídico brasileiro.

2.1 Órgão máximo executivo de trânsito

A Secretaria Nacional de Trânsito (SENATRAN) é o órgão máximo de trânsito no âmbito do Sistema Nacional de Trânsito (SNT) no Brasil. Sua criação e atribuições estão fundamentadas no artigo 19 do Código de Trânsito Brasileiro (CTB), Lei nº 9.503/1997, das quais destacamos os incisos II, V, VII, VIII, IX ⁴.

Em regra, a SENATRAN é responsável por propor, coordenar e normatizar a execução das políticas de trânsito estabelecidas pelo CONTRAN. O órgão executivo emite diretrizes, regulamentações e portarias que abrangem desde a emissão de documentos de habilitação e registro de veículos até a sinalização das vias e sua fiscalização.

A SENATRAN atua também em consonância com o Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN), que é responsável por deliberar sobre as normas e diretrizes gerais de trânsito. Enquanto o CONTRAN estabelece as diretrizes, cabe a SENATRAN coordenar a execução e implementação dessas diretrizes em todo o território nacional. Essa interação é fundamental para garantir a harmonização e eficácia das políticas de trânsito em nível federal e local.

No contexto da análise da (in)constitucionalidade da medida administrativa de recolhimento da Carteira Nacional de Habilitação (CNH), a atuação da SENATRAN é de grande relevância. A medida em questão deve ser avaliada à luz das competências e atribuições da secretaria, considerando sua conformidade com as diretrizes e regulamentos estabelecidos

⁴ II - proceder à supervisão, à coordenação, à correição dos órgãos delegados, ao controle e à fiscalização da execução da Política Nacional de Trânsito e do Programa Nacional de Trânsito;

V - supervisionar a implantação de projetos e programas relacionados com a engenharia, educação, administração, policiamento e fiscalização do trânsito e outros, visando à uniformidade de procedimento;

VII - expedir a Permissão para Dirigir, a Carteira Nacional de Habilitação, os Certificados de Registro e o de Licenciamento Anual mediante delegação aos órgãos executivos dos Estados e do Distrito Federal;

VIII - organizar e manter o Registro Nacional de Carteiras de Habilitação - RENACH;

IX - organizar e manter o Registro Nacional de Veículos Automotores - RENAVAM.

por esse órgão. A análise crítica da medida administrativa necessita considerar como ela se enquadra nas políticas e normas de trânsito, bem como se está alinhada aos princípios fundamentais do Sistema Nacional de Trânsito.

Ainda que se trate de um órgão executivo, há de se afirmar que as funções inteiramente designadas a SENATRAN referem-se à coordenação e supervisão dos trabalhos desenvolvidos pelos órgãos estaduais e municipais.

2.2 Órgão máximo normativo e consultivo

O Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN é o órgão máximo normativo e consultivo do Sistema Nacional de Trânsito – SNT. Sua instituição e funções são estabelecidas pelo CTB, das quais citam os incisos I e II do artigo 12⁵.

Quanto a estrutura, hodiernamente o CONTRAN é composto por Ministros de Estado de 12 (doze) ministérios (Ciência, Tecnologia e Inovações; Educação; Defesa; Meio Ambiente; Saúde; Justiça; Relações Exteriores; Saúde; Justiça; Relações Exteriores; Indústria e Comércio; Agropecuária; Transportes Terrestres, Segurança Pública; e Mobilidade Urbana), na qual é presidido pelo Ministro de Estado ao qual estiver subordinado o órgão máximo executivo de trânsito da União (SENATRAN). Como componente auxiliar, atuam as Câmaras Temáticas nos termos do artigo 13 do CTB⁶, além do Fórum Consultivo do Sistema Nacional de Trânsito, criado pela Resolução do CONTRAN nº 142/03⁷, que tem em seu quórum, 54 (cinquenta e quatro) delegados, representando diversas entidades e órgãos do país.

Quanto a competência, é imprescindível mencionar que, como atos de disposições posteriores, o Legislador optou, em dadas situações, deixar a cargo do órgão normativo a deliberação técnica da matéria, como exemplo os artigos 105, 115 e 141 do CTB⁸. Entretanto, a Constituição Federal de 1988, no ato das disposições transitórias, nos termos do inciso I do

⁵ I - estabelecer as normas regulamentares referidas neste Código e as diretrizes da Política Nacional de Trânsito;

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

⁶ Art. 13. As Câmaras Temáticas, órgãos técnicos vinculados ao CONTRAN, são integradas por especialistas e têm como objetivo estudar e oferecer sugestões e embasamento técnico sobre assuntos específicos para decisões daquele colegiado.

⁷ Resolução nº 142, de 26 de março de 2003. Dispõe sobre o funcionamento do Sistema Nacional de Trânsito – SNT, a participação dos órgãos e entidades de trânsito nas reuniões do sistema e as suas modalidades. Disponível em: <https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/transito/conteudo-Senatran/resolucoes-contran>.

⁸ Art. 105. São equipamentos obrigatórios dos veículos, entre outros a serem estabelecidos pelo CONTRAN...

Art. 115. O veículo será identificado externamente por meio de placas dianteira e traseira, sendo esta lacrada em sua estrutura, obedecidas as especificações e modelos estabelecidos pelo CONTRAN.

Art. 141. O processo de habilitação e as normas relativas à aprendizagem para conduzir veículos automotores e à autorização para conduzir ciclomotores serão regulamentados pelo Contran.

artigo 25⁹, revoga expressamente todos os dispositivos legais que atribuem ou deleguem ao Poder Executivo competência assinalada pela Constituição ao Congresso Nacional, especialmente no que tange a ação normativa. Portanto, nota-se um vício de incompetência no que tange a delegação de ação normativa prevista no CTB ao CONTRAN (ARAÚJO, 2009. p. 75)¹⁰.

Já no que diz respeito a legalidade, ocorre que dentre as inúmeras resoluções expedidas pelo CONTRAN, Araújo alerta quanto a matéria em dissonância com o CTB, além de por muitas vezes criar obrigações aos condutores sem nenhuma outorga da lei. Outrossim, ocorre também da matéria da resolução buscar alterar o entendimento de algum dispositivo do CTB, tentando por assim sanar, ou melhor, corrigir quaisquer vícios de constitucionalidade que poderá estar presente no ordenamento superior de trânsito.

2.3 Órgãos e entidades executivas de trânsito dos estados e dos municípios

O Código de Trânsito Brasileiro, insuflado pelo ideal harmônico das esferas administrativas, que culminou até mesmo na criação do pacto federativo no âmbito tributário, prognóstica uma clara divisão de atribuições e responsabilidades, além de uma sólida cooperação entre os partícipes, como já supracitado previamente.

Na esfera estadual, temos como principal órgão executivo o Departamento Estadual de Trânsito – DETRAN, que atua em todas as capitais do país com esta nomenclatura, e nas demais localidades dos estados membros de forma ramificada em Circunscrições Regionais de Trânsito – CIRETRAN para otimizar e descentralizar a prestação de serviço aos administrados. As atribuições do DETRAN são disciplinadas consoante o artigo 22 do CTB, na qual além de cumprir e fazer cumprir as normas estabelecidas, fica encarregado basicamente de fiscalizar, controlar e executar todas as etapas do processo de habilitação de condutores e de registro e licenciamento da frota veicular de seu estado.

Quanto a fiscalização no âmbito do trânsito e suas regras de circulação, o órgão executivo estadual detém prerrogativa legal para realizá-la mediante os agentes da autoridade de trânsito, ou, através de convênio celebrado com a Polícia Militar, consoante o inciso III do

⁹ Art. 25. *Ficam revogados, a partir de cento e oitenta dias da promulgação da Constituição, sujeito este prazo a prorrogação por lei, todos os dispositivos legais que atribuam ou deleguem a órgão do Poder Executivo competência assinalada pela Constituição ao Congresso Nacional, especialmente no que tange a: I - ação normativa;*

¹⁰ ARAÚJO, Julyver Modesto de. (2009). *Poder de Polícia Administrativo de Trânsito*.

artigo 23 ¹¹. No que infere a autuação, o CTB é taxativo ao dar competência para lavrar auto de infração somente nas infrações ligadas diretamente às condições do veículo e do condutor. Ficando sob os cuidados dos municípios as autuações relativas a utilização da via e sua conduta sobre a mesma.

Na esfera municipal, temos os órgãos executivos de trânsito e rodoviários. A autuação do órgão de trânsito é regada nos moldes do artigo 24 do Código de Trânsito, no que se refere basicamente a realização de fiscalização ao cumprimento das regras de circulação e conduta, especificamente relacionados ao planejamento, o projeto, a operação e a fiscalização, não se limitando ao perímetro urbano, mas também as extremidades rurais no âmbito de suas circunscrições. Desde a criação do CTB, os municípios, em particular, tiveram seu leque de competências e atribuições consideravelmente ampliadas, atendendo cada vez mais os desafios locais e singulares daquela sociedade haja vista a aproximação e o contato direto dos agentes fiscalizadores com os administrados, uma vez que são nos municípios que o condutor efetivamente reside e se move, ali demonstrando sua circunstância de vida em sociedade e expressão política.

O cumprimento estrito da competência está relacionada a integração dos municípios ao SNT, assim determinou o CTB, no § 2º do artigo 24 ¹². Percebe-se portanto que a descentralização concomitantemente ligada a dissociação das políticas de trânsito estão condicionadas ao processo de “municipalização do trânsito”, que parte do princípio do aceite aos termos do parágrafo supra, e que percorre pela delegação de competência de fiscalizar e gerir o trânsito dentro de seus limites jurisdicionais, aos municípios. Quanto aos critérios, cabe ao CONTRAN regulamentar a respeito da matéria, e assim o fez por meio da resolução 811/2022 ¹³.

A municipalização e a integração dos municípios ao SNT, promove uma maior participação das autoridades locais e da sociedade civil na definição das políticas de trânsito. Isso permite que as decisões sejam tomadas de maneira mais próxima das necessidades e expectativas dos cidadãos, aumentando a legitimidade e a efetividade das ações implementadas.

¹¹ Art. 23. *Compete às Polícias Militares dos Estados e do Distrito Federal: III - executar a fiscalização de trânsito, quando e conforme convênio firmado, como agente do órgão ou entidade executivos de trânsito ou executivos rodoviários, concomitantemente com os demais agentes credenciados;*

¹² Art. 24. § 2º *Para exercer as competências estabelecidas neste artigo, os Municípios deverão integrar-se ao Sistema Nacional de Trânsito, por meio de órgão ou entidade executivos de trânsito ou diretamente por meio da prefeitura municipal, conforme previsto no art. 333 deste Código.*

¹³ Res. CONTRAN nº 811/20. *Estabelece procedimentos para integração dos municípios ao Sistema Nacional de Trânsito (SNT), por meio dos seus órgãos e entidades executivos de trânsito e rodoviários ou diretamente por meio da prefeitura municipal, em cumprimento ao que dispõe o art. 333 do Código de Trânsito Brasileiro (CTB).*

2.4 Órgãos normativos e consultivos dos estados e do Distrito Federal

Nos estados e no Distrito Federal, assim como a nível nacional, existem órgãos normativos e consultivos que desempenham um papel fundamental na regulamentação, coordenação e fiscalização do trânsito. Esses órgãos são responsáveis por elaborar diretrizes, regulamentos e normas específicas para cada jurisdição, visando garantir a segurança viária e a fluidez do tráfego. Todos os estados adotaram a nomenclatura de CETRAN, com exceção no Distrito Federal que se chama CONTRANDIFE.

As responsabilidades que lhe são atribuídas encontram-se delineadas no artigo 14 do CTB, com destaque o inciso II ¹⁴, exibindo notável semelhança com o escopo de atuação do Conselho Nacional. Contudo, tais atribuições estão restritas a cada unidade federativa individualmente. Desempenhando uma função de coordenação, normatização e consultoria, este órgão desempenha, dentre outras incumbências, o relevante papel de avaliar recursos, em instância secundária, relativos a penalidades impostas por órgãos municipais ou estaduais.

Em resumo, os órgãos normativos e consultivos dos estados e do Distrito Federal desempenham funções pariformes ao CONTRAN, no que difere apenas o limitador quanto a jurisdição de atuação.

2.5 Processo administrativo de trânsito: Defesa Prévia, JARI, CETRAN e CONTRAN

O processo de trânsito no Brasil envolve uma série de procedimentos administrativos que buscam assegurar o cumprimento das normas e a justiça nas penalidades aplicadas. Desde a Defesa Prévia até os órgãos máximos de coordenação, como o CETRAN e o CONTRAN, cada etapa desse processo desempenha um papel crucial na garantia dos direitos dos condutores e na manutenção da segurança viária.

A Defesa Prévia é a primeira oportunidade dada ao condutor autuado para apresentar seus argumentos e provas após a notificação da infração de trânsito. Nesta fase, o condutor tem a chance de contestar o Auto de Infração de Trânsito – AIT lavrado, demonstrar possíveis equívocos ou apresentar justificativas para sua conduta.

A Defesa Prévia é avaliada pelo próprio órgão de trânsito responsável pela autuação, que com base no princípio da autotutela poderá rever seus atos ilegais e revogar os inconvenientes e inoportunos, independente de acionamento do Poder Judiciário, quando forem

¹⁴ Art. 14. *Compete aos Conselhos Estaduais de Trânsito - CETRAN e ao Conselho de Trânsito do Distrito Federal - CONTRANDIFE: II - elaborar normas no âmbito das respectivas competências.*

provocados pelo requerente ¹⁵.

A terminologia “Defesa Prévia” no contexto do processo administrativo de trânsito pode causar certa confusão em relação à sua posição no fluxo de instâncias. Embora o termo “prévia” sugira uma ordem cronológica inicial, a Defesa Prévia não é propriamente a primeira instância do processo de recursos relacionados a infrações de trânsito. A contestação à autuação é, na verdade, a primeira oportunidade dada ao condutor infrator para apresentar seus argumentos e justificativas após a notificação de uma infração de trânsito, antes da aplicação da penalidade. Nesse momento, o condutor pode contestar a autuação e apresentar sua versão dos fatos. No entanto, não é uma instância recursal propriamente dita, pois ainda não houve aplicação de penalidade e o objetivo é evitar que uma penalidade injusta seja imposta.

Após a análise da Defesa Prévia, se o órgão de trânsito responsável decidir pela manutenção da infração, o infrator pode então interpor recursos em instâncias subsequentes, como a JARI (Junta Administrativa de Recursos de Infrações), o CETRAN (Conselho Estadual de Trânsito) e, em última instância, o CONTRAN (Conselho Nacional de Trânsito), que serão detalhados em sequência.

Passado o período de notificação da autuação, nas hipóteses do condutor autuado não ter sua defesa de autuação acolhida pela comissão de defesa prévia ou até mesmo não ter apresentado a contestação, é aplicado a penalidade, convertida em multa e pontuação no prontuário do condutor. E a partir do emprego da penalidade, a infrator poderá recorrer a primeira instância recursal no processo administrativo de trânsito, a Junta administrativa de Recursos de Infrações – JARI. A função primordial da JARI é avaliar os recurso interpostos pelos condutores que discordam da penalidade aplicada pelo órgão autuador após a etapa de notificação.

Como a primeira instância recursal, a JARI desempenha um papel crucial na garantia da justiça e da equidade no processo de trânsito. Ela permite que os condutores contestem as decisões que considerem injustas ou equivocadas, contribuindo para um sistema mais transparente e imparcial.

Após a análise dos recursos, a JARI emite uma decisão que é comunicada ao infrator. Se a decisão for favorável ao condutor, a penalidade é cancelada. Caso a decisão seja desfavorável, o infrator ainda tem a opção de recorrer a instâncias superiores.

A JARI é disciplinada e regulamentada pelo CONTRAN (Conselho Nacional de

¹⁵ Súmula 346. *Supremo Tribunal Federal – STF. Disponível em: [https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=1576#:~:text=%22A%20administrativa%20pode%20anular%20seus,judicial%22%20\(S%C3%BAmula%20473\).](https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=1576#:~:text=%22A%20administrativa%20pode%20anular%20seus,judicial%22%20(S%C3%BAmula%20473).)*

Trânsito), o órgão máximo de coordenação e normatização de trânsito no país. O CONTRAN estabelece diretrizes, regulamentos, estrutura e procedimentos que norteiam o funcionamento e a atuação das JARIs em todo o território nacional.

Em resumo, a Junta Administrativa de Recursos de Infrações é a primeira instância recursal no processo de trânsito brasileiro. Sua atuação é crucial para assegurar a justiça e a equidade no processo de trânsito. Ao permitir que os condutores contestem decisões que considerem injustas ou incorretas, a JARI contribui para um sistema mais transparente e imparcial.

Superado a fase da primeira instância, vem o Conselho Estadual de Trânsito – CETRAN, que ocupa uma posição significativa no sistema de trânsito do Brasil, atuando como uma segunda instância recursal no processo administrativo. Em cada estado brasileiro e no Distrito Federal, o CETRAN desempenha um papel crucial como uma instância intermediária entre a Junta Administrativa de Recursos de Infrações (JARI) e o Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN), supervisionando os recursos interpostos pelos condutores que contestam penalidades de trânsito.

O CETRAN é responsável por revisar as decisões tomadas pelas JARIs nos estados caso seja interposto recurso. Além disso, vale ressaltar que o órgão autuador, aquele que aplicou a penalidade de trânsito, também possui a prerrogativa de interpor recurso no CETRAN. Isso significa que o próprio órgão responsável por aplicar a multa ou infração também pode contestar decisões da JARI, caso considere que a penalidade tenha sido indevidamente cancelada, conforme prevê o § 1º do artigo 288 do CTB ¹⁶.

Em suma, o órgão normativo e consultivo, no âmbito estadual desempenha o papel de segunda instância recursal no processo administrativo de trânsito, contribuindo para a revisão imparcial e fundamentada das penalidades contestadas pelos condutores e, também, pelo órgão autuador.

A instância máxima recursal nos processos de trânsito é desempenhada pelo Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN. Sua função primordial é revisar as decisões tomadas pelas instâncias inferiores, como o Conselho Estadual de Trânsito (CETRAN), em casos de recursos interpostos por condutores ou órgãos autuadores que contestam penalidades de trânsito.

O CONTRAN garante a uniformização e a consistência nas decisões relacionadas a

¹⁶ Art. 288. *Das decisões da JARI cabe recurso a ser interposto, na forma do artigo seguinte, no prazo de trinta dias contado da publicação ou da notificação da decisão.*

§ 1º O recurso será interposto, da decisão do não provimento, pelo responsável pela infração, e da decisão de provimento, pela autoridade que impôs a penalidade.

recursos em todo o país. Suas deliberações têm a função de estabelecer diretrizes nacionais e orientar os órgãos de trânsito estaduais e municipais na aplicação das normas de trânsito.

O recurso é deliberado a instância final quando condutores ou órgãos atuadores julgarem não satisfativa a decisão interposta pelo CETRAN de seu estado. O recurso deve conter argumentos sólidos, provas e documentos que fundamentem a contestação da decisão anterior.

O órgão máximo normativo de trânsito realiza uma análise técnica e jurídica criteriosa dos recursos, levando em consideração as normas de trânsito em âmbito nacional e as regulamentações específicas. análise resulta em uma decisão documentada do CONTRAN, que pode confirmar, modificar ou reverter a decisão anterior do CETRAN. Essa decisão é comunicada ao infrator ou ao órgão atuador, encerrando o processo administrativo.

Posto fim ao processo administrativo pela decisão final do CETRAN, ocorre o esgotamento da mesma, e uma vez exaurida a instância administrativa, ou seja, após esgotadas todas as possibilidades de recurso nos órgãos administrativos como JARI, CETRAN e CONTRAN, a única opção restante para contestar decisões relacionadas a penalidades de trânsito é buscar o recurso judicial. Isso significa que, após esgotar as vias de revisão administrativa, o condutor ou o órgão atuador que não estiverem satisfeitos com as decisões tomadas não terão outra alternativa a não ser recorrer aos tribunais judiciais.

A via judicial oferece a oportunidade de um novo exame independente e imparcial das questões relacionadas à penalidade de trânsito. No entanto, é importante notar que o processo judicial envolve procedimentos legais mais formais e complexos em comparação com as instâncias administrativas. Isso inclui a apresentação de argumentos, provas e documentos e a designação de um patrono perante o Poder Judiciário, sujeito às regras e processos judiciais estabelecidos pela legislação vigente.

3 SISTEMA NORMATIVO BRASILEIRO: A HIERARQUIZAÇÃO DAS REGRAS DE TRÂNSITO

A hierarquização das regras de trânsito refere-se à organização e importância das normas que regulam a circulação de veículos e pedestres nas vias públicas. No contexto do trânsito, as normas são organizadas em uma hierarquia que determina sua autoridade e aplicação.

A hierarquia das normas no direito de trânsito é um exemplo específico de como as normas legais são organizadas em sistemas jurídicos mais amplos. No entanto, esse princípio

de hierarquia das normas se estende para além do contexto do trânsito e é aplicável a todos os campos do direito.

Acima de qualquer lei de trânsito, está a Constituição Federal de 1988, norma fundamental do ordenamento pátrio. Assim como na hierarquia constitucional, a Constituição Federal do Brasil estabelece princípios fundamentais relacionados ao trânsito, como o direito à mobilidade e a segurança viária. Ela é a norma suprema e todas as regras de trânsito devem estar de acordo com seus princípios.

Em segundo plano, encontra-se o Código de Trânsito Brasileiro. O CTB é a principal norma que rege o trânsito no Brasil. Ele contém as regras gerais de circulação, infrações e penalidades, bem como os direitos e deveres dos condutores, pedestres e proprietários de veículos.

No rito consitutional comum, após a lei federal, posicionam-se as leis e decretos estaduais que complementam as disposições federais. No âmbito do trânsito, a legislação é clara quando prevê a competência privativa da união para legislar sobre tal, tal disposição encontra-se prevista no artigo 22, XI, CRFB/88¹⁷. Historicamente, a legislação de trânsito nacional, que se deu início com o 1º Código Nacional de Trânsito – CNT, em 1941, previa, inclusive, no CNT de 1966 (Lei nº 5.108/66), em seu artigo 2º, previa a possibilidade de leis estaduais complementares¹⁸. Foi apenas com a promulgação da constituição federal vigente que tratou de prescrever a competência privativa da união para legislar acerca da matéria. Nota-se portanto que não houve recepção do artigo 2º do CNT de 1966 pelo novo ordenamento jurídico da época. Desta maneira, desde 1988, somente o Poder Legislativo federal, representado pelo Congresso Nacional, composto por Câmara dos deputados e Senado, detém a legítima competência para elaborar leis acerca de trânsito e transporte.

Todavia, a competência privativa não se confunde com competência exclusiva – que é quando a lei determina exclusividade de atribuição para determinado órgão, e que portanto nota-se uma previsão formal na sua delegação. No caso do artigo 22 da CRFB/88, como a competência é privativa, significa que, embora seja originariamente da União, o Congresso Nacional pode transferir sua responsabilidade, o que está expressamente previsto no parágrafo único do dispositivo em apreço¹⁹.

Portanto, como se nota no que foi exposto, os entes federados podem até legislar

¹⁷ Art. 22. *Compete privativamente à União legislar sobre: XI - trânsito e transporte.*

¹⁸ Art. 2º. *“Os Estados poderão adotar normas pertinentes às peculiaridades locais, complementares ou supletivas da lei federal”.*

¹⁹ *Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.*

através de leis e decretos relacionados ao trânsito que complementem as disposições do código, no entanto, necessitam de aprovação, via lei complementar, de autorização para isso, o que até o presente momento, não ocorreu.

No mais, órgãos de trânsito, como a Secretaria Nacional de Trânsito (SENATRAN) e as autoridades de trânsito estaduais e municipais, emitem regulamentos e portarias para detalhar e implementar as normas do CTB. Eles não podem contrariar as leis superiores, incluindo o CTB.

Seguindo no rito da hierarquia de obediência as normas, deve-se levar em consideração também as decisões judiciais, especialmente aquelas proferidas pelos tribunais superiores, como o Superior Tribunal de Justiça (STJ) e o Supremo Tribunal Federal (STF), pois estabelecem jurisprudência no campo do direito de trânsito. Essa jurisprudência orienta a interpretação e aplicação das leis de trânsito em casos específicos.

A classificação hierárquica das normas também incluem normas técnicas, que desempenham um papel relevante na definição de padrões de segurança, qualidade e desempenho de veículos automotores, equipamentos de trânsito e infraestrutura viária. Essas normas técnicas são elaboradas por órgãos e entidades responsáveis pela regulamentação e padronização no campo do trânsito, como o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO) e o Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN).

À medida que exploramos a hierarquia das normas no contexto específico do trânsito, é importante reconhecer que esse princípio não se limita a essa área particular. Pelo contrário, ele se estende a todo o campo do direito, formando a base da teoria geral dos princípios jurídicos. Assim, podemos agora transcender o cenário das regras de trânsito para ingressar em uma discussão mais ampla sobre a aplicação dessa teoria em diversos aspectos do sistema legal.

3.1 Teoria da hierarquia das normas e aplicabilidade no ordenamento jurídico brasileiro

O princípio da hierarquia normativa é definido pelo ordenamento jurídico. Um determinado tipo de norma é superior, igual ou inferior a outro tipo de norma quando assim é considerado pelo ordenamento jurídico em questão, explícita ou implicitamente, resultando no dever dos órgãos criadores das normas inferiores de acatarem o estabelecido nas normas superiores. (RUIZ MIGUEL, 2003, pg.104) ²⁰.

²⁰ RUIZ MIGUEL, Alfonso. 2003. *EL PRINCIPIO DE JERARQUIA NORMATIVA*.

Assim, o princípio da hierarquia normativa pode não estar claramente expresso em uma norma do ordenamento jurídico. Quando se manifesta de maneira implícita, a responsabilidade de identificá-lo recai sobre os órgãos e profissionais do direito, por meio da hermenêutica.

Essa hierarquia foi enfatizada por Hans Kelsen (2009, pg. 211)²¹, que afirmava que uma norma hierarquicamente superior é aquela que serve de base para a norma inferior. Dentro dessa teoria, a base de validade é considerada um princípio essencial para o Estado de Direito, especialmente no que diz respeito à sua estrutura e à regulamentação de suas atividades, onde o Estado se submete às leis que ele mesmo cria. A partir da premissa de que a Constituição Federal é a norma mais importante do sistema legal, foi investigado se existe uma hierarquia entre as normas abaixo dela. A conclusão foi que existe uma hierarquia entre os órgãos e funcionários da Administração, mesmo que as diferentes categorias normativas estejam no mesmo patamar hierárquico, porque todas elas encontram seu fundamento de validade, tanto em termos formais quanto materiais, na Carta Magna.

Assim, a estrutura administrativa descentralizada naturalmente implica uma hierarquia entre os órgãos, que pode ser compreendida tanto como uma conexão entre as instituições quanto como uma conexão entre os funcionários. As normas estabelecidas por esses órgãos, desde que tenham validade legal, estão sujeitas a uma hierarquia determinada pela posição do órgão que emitiu a norma.

No entanto, é importante destacar que o princípio da hierarquia normativa não é explicitamente mencionado em nenhum dispositivo constitucional do ordenamento brasileiro. Em vez disso, é uma concepção desenvolvida pela doutrina jurídica. Isso se torna evidente ao examinar superficialmente a estrutura normativa, onde todas as normas infraconstitucionais são consideradas do mesmo patamar hierárquico, estando subordinadas apenas à Constituição Federal de 1988. Conclui-se portanto que a Carta Magna não deixa explícita em suas normas relação hierárquica entre as espécies de atos legislativos que elenca.

Ademais, destaca-se que algumas normas não possuem eficácia plena, ou seja, não podem ser aplicadas ou postas em prática de forma direta, exigindo a intervenção de uma lei que, em certo sentido, funciona como um complemento, enriquecendo e tornando efetiva a aplicação daquela norma constitucional. No entanto, a Constituição Federal de 1967 introduziu e a atual Constituição manteve a figura da lei complementar em sentido estrito, com o propósito de estabelecer "princípios fundamentais organizacionais, como a estrutura federativa do Estado

²¹ KELSEN, Hans. 2009. *TEORIA PURA DO DIREITO*.

Brasileiro, a organização dos Poderes e a regulamentação de suas interações". (SILVA, 2009, pg. 461) ²².

Nesse contexto, leis complementares são normas que desempenham um papel de complementação à Constituição, sendo necessárias quando a intenção constitucional não está claramente definida ou quando a própria Constituição assim o determina, com o objetivo de incluir na legislação todos os elementos essenciais para torná-la aplicável e eficaz. Em termos de hierarquia das normas jurídicas, as Leis Complementares ocupam uma posição intermediária entre as normas constitucionais e as Leis Ordinárias. Em outras palavras, elas atuam como elos que preenchem lacunas e detalham aspectos da Constituição.

Seguindo no grau das normas, inferiores às leis complementares, encontra-se as resoluções – que são atos administrativos normativos emitidos por autoridades do Poder Executivo, como presidentes de tribunais ou casas legislativas, bem como por órgãos colegiados administrativos que lidam com assuntos dentro de sua esfera de competência específica, como é o caso do CONTRAN no âmbito de Trânsito. De acordo com MEIRELES (2002) ²³, as resoluções têm sempre um status inferior ao dos regulamentos e regimentos, não tendo a capacidade de contradizê-los ou desrespeitá-los, mas apenas de complementá-los e esclarecê-los. Em resumo, as Resoluções são instrumentos utilizados para fornecer detalhes e explicações adicionais, mas não podem entrar em conflito com regulamentos e regimentos estabelecidos.

Portanto, é fundamental compreender que as Resoluções desempenham um papel importante na administração pública, ao complementar e esclarecer regulamentos e regimentos. No entanto, é crucial ressaltar que uma Resolução não pode, em circunstância alguma, entrar em contradição com a lei ordinária. A hierarquia das normas no ordenamento jurídico brasileiro estabelece que as leis ordinárias têm precedência sobre as Resoluções, e qualquer conflito entre essas normas deve ser resolvido em conformidade com a lei ordinária. Portanto, as Resoluções devem sempre atuar em consonância com as leis vigentes, respeitando o princípio da legalidade e contribuindo para uma administração pública transparente e eficaz.

3.2 O Código de Trânsito Brasileiro e sua natureza de lei ordinária

O Código de Trânsito Brasileiro (CTB), instituído pela Lei nº 9.503/1997, desempenha um papel fundamental na regulamentação do trânsito no Brasil. Desde a sua promulgação, tem sido objeto de discussões e análises jurídicas sobre sua natureza legal. Este capítulo busca

²² SILVA, José Afonso da. 2009. *COMENTÁRIO CONTEXTUAL À CONSTITUIÇÃO*.

²³ MEIRELLES, Hely Lopes. 2002. *Direito Administrativo Brasileiro*.

explorar a classificação do CTB como uma lei ordinária e os argumentos que sustentam essa perspectiva.

O Código de Trânsito Brasileiro é o principal instrumento normativo que regula o trânsito de veículos terrestres no território nacional. Ele abrange uma ampla gama de questões relacionadas à circulação de veículos, infrações, penalidades, sinalização, habilitação de condutores, entre outros aspectos relevantes para a segurança viária.

A classificação do CTB como lei ordinária decorre de sua tramitação no Congresso Nacional e da forma como foi promulgado. O CTB foi aprovado por meio de projeto de lei, seguindo os procedimentos legislativos comuns a todas as leis ordinárias. Não foi submetido a um processo de emenda constitucional ou tratado como uma lei especial. Esse processo legislativo corrobora a ideia de que o CTB é uma lei ordinária.

Além disso, o CTB não versa sobre matérias que são típicas de leis complementares, que têm requisitos mais rigorosos em relação às matérias que podem regular. Em geral, as leis complementares tratam de questões diretamente relacionadas à Constituição Federal, como direitos fundamentais, competências dos entes federativos, entre outros temas de alta relevância constitucional. O CTB, por outro lado, concentra-se principalmente em regulamentar o trânsito e não interfere nas competências fundamentais estabelecidas na Constituição.

Conceitualmente, a lei ordinária é definida como uma norma jurídica de hierarquia inferior à Constituição Federal, elaborada pelo Poder Legislativo em conformidade com os procedimentos constitucionais. Entre suas diferenciações, estão a sua abrangência em questões de interesse geral que não estão sob a reserva de competência da Constituição. (AFONSO. 2020)²⁴.

Portanto, em virtude de sua tramitação legislativa, conteúdo temático e das amplas modificações realizadas ao longo do tempo, o Código de Trânsito Brasileiro deve ser classificado como uma lei ordinária. Portanto, compreender sua natureza jurídica é fundamental para interpretar seu alcance e sua aplicação no contexto legal brasileiro.

3.3 Portarias da SENATRAN

As portarias emitidas pela SENATRAN (Secretaria Nacional de Trânsito) desempenham um papel significativo na regulamentação do trânsito no Brasil. A SENATRAN é o órgão responsável por estabelecer as diretrizes e normas que norteiam as questões de trânsito

²⁴ AFONSO, José da Silva. 2020. *Curso de Direito Constitucional Positivo*.

no país. Suas portarias são documentos normativos que complementam e detalham a legislação de trânsito já existente, abordando aspectos específicos e detalhados das normas e regulamentos.

Existem diversos tipos de portarias emitidas pela SENATRAN, cada uma com seu foco e finalidade específicos. Elas podem cobrir áreas que vão desde a fiscalização de trânsito até a segurança veicular, educação no trânsito e regulamentações sobre veículos de transporte coletivo. As portarias funcionam como instrumentos que permitem a SENATRAN adaptar e aprimorar a legislação de trânsito, tornando-a mais precisa e adequada às necessidades da sociedade e às mudanças tecnológicas e de comportamento no trânsito.

O processo de emissão de portarias pela SENATRAN envolve diversas etapas. Normalmente, começa com a identificação de uma lacuna na legislação existente ou uma necessidade de regulamentação específica. A partir daí, a SENATRAN inicia um processo de consulta pública, permitindo que partes interessadas e a sociedade em geral contribuam com sugestões e comentários sobre a nova regulamentação proposta.

Além disso, a Secretaria consulta especialistas e órgãos relacionados para garantir que as portarias sejam baseadas em evidências sólidas e que considerem todas as perspectivas relevantes. Após a fase de consulta e análise, as portarias passam por um processo de aprovação pelo próprio departamento.

O impacto destas portarias na legislação de trânsito é notável. Elas têm a capacidade de complementar e esclarecer a legislação existente, tornando-a mais aplicável e eficaz na gestão do tráfego e na promoção da segurança viária. Por exemplo, as portarias frequentemente introduzem normas de segurança veicular mais rigorosas, afetando diretamente a qualidade e a segurança dos veículos em circulação, além de definir parâmetros para a indústria automobilística nacional.

No entanto, como em qualquer processo normativo, as portarias da SENATRAN também enfrentam desafios e críticas. A demora na aprovação de portarias pode atrasar a implementação de regulamentações necessárias. Além disso, a necessidade de equilibrar diferentes interesses e garantir a transparência em todo o processo é fundamental para manter a integridade das regulamentações.

Em conclusão, as portarias emitidas pela Secretaria Nacional de Trânsito são componentes essenciais da legislação de trânsito no Brasil. Elas desempenham um papel crucial na adaptação da regulamentação às demandas em constante evolução do trânsito e na promoção da segurança viária. Embora enfrentem desafios, seu processo de emissão e revisão contínua é fundamental para manter a eficácia da legislação de trânsito e garantir a segurança de todos os

usuários das vias públicas.

3.4 Resolução

O Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN), como órgão vinculado a Secretaria Nacional de Trânsito (SENATRAN), desempenha um papel crítico na definição das regras e normas que norteiam a circulação de veículos e pedestres em nossas estradas e cidades. Suas resoluções abordam questões variadas, desde regulamentações de tráfego até padrões de segurança veicular, estabelecendo parâmetros que impactam diretamente a vida de todos os cidadãos e a operação de empresas e órgãos públicos.

O CONTRAN emite diversos tipos de resoluções para regulamentar e normatizar o trânsito no Brasil. Essas resoluções desempenham um papel crucial na definição das regras e diretrizes que governam a circulação de veículos e pedestres em todo o país. Existem vários tipos de resoluções emitidas pelo referido Conselho cada uma com seu propósito específico e área de aplicação.

As Resoluções Normativas são as mais significativas e têm um impacto substancial na regulamentação do trânsito. Elas estabelecem regras gerais e diretrizes amplas para o tráfego, como limites de velocidade, regras para a condução de veículos e definição das placas de trânsito. As Resoluções Normativas têm força de lei e devem ser obedecidas por todos os órgãos de trânsito e cidadãos.

As Resoluções Complementares são emitidas para fornecer detalhes adicionais ou ajustes específicos às Resoluções Normativas. Elas podem esclarecer pontos específicos ou adaptar as normas gerais a circunstâncias particulares, tornando-as mais aplicáveis em situações específicas. Por exemplo, uma Resolução Complementar pode definir critérios para a concessão de autorizações especiais de trânsito.

As Resoluções Administrativas são voltadas para assuntos internos do CONTRAN e da SENATRAN. Elas organizam procedimentos, estrutura e funcionamento desses órgãos, sendo essenciais para a gestão interna do sistema de trânsito, mas não afetam diretamente as regulamentações de trânsito para os cidadãos ou empresas.

Além desses tipos, o CONTRAN emite Resoluções de Consultas e Decisões em resposta a consultas específicas ou para tomar decisões sobre casos particulares relacionados ao trânsito. Também existem Resoluções Técnicas, que estabelecem padrões técnicos para veículos e equipamentos, e Resoluções de Educação e Segurança no Trânsito, que lidam com programas educacionais, campanhas de conscientização e medidas para promover a segurança

nas vias.

É importante observar que as resoluções do CONTRAN podem ser atualizadas e modificadas ao longo do tempo para se adequar às mudanças nas condições de trânsito e às necessidades da sociedade. Portanto, manter-se atualizado com as resoluções mais recentes é fundamental para garantir a conformidade com as regulamentações de trânsito em vigor.

As resoluções têm um impacto substancial no cenário do trânsito e da segurança viária no Brasil. Elas afetam diversas áreas relacionadas à circulação de veículos e pedestres, bem como à regulamentação do tráfego. O impacto das resoluções do CONTRAN pode ser observado em várias dimensões:

Primeiramente, a segurança viária é um dos principais focos das resoluções. Elas estabelecem normas rigorosas de segurança veicular, como requisitos para equipamentos de proteção, inspeções técnicas e padrões para dispositivos como capacetes e cintos de segurança. Essas medidas têm contribuído significativamente para a redução de sinistros e lesões nas estradas brasileiras.

Além disso, as resoluções regulam o tráfego, definindo regras de circulação, prioridades, sinalizações e limites de velocidade. Isso não apenas promove a fluidez do trânsito, mas também contribui para a organização das vias, reduzindo congestionamentos e melhorando a segurança.

A padronização nacional é outra área de impacto importante. As resoluções do CONTRAN asseguram que as regulamentações sejam uniformes em todo o país, garantindo que motoristas e usuários das vias saibam o que esperar, independentemente de onde estejam. Isso cria uma experiência de condução mais consistente e previsível.

As resoluções também abordam a eficiência energética e ambiental dos veículos, estabelecendo normas para a emissão de poluentes e incentivando o uso de tecnologias mais limpas e econômicas. Isso é vital para a redução da poluição do ar e a mitigação dos impactos ambientais causados pelo tráfego.

A educação no trânsito também é contemplada pelas resoluções do CONTRAN. Elas direcionam programas de conscientização e ensinam boas práticas de condução, alertando sobre os perigos do consumo de álcool e do uso do celular ao volante.

Além disso, as resoluções contribuem para a redução de sinistros, salvando vidas e prevenindo lesões. Elas também regulamentam o transporte de cargas e passageiros, definindo limites de peso, dimensões de veículos e condições de segurança, impactando a logística e a qualidade dos serviços de transporte.

Em resumo, o CONTRAN é uma entidade central na regulamentação do trânsito no

Brasil, exercendo autoridade substancial na formulação e aplicação das normas que orientam a circulação de veículos e a segurança viária em todo o país. Suas ações têm um impacto direto na vida dos cidadãos e na qualidade das vias e estradas brasileiras.

4 PRINCÍPIOS APLICADOS AO DIREITO DE TRÂNSITO

Os princípios adequáveis aos procedimentos administrativo de trânsito não decorrem propriamente de manifesta previsão legal, mas são tratados pela doutrina. Primeiramente, é importante salientar que, em virtude do artigo 1º da Constituição Federal de 1988, a caracterização do nosso Estado como Democrático e de Direito, impõe a rigorosa conformidade com a lei, reconhecendo, acima de tudo, que o poder emana do povo. O princípio da legalidade, que é característico do Estado hodierno (ao contrário de um Estado de Polícia), reflete a supremacia da lei sobre a vontade de um monarca ou governante, seguindo o princípio de "um governo de leis e não de pessoas".

É significativo salientar que o princípio destacado anteriormente não representa a totalidade da base estrutural que se aplica às sanções administrativas. Pelo contrário, serve como a origem dos demais princípios que devem ser observados, ou seja, é resultado do princípio da legalidade que se extrai os demais. Neste contexto, é imperativo considerar os princípios fundamentais da Administração Pública. Os princípios mais comumente utilizados na prática, incluindo, além do mencionado anteriormente, o princípio do devido processo legal e ampla defesa e contraditório, controle judicial dos atos administrativos, presunção de inocência, princípio do *non bis in idem* (que impede que uma pessoa seja responsabilizada mais de uma vez pela mesma conduta) e a questão da pessoalidade. (VITTA, 2003, p. 70)²⁵.

4.1 O devido processo legal (*due process of law*)

O princípio do devido processo legal recai sobre toda ação desempenhada pela administração pública, que recai sobre si o dever-poder de alinhar certas garantias processuais sempre que suas ações saia do plano público e adentre a esfera jurídica privada.

Quanto a sua origem, diverge entre os historiadores do direito, mas a corrente mais aceita é que esta decorre da *Magna Carta* inglesa, assinada forçosamente pelo Rei João "sem terra" da Inglaterra, em 1215, que vedada, em seu artigo 39, a privação de forma arbitrária da

²⁵ VITTA, Heraldo Garcia. (2003). *A sanção no Direito administrativo*.

liberdade ou da propriedade dos indivíduos. Verifica-se a partir de então uma garantia desses direitos, em que só poderia ocorrer restrição destes, caso houvesse um julgamento legítimo de seus pares e pela lei da terra. Entretanto, a ideia do *due process of law* só fora teorizada, por meio da expressão *law of the land* (Lei da Terra), somente um século e meio depois, em 1354, pelo parlamento britânico, durante o reinado de Eduardo III.

Na conjectura histórica, com a expansão inglesa rumo ao atlântico, no século XVII, que culminou na colonização americana, a cláusula do devido processo legal foi incorporada nas Declarações de Independência das colônias britânicas na época. Nestes documentos, o princípio se desvincula de suas raízes inglesas e se integra no sistema legal dos Estados Unidos, em um percurso que o transformou no instrumento mais produtivo para proteger os direitos individuais.

No sistema legal dos Estados Unidos, esta garantia foi incorporada à Carta de Direitos (*Bill of Rights*) em 1791, quando as dez primeiras emendas à Constituição dos Estados Unidos foram aprovadas. Ficou estabelecido na 5ª Emenda que nenhuma pessoa poderia ser privada de sua vida, liberdade ou propriedade sem um processo legal adequado. Em 1868, na 14ª Emenda, a observância da cláusula do devido processo legal tornou-se obrigatória também para os estados membros da Federação norte-americana. Além disso, surgiu um novo princípio, o da igualdade jurídica (*equal protection of the law*), em decorrência das lutas raciais durante a Guerra Civil americana.

Dessa forma, torna-se evidente que existe uma conexão muito próxima entre o devido processo legal e a igualdade perante a lei. Isso se tornou um princípio constitucional amplamente reconhecido na maioria das constituições. Desde a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão na França, em 1789, que buscava enfatizar a igualdade como uma conquista da revolução da época. Essa revolução tinha como objetivo eliminar as prerrogativas especiais que a nobreza desfrutava, colocando-os acima da lei.

Entretanto, ao contrário de sua raiz inglesa, nos Estados Unidos, a garantia do devido processo legal apresentou duas características distintivas: ela foi usada para supervisionar as ações do poder legislativo e permitiu uma análise mais profunda, não apenas processual, dos assuntos em questão.

A cláusula do devido processo legal, que preliminarmente estava ligada às garantias processuais dos cidadãos, teve seu alcance gradualmente expandido. Além de seu aspecto processual (devido processo legal procedimental), ela adquiriu também um aspecto material (devido processo legal substantivo), possibilitando o controle sobre o conteúdo das ações governamentais.

O devido processo legal é uma cláusula constitucional com uma sólida base histórica no direito das nações civilizadas na era atual. (OSÓRIO, 2006, p. 197) ²⁶.

No Brasil, somente a Constituição de 1988 introduziu explicitamente a garantia do devido processo legal, ao estabelecer em seu artigo 5º, inciso LIV, que "ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal". No entanto, a inclusão do "devido processo legal" no artigo 5º da Constituição não incorpora automaticamente o sistema legal que deu origem a ele, nem abrange a ampla variedade de significados e interpretações associados a essa cláusula (nem tampouco implica na revogação ou enfraquecimento de outros direitos e garantias). Portanto, a compreensão dessa garantia deve ser desenvolvida considerando o contexto, à luz da história e do sistema constitucional brasileiro (MOREIRA, 2007, p. 216) ²⁷.

Isso ocorre devido à diferença entre o sistema jurídico brasileiro, que segue o modelo romano-germânico, e não no direito anglo-saxão (common law), no qual a jurisprudência desempenha um papel central como fonte primária de direito. Isso amplia ainda mais o alcance de aplicação dos princípios, resultando em uma contínua evolução do direito por meio do processo judicial. A concepção legal na Inglaterra historicamente se baseia na ideia de "processo", o que esclarece o fato de que a expressão o "due process of law" significava, em seus primórdios, simplesmente que a privação da liberdade ou a expropriação deveriam seguir as regras legais estabelecidas.

No contexto das sanções administrativas e sua aplicação, a garantia do devido processo legal é estritamente seguida, requerendo que qualquer imposição de penalidade seja previamente estabelecida por lei e que um processo regular seja conduzido, permitindo ao interessado uma defesa completa e abrangente. Aliás, na literatura jurídica, é comum fazer referência ao princípio do devido processo legal em conjunto com os princípios do contraditório e da ampla defesa. Isso se deve, em grande parte, ao fato de que a Constituição Brasileira de 1988, imediatamente após estabelecer a cláusula do devido processo legal (artigo 5º, LIV), também assegura que "aos litigantes em processos judiciais ou administrativos, bem como aos acusados em geral, são garantidos o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a eles inerentes" (artigo 5º, LV). (ARAÚJO, 2009, p. 119) ²⁸

De maneira estrita, adaptando-se à tradição jurídica do Brasil, o princípio do devido processo legal também encontra aplicação na legislação de trânsito, proporcionando reais

²⁶ OSÓRIO, Fabio Medina. 2006. *Direito administrativo sancionador*.

²⁷ MOREIRA, Egon Bockmann. 2007. *Processo administrativo: princípios constitucionais e a lei 9.784/1999*.

²⁸ ARAÚJO, Julyver Modesto de. (2009). *Poder de Polícia Administrativo de Trânsito*.

garantias aos condutores em suas interações com os agentes públicos.

Uma das maneiras pelas quais o devido processo legal se manifesta na legislação de trânsito é através do rigor na imposição de penalidades. É fundamental que qualquer sanção ou multa seja precedida de uma clara previsão legal, garantindo assim que a aplicação das penalidades seja transparente e respaldada pela lei. Além disso, o processo de aplicação de penalidades deve seguir um caminho regular, permitindo ao infrator a oportunidade de apresentar sua defesa de forma abrangente e justa.

É essencial que a autoexecutoriedade não seja usada de forma arbitrária, sendo necessário que essa prerrogativa esteja em conformidade com o princípio do devido processo legal, de modo a obrigar a Administração a cumprir as normas legais. (CARVALHO FILHO, 2017, p. 90)²⁹

Essas garantias não apenas protegem os condutores contra abusos e arbitrariedades por parte das autoridades de trânsito, mas também contribuem para a manutenção de um sistema de trânsito mais justo e seguro. No desenvolvimento, é importante discutir exemplos práticos de como o devido processo legal é aplicado na legislação de trânsito, destacando como isso impacta a proteção dos direitos dos condutores e a eficácia do sistema de trânsito como um todo. Além disso, pode ser útil explorar casos específicos ou jurisprudência que ilustrem a aplicação desses princípios.

A imposição de penalidades, como o recolhimento da CNH, deve aderir ao devido processo legal, um princípio fundamental. Isso implica que o infrator tem o direito a um processo regular, assegurando a oportunidade de uma defesa completa e abrangente antes de qualquer medida restritiva ser tomada. A inobservância desse princípio pode questionar a constitucionalidade da medida, dado que a privação da habilitação, ao ocorrer no momento da autuação, de forma imediata, sem o devido processo legal, pode violar o direito em questão.

4.2 O contraditório e a ampla defesa

É habitual ver menção às garantias do contraditório e da ampla defesa como junção de um só instituto jurídico, um único instrumento, definido por dois termos.

No tempo presente, a distinção entre *contraditório* e *ampla defesa* é relevante somente, na conjectura acadêmica e científica. A nossa *Carta Magna*, promulgada 1988 ratificam as garantias ao contraditório e a ampla defesa indistintamente aos indivíduos e nas mesmas

²⁹ CARVALHO FILHO, Jose dos Santos. 2017. *MANUAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO*.

hipóteses de aplicação. É notório afirmar, portanto, que no nosso ordenamento jurídico hodierno, a garantia do contraditório uma parte indissolúvel da garantia da ampla defesa, motivo pelo qual não há qualquer relevância prática a distinção de ambas. Embora a insignificância de separação dos institutos seja notada no ordenamento jurídico positivo, a doutrina trata a relação entre ampla defesa e contraditório, como princípio e formalidade, respectivamente, na qual a ampla defesa parte de uma ideia principiológica do sentimento inerente ao indivíduo do direito de se defender, enquanto que o contraditório é a expressão formal do direito da defesa.

O direito de defesa sempre se fez presente no estado democrático de direito, expressamente no rol dos direitos e garantias individuais. A Constituição Federal, de 1988, é consideravelmente mais englobante no que se refere a este direito, uma vez que se estende aos processos administrativos, além do judicial que já se encontrava presente nos textos constitucionais anteriores. Tal abrangência é notada na disposição do artigo 5º, inciso LV³⁰.

Desta feita, consagra-se a imposição de um processo formal e legítimo, desempenado a partir de uma previsão expressa, na qual veta qualquer medida arbitrária da Administração pública, ou seja, que esta tome qualquer medida contra o administrado, atingindo seus interesses, sem lhe proporcionar o direito ao contraditório e a ampla defesa.

Como expressado anteriormente, o contraditório relaciona-se ao direito que o acusado possui de se contrapor formalmente as alegações ilícitas que lhe foram impostadas pela parte contrária. Enquanto que a ampla defesas, confere ao sujeito o direito de alegar defesa, podendo se beneficiar de todos os meios e recursos consitucionalmente válidos, vedando, por consequência, o cerceamento do direito de defesa.

Por fim, é sabido afirmar que o contraditório é um instituto que detém sua validação na cadeia dos princípios na própria ampla defesa, que de nada serviria o contraditória, se não houvesse a ampla defesa para legitimar o seu direito de existir.

No contexto da problemática apresentada, o princípio do contraditório e da ampla defesa, intrinsecamente ligados ao devido processo legal, reforça a necessidade de permitir que o condutor conteste as alegações que levaram ao recolhimento da CNH. A ausência dessas garantias, fundamentais para um julgamento justo, pode suscitar questionamentos quanto à constitucionalidade da medida administrativa, especialmente se não for garantida a oportunidade de apresentar a versão dos fatos.

³⁰ Artigo 5º (...), LV: *aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;*

4.3 Controle judicial dos atos administrativos

O controle judicial dos atos administrativos é um aspecto fundamental da separação de poderes e do Estado de Direito em sistemas jurídicos democráticos. Esse controle permite que os tribunais avaliem a legalidade, a legitimidade e a conformidade dos atos praticados pela administração pública. Os tribunais têm a autoridade para revisar os atos administrativos a fim de garantir que estejam em conformidade com as leis, regulamentos e a Constituição. Isso implica avaliar se a administração agiu dentro dos limites de sua autoridade e competência.

Os indivíduos e entidades que se sentem prejudicados por um ato administrativo têm o direito de recorrer aos tribunais para contestar a legalidade desse ato. Esse recurso judicial é uma salvaguarda importante para proteger os direitos individuais e a justiça. Os tribunais utilizam diferentes padrões de revisão, dependendo da natureza do ato administrativo e das questões envolvidas. O padrão de revisão pode variar de "devido processo legal" a "abuso de discricionariedade" ou "erro manifesto".

Os atos administrativos são presumidos como legais até que se prove o contrário (*presunção de inocência*), conforme descrito no artigo 5º, inciso LVII da CRFB/1988³¹. Cabe ao demandante nessa situação, demonstrar que o ato é ilegal ou inconstitucional. Os tribunais tendem a mostrar deferência aos órgãos administrativos em questões de discricionariedade, reconhecendo que as autoridades administrativas têm um certo grau de liberdade na tomada de decisões. Os tribunais podem conceder uma variedade de remédios legais em casos de atos administrativos ilegais, como anulação, revogação, ou medidas injuntivas para impedir a implementação do ato.

O controle judicial pode abordar tanto questões de mérito (a substância da decisão administrativa) quanto questões formais (procedimentos seguidos para tomar a decisão).

O direito a um recurso judicial eficaz é um princípio fundamental em sistemas democráticos e de direito, assegurando que as pessoas tenham a oportunidade de contestar atos administrativos injustos ou ilegais. Desempenhando assim um papel crucial na supervisão da administração pública, garantindo que esta atue de maneira legal e justa, protegendo os direitos dos cidadãos e mantendo a *accountability* e a transparência no governo. Esse controle é essencial para o funcionamento do Estado de Direito e a proteção dos direitos individuais.

A revisão judicial dos atos administrativos, um pilar do Estado de Direito, destaca a importância de avaliar a legalidade e legitimidade das medidas adotadas pela administração,

³¹ Artigo 5º (...). LVII: “ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória;”

incluindo o recolhimento da CNH. A revisão judicial pode garantir que a decisão esteja dentro dos limites de autoridade e competência, evitando arbitrariedades e promovendo a justiça.

4.4 A presunção de Inocência

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 5º, inciso LVII, estabelece o princípio da presunção de inocência, que assegura que ninguém pode ser considerado culpado até que uma sentença penal condenatória tenha passado por todos os recursos disponíveis e se torne definitiva.

Esse dispositivo da Constituição funciona como uma garantia individual que restringe o poder sancionatório do Estado. Em outras palavras, ele limita o alcance do direito punitivo, seja no âmbito judicial ou administrativo, assegurando que o acusado seja tratado como inocente ao longo de todo o processo. Isso significa que a liberdade do acusado é priorizada, que a responsabilidade de provar a culpa recai sobre o acusador e que a punição não pode ser aplicada antecipadamente antes que haja uma sentença condenatória definitiva, com todos os recursos esgotados.

Nesse contexto, embora o princípio seja concebido como uma restrição ao poder do Estado, é uma obrigação para tanto os agentes públicos quanto os indivíduos do setor privado. Isso significa que profissionais como jornalistas e profissionais de segurança em suas funções profissionais, assim como familiares das vítimas em contextos pessoais, não devem ultrapassar os limites em suas ações ou palavras. Caso contrário, estariam violando os princípios estabelecidos na Constituição Federal (MORAES, 2010, p. 599)³².

A Constituição Federal é inequívoca ao estabelecer o trânsito em julgado da sentença condenatória como o ponto final do estado de inocência do acusado. Essa redação é clara e explícita, não deixando espaço para interpretações contrárias. Em comparação com outros sistemas legais em todo o mundo, é evidente que algumas constituições, como a italiana e a portuguesa, também escolheram o trânsito em julgado como o marco final da presunção de inocência. A Constituição italiana, por exemplo, afirma que “*o acusado não é considerado culpado até a condenação definitiva*”, enquanto a Constituição portuguesa estabelece que “*todo o acusado é presumido inocente até que haja uma sentença condenatória definitiva, devendo ser julgado no menor tempo possível, respeitando as garantias de defesa*”.

Na América do Sul, algumas constituições, como as da Argentina, Uruguai e Chile,

³² MORAES, Maurício Zanoide de. 2010. *Presunção de Inocência no Processo Penal Brasileiro*.

não contêm disposições explícitas sobre o princípio da presunção de inocência. No entanto, a Constituição do Peru estabelece que “*toda pessoa é considerada inocente até que sua responsabilidade seja declarada judicialmente*”, enquanto a Constituição do Paraguai declara que “*em processos penais ou em qualquer outro que possa resultar em pena ou sanção, toda pessoa tem o direito de ser presumida inocente*”.

A presunção de inocência, como qualquer outro direito fundamental, não é absoluto. No entanto, qualquer limitação a esse direito deve estar prevista em lei, ter uma base constitucional sólida e ser aplicada de forma excepcional. Isso ocorre porque a regra fundamental é a de garantir a máxima eficácia dos direitos fundamentais, que, inclusive, têm aplicação imediata.

É importante destacar que a presunção de inocência é considerada uma garantia individual e, de acordo com o artigo 60, parágrafo segundo, inciso IV, da Constituição Federal, é considerada uma cláusula pétreia. Isso significa que faz parte do núcleo intocável das normas constitucionais.

Além disso, em casos de conflito entre normas constitucionais, mesmo que não haja hierarquia formal, as cláusulas pétreas devem prevalecer, pois são consideradas axiologicamente superiores em relação às demais normas (NUCCI, 2016, p.48)³³.

Portanto, conclui-se a partir do que foi exposto que, a presunção de inocência desempenha um papel vital na proteção dos direitos individuais, na manutenção da justiça e no respeito aos princípios fundamentais da Constituição. Portanto, seu entendimento e aplicação adequados são essenciais para garantir a integridade do sistema legal e a dignidade de cada indivíduo submetido à lei.

A medida administrativa de recolhimento da Carteira Nacional de Habilitação (CNH) pode ser questionada à luz do princípio da presunção de inocência consagrado na Constituição. A imposição do recolhimento antes de uma sentença penal condenatória definitiva contraria frontalmente esse princípio, resultando em uma inconstitucionalidade evidente. Conforme já exposto anteriormente, ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado da sentença condenatória. Portanto, a aplicação do recolhimento da CNH antes desse momento fere a garantia fundamental da presunção de inocência, tornando a medida passível de questionamento quanto à sua constitucionalidade.

³³ NUCCI, Guilherme de Sousa. 2016. *Manual de processo penal e execução penal*

4.5 Proibição da dupla sanção

Um dos princípios fundamentais do direito sancionador, tanto em nível nacional quanto internacional, é o princípio da proibição de dupla sanção, também conhecido como o princípio "*non bis in idem*". Esse princípio estabelece que é vedado processar, julgar e condenar uma pessoa mais de uma vez pela mesma conduta. O mesmo vale pro âmbito administrativo.

No contexto da observância estrita dos princípios e regras estabelecidos em nosso sistema jurídico em conformidade com a Constituição Federal, que é a fonte primordial de validade de todas as normas, é relevante destacar a origem desse princípio.

É incontestável que a Constituição Federal de 1988, ao estabelecer a garantia da coisa julgada (art. 5º, XXXVI), buscou assegurar a estabilidade e a certeza das decisões judiciais que já transitaram em julgado. Além disso, essa garantia serve como base para o princípio "*no bis in idem*" em sua dimensão processual. Por outro lado, o princípio da legalidade, que está consagrado na mesma Constituição, no artigo 5º, XXXIX, forma o alicerce do aspecto substancial do princípio "*no bis in idem*". Isso ajuda a concretizar os valores de justiça e certeza inerentes a esse princípio.

O princípio "*no bis in idem*", originado no direito romano e enraizado na tradição democrática do nosso ordenamento jurídico, representa essencialmente um desdobramento do conceito de justiça. Esse princípio estabelece de forma inequívoca que é absolutamente proibido punir alguém duas vezes pelo mesmo ato. Apesar de substancial no devido processo legal, é sabido que o "*no bis in idem*" não está explicitamente estabelecido na legislação brasileira e, portanto, é objeto de análise pela doutrina. Embora a doutrina não seja considerada uma fonte do Direito, desempenha um papel de extrema importância na orientação das decisões dos juízes ao analisar casos específicos e, conseqüentemente, na determinação das penas, a fim de evitar discrepâncias e erros no momento dos julgamentos.

Em relação ao aspecto material, esse conceito encontra sua base nos valores da justiça e na necessidade de garantir a certeza das decisões judiciais. Nesse contexto, o princípio prioriza a presunção de inocência e se reflete na extraterritorialidade e no princípio da legalidade. No que diz respeito ao aspecto processual, o princípio se concentra, sobretudo, em questões práticas, como a eficiência e a segurança, com o propósito de evitar que os processos se prolonguem indefinidamente. Esse aspecto se manifesta na garantia da coisa julgada e no conceito de litispendência. É importante destacar que, no primeiro caso, o princípio é de natureza absoluta, enquanto no segundo, é de natureza relativa (MASCARENHAS, 2009, p. 4)

34.

O princípio "*ne bis in idem*" ou "*non bis in idem*" estabelece um limite intransponível ao poder punitivo do Estado. Ele visa evitar que uma pessoa seja punida mais de uma vez - seja com relação à pena ou agravantes - pelo mesmo ato, o que é conhecido como "*dupla punição pelo mesmo fato*".

A adoção da medida administrativa de suspensão imediata do direito de dirigir, aliada à perda do documento de identificação pessoal, levanta sérias questões quanto à conformidade com o princípio da proibição de dupla sanção. Nesse contexto, o condutor, ao ser abordado, não apenas enfrenta a penalidade de ter sua habilitação suspensa, privando-o imediatamente do direito de dirigir, mas também se depara com a perda do documento de identificação, uma segunda punição que se sobrepõe ao ato infracional inicial. Essa duplicidade de penalidades, ambas decorrentes da mesma abordagem, contraria os fundamentos do devido processo legal e pode ser interpretada como uma aplicação cumulativa de sanções desproporcional ao ato cometido. A privação simultânea do direito de dirigir e da posse do documento de identificação intensifica as repercussões sobre o indivíduo, suscitando dúvidas sobre a conformidade dessa prática com as garantias constitucionais. A análise da constitucionalidade dessas medidas torna-se imperativa, considerando os princípios basilares do ordenamento jurídico.

5 (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA MEDIDA ADMINISTRATIVA DE RECOLHIMENTO DA CNH

5.1 Do rol das medidas administrativas de trânsito e os direitos dos condutores

As medidas administrativas aplicáveis em decorrência das infrações administrativas, as quais deverão ser impostas ao condutor autuado pela autoridade de trânsito ou seus agentes, estão previstas no capítulo XVII, artigos 269 a 279 do CTB, determina que a autoridade de trânsito ou seus agentes não dispõe de discricionariedade para autuar o condutor infrator.

Diante disso, nos referidos artigos são delineadas as medidas administrativas a serem implementadas em consequência das infrações administrativas, as quais têm de ser aplicadas ao infrator. O início do artigo 269 revela que o agente responsável pela autoridade de trânsito não possui margem para discricionariedade ao autuar o transgressor: esta, conforme discutido

³⁴ MASCARENHAS, Marcella Alves. 2009. *O Princípio "Ne Bis In Idem" nos Âmbitos Material e Proessual sob o Ponto de Vista do Direito Penal Interno*.

em estudos de Direito Administrativo, sujeito a um *dever-poder* (BERWIG, 2013, p.73) ³⁵.

São as medidas administrativas: retenção do veículo; remoção do veículo; recolhimento da Carteira Nacional de Habilitação e Permissão para Dirigir; recolhimento do Certificado de Registro; recolhimento do Certificado de Licenciamento Anual; Transbordo do excesso de carga; Realização de teste de dosagem de alcoolemia ou perícia de substância entorpecente ou que determine dependência física ou psíquica; e realização de exames de aptidão física, mental, de legislação, de prática de primeiros socorros e de direção veicular. (Incluído pela Lei nº 9.602, de 1998) ³⁶; recolhimento de animais que se encontrem soltos nas vias e na faixa de domínio das vias de circulação, restituindo-os aos seus proprietários após o pagamento de multas e encargos devidos.

É fundamental ressaltar que as medidas administrativas podem ser aplicadas tanto pela autoridade, quanto pelos seus agentes, dentro de suas atribuições legais, nos limites de sua circunscrição de atuação. Antagonicamente das penalidades de trânsito, previstas legalmente no artigo 256 do referido código, e que têm sua natureza punitiva e somente podem ser aplicadas pela autoridade de trânsito após todo o devido processo legal, respeitados o lapso temporal de direito de ampla de defesa e contraditório.

Destaco também que as medidas administrativas, expressas no arcabouço legislativo de trânsito, têm como finalidade, em sentido amplo, agir de forma preventiva e imediata, para proteger o bem jurídico em risco. Em outros termos, O foco principal das medidas administrativas e coercitivas implementadas pelas autoridades de trânsito e seus agentes é assegurar a proteção da vida e da integridade física das pessoas, consoante o artigo 269, parágrafo 1º do CTB ³⁷.

As medidas administrativas consistem em ações temporárias motivadas pela necessidade urgente de interromper irregularidades que apresentem um sério risco à vida, à saúde e à segurança da comunidade. Em muitas situações, as infrações administrativas, devido à sua natureza grave e ameaçadora aos interesses públicos, demandam a implementação de medidas imediatas com o propósito de prevenir sua continuação (SUNDFELD, 2003, p. 73) ³⁸.

Em sentido estrito e específico da norma, as medidas administrativas possuem suas

³⁵ BERGIG, Aldemir. (2013). *DIREITO DO TRÂNSITO*.

³⁶ Lei nº 9.602, de 21 de janeiro de 1998. Dispõe sobre legislação de trânsito. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19602.

³⁷ Artigo 269, (...). § 1º. “as medidas administrativas e coercitivas adotadas pelas autoridades de trânsito e seus agentes terão por objetivo prioritário a proteção à vida e à incolumidade física da pessoa”.

³⁸ SUNDFELD, Carlos Ari. (2003). *Direito Administrativo Ordenador*..

peculiaridades, respeitando assim seu princípio técnico. Portanto, dado os infortúnios das problemáticas de trânsito, as ações preventivas têm a finalidade reparadora. Assim, aplica-se a retenção do veículo para o saneamento de uma irregularidade constatada pelo agente de trânsito, quando na infração houver previsão legal para tal. Ocorre, por exemplo, quando o condutor transporta criança em desacordo com as normas de segurança especiais estabelecidas no CTB (art. 168), ou na condução de veículo sem possuir CNH (162, I). No mais, o legislador se atentou ao fato de que se a irregularidade puder ser sanada no local da infração, a remoção não deve ser levada a efeito, assim determina o § 1º, art. 270, CTB³⁹. Caso não ocorra o saneamento no local da infração, prevê o § 2º do referido dispositivo que a liberação do veículo fica condicionada ao recolhimento do Certificado de Licenciamento Anual contra apresentação de recibo, assinalando-se ao condutor prazo razoável, não superior a 30 (trinta) dias, para regularizar a situação, e será considerado notificado para essa finalidade na mesma ocasião.

Em casos de remoção do veículo estacionado irregularmente, esta ocorre para promover a desobstrução da via e a fluidez do tráfego. Diante de sua característica não punitiva, mas sim para sanar a irregularidade, é importante ressaltar que assim como na medida de retenção do veículo, se aplica a norma prevista no §1º do artigo 270 do CTB. Ante a remoção, conforme prevê o parágrafo único do art. 271, a restituição do veículo só ocorrerá mediante a quitação dos débitos referentes a multas, taxas e despesas com remoção e estada, além de outros encargos previstos na legislação própria, ou até mesmo equipamentos obrigatórios que implicam diretamente na circulação, garantindo assim, o recebimento referente ao ônus da custódia do bem particular retido.

Cabe ressaltar que, na existência de impedimentos práticos, devidamente fundamentados, como a momentânea falta de um guincho disponível ou de espaço no depósito para a remoção do veículo, pode justificar a não implementação da medida administrativa de remoção do veículo. Da mesma forma, no caso de inação por parte do agente de trânsito, essa falha não afeta a aplicação das penalidades previstas para uma infração de trânsito específica.

É importante esclarecer que as medidas administrativas relacionadas ao trânsito não se limitam apenas ao recolhimento da Carteira Nacional de Habilitação (CNH). Também podem envolver o recolhimento do documento do veículo, conhecido como Certificado de Registro e Licenciamento do Veículo (CRLV). Ambos os recolhimentos podem ocorrer em diferentes situações e com diferentes propósitos, de acordo com a legislação de trânsito aplicável.

³⁹ Artigo 270, §1º: “Quando a irregularidade puder ser sanada no local da infração, o veículo será liberado tão logo seja regularizada a situação”.

Enquanto a medida administrativa de recolhimento da CNH visa suspender o direito de dirigir do condutor em casos que foram anteriormente discorridos neste capítulo. O recolhimento do CRLV está relacionado à regularização do veículo. Nas hipóteses do veículo ser flagrado em circulação sem o devido licenciamento, com documentação em atraso, ou em situações similares de irregularidade, as autoridades de trânsito podem recolher temporariamente o CRLV. O proprietário do veículo terá a recuperação da posse de seu veículo condicionada ao saneamento das irregularidades que ocasião a aplicação da medida administrativa.

O Certificado de licenciamento Anual – CLA/CRLV, antagônico ao Certificado de Registro, este é de porte obrigatório, conforme determina o art. 133, CTB⁴⁰, e deverá ocorrer nas infrações sujeitas a retenção e remoção do veículo, desde que não haja saneamento da irregularidade, para posterior vistoria, consoante a menção dos artigos 270, § 2º e 271, § 9º-A. Além disso, o art. 274, no inciso I, ainda prevê o recolhimento do CRLV para os casos de suspeita de inautenticidade ou adulteração, para que seja entregue a autoridade policial, para que assim, seja realizada a perícia para apuração dos indícios de crime de falsidade documental.

Da mesma forma que as medidas administrativas de recolhimento da CNH e do CRLV têm como objetivo regulamentar o trânsito e garantir a segurança nas estradas, há outras medidas administrativas relacionadas ao transporte de cargas, como o transbordo de carga. Esta medida se aplica em situações específicas envolvendo veículos que excedem os limites de peso permitidos por lei.

O transbordo do excesso de carga, nada mais é do que a transferência da carga excedente de determinado veículo para outrém, para que assim o veículo autuado possa prosseguir com a circulação da carga. Normalmente, ela ocorre quando o veículo de transporte de carga é flagrado pela fiscalização com excesso de peso (que é estabelecido mediante resolução do CONTRAN), com tolerância máxima de até 12,5% acima do permitido. A pesagem usualmente ocorre nos postos fiscais, na qual possuem como prova de materialidade, balanças. É importante mencionar que o transbordo deve ocorrer para veículo de carga semelhante ou diferente, não podendo assim utilizar a via para depósito de mercadorias, sujeito a autuação em caso de descumprimento, previsto no Código de Trânsito Brasileiro (art. 245). É fundamental destacar também que a infração prevista no artigo 245 do CTB, inside em outra medida administrativa, que é de remoção da mercadorial ou do material da via, a fim de desubstruí-la. Medida esta que não encontra-se prevista no *rol* das medidas administrativas do

⁴⁰ Art. 33. É obrigatório o porte do Certificado de Licenciamento Anual.

artigo 269, CTB, mas que encontra-se vigência no referido código.

A necessidade de realizar o transbordo da carga excessiva para um outro veículo, possui uma finalidade aquém dos interesses relacionados ao trânsito, uma vez que as mercadorias transportadas muitas das vezes necessitam de um cuidado especial e possuem prazos de validade, tal obrigação tem sua natureza fundamentada no princípio *non bis in idem*, que significa que ninguém poderá ser punido mais do que uma vez pela mesma ação. Portanto, para evitar que o veículo possa ficar retido e posteriormente ter prejuízos inerentes aos produtos transportados, é admitido o transbordo do excesso.

Assim como o transbordo de carga é uma medida administrativa que visa garantir a segurança nas estradas, outra medida administrativa crucial para a segurança no trânsito é a aplicação do teste de alcoolemia, que se concentra na identificação de condutores que possam estar dirigindo sob a influência de álcool ou outras substâncias intoxicantes.

Nas situações da realização de teste de alcoolemia, a aplicação da medida não ocorre em caráter preventivo, mas sim comprobatório. A aplicação da presente medida administrativa encontra-se presente em apenas uma situação do código, com previsão expressa no artigo 165, aplicável quando o condutor “*dirigir sob a influência de álcool ou de qualquer outra substância psicoativa que determine dependência*”. É importante mencionar que a aplicação desta medida não depende tão somente da vontade do agente da autoridade de trânsito, mas da colaboração solidária do condutor. Neste interim, em caso de recusa da realização da medida administrativa pelo pólo passivo, incorrerá em autuação de mera conduta, que prescinde da constatação de embriaguez, configurando-se a infração pela mera recusa em se submeter o condutor ao teste de constatação de embriaguez. A obrigatoriedade de sua aplicação, nota-se descrita no artigo 277, que diz “*o condutor de veículo automotor envolvido em sinistro de trânsito ou que for alvo de fiscalização de trânsito poderá ser submetido a teste (...)*”.

Por muito se discutiu no mundo jurídico, a constitucionalidade acerca da obrigatoriedade do condutor em se submeter aos testes que comprovem a sua influência de álcool, tendo em vista a alegação antagônica de que tal procedimento violava o princípio constitucional da “presunção de inocência”⁴¹ e o “direito de não depor contra si mesmo”⁴². Dado aos fatos, coube ao Supremo Tribunal Federal – STF, julgar a constitucionalidade da

⁴¹ Art. 5º, LVII, CF/88. *Ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória.*

⁴² Art. 8º, 2, g) do Pacto de São José da Costa Rica (Convenção Americana de Direitos Humanos), na qual o Brasil é signatário. *Toda pessoa acusada de um delito tem direito a que se presuma sua inocência, enquanto não for legalmente comprovada sua culpa. Durante o processo, toda pessoa tem direito, em plena igualdade, às seguintes garantias mínimas: direito de não ser obrigada a depor contra si mesma, nem a confessar-se culpada.*

matéria, assim, em 23/09/2022, foi publicada o acórdão de mérito da questão constitucional suscitada no Leading Case RE 1224374, do respectivo Tema 1079, cuja tese foi firmada nos seguintes termos: “Não viola a Constituição a previsão legal de imposição das sanções administrativas ao condutor de veículo automotor que se recuse à realização dos testes, exames clínicos ou perícias voltados a aferir a influência de álcool ou outra substância psicoativa (art. 165-A e art. 277, §§ 2º e 3º, todos do Código de Trânsito Brasileiro, na redação dada pela Lei 13.281/2016)”.

Paralelamente, não seria um erro comparar o ato de impor ao condutor em se submeter aos testes de dosagem de alcoolemia com a busca pessoal, ato praticado pela autoridade policial, quando houver suspeita de indícios e elementos que justifiquem. Portanto, a realização de teste de alcoolemia não se configura como produção de provas contra si mesmo, mas sim como uma espécie de “procedimento pericial” de procura de vestígios de materialidade da ação infratora, seja ela de natureza administrativa, ou criminal. Há de se afirmar portanto que, verdadeiramente, a obrigação em realização do teste se caracteriza por ser uma medida instrumental, que não objetiva ela própria nem a satisfação e nem a pretensão acusatória, muito menos a pretensão punitiva, mas somente dar viabilidade a efetivação a sua ação, sem diretamente satisfazê-las.

O CTB também prevê a realização de exames de aptidão física, mental, de legislação, de prática de primeiros socorros e de direção veicular. Apesar de presente entre as medidas administrativas, desvirtua-se totalmente da natureza das anteriores citadas, uma vez que a realização dos exames mencionados ocorrem durante o processo de formação dos condutores pelos órgãos responsáveis por tal, e que não possui nenhuma correlação com infrações de trânsito.

Igualmente a medida anteriormente citada, o recolhimento de animais soltos na via não implica em nenhuma infração de trânsito, mas se trata de responsabilidade atribuída aos órgãos e entidades de trânsito, no âmbito de sua circunscrição.

Curiosamente, e de pouca aplicação no âmbito da fiscalização de trânsito é que, assim como é prevista para os veículos removidos ao depósito, determina o CTB, por meio da redação do artigo 328, § 13 que os animais recolhidos a qualquer título, não reclamados por seus proprietários, dentro do prazo de sessenta dias, serão levados à hasta pública, e com o montante arrecadado, cobrir os encargos relacionados as despesas de remoção e estada.

Ao tratar das medidas administrativas do arcabouço legislativo de trânsito, é indispensável mencionar que estas medidas não constituem punições em si mesmas, mas são ações acessórias destinadas a garantir a segurança no trânsito, como a retenção de veículos, a

remoção de veículos e o transbordo de excesso de carga. Além disso, elas facilitam a aplicação das penalidades associadas a infrações específicas, como a remoção de veículo em contraste com a apreensão do veículo, ou o recolhimento da Carteira Nacional de Habilitação em comparação com a suspensão do direito de dirigir. (ARAÚJO, 2009, p. 135) ⁴³.

No presente capítulo, foi explorado as medidas administrativas de trânsito, que são ações tomadas pelas autoridades competentes para garantir a segurança e a ordem no trânsito. Essas medidas têm o objetivo de prevenir infrações, promover a fluidez do tráfego e proteger a integridade dos usuários das vias.

Foi exposto aqui as medidas administrativas que constam no *rol* do Código de Trânsito Brasileiro, levando em consideração os preceitos fundamentais, em consonância com a Carta Magna. Além disso, é fundamental destacar que as medidas administrativas de trânsito devem ser embasadas em legislações claras e aplicadas de forma justa e proporcional. O respeito aos direitos dos cidadãos e a busca por um trânsito mais seguro e ordenado devem ser objetivos sempre presentes na adoção dessas medidas.

Em última análise, é justo admitir que as medidas administrativas de trânsito desempenham um papel crucial no ordenamento de trânsito brasileiro, dada a sua importância, a preocupação em relação a obediência aos princípios pertinentes.

5.2 Das normas constitucionais violadas pela medida administrativa de recolhimento de CNH.

A punição administrativa, como explorada, tem uma abordagem orientada para o benefício futuro, uma vez que a Administração busca, através da punição, prevenir a recorrência de comportamentos transgressores. O objetivo principal é motivar a pessoa que sofre a punição a não repetir o comportamento inadequado, ao mesmo tempo em que serve de exemplo para a sociedade. A intenção não é infligir dano com o propósito de punir o indivíduo, mas sim a sanção administrativa tem a finalidade específica de dissuadir a prática de ações proibidas pela ordem normativa, causando consequências desagradáveis. Constatando o ilícito, não poderá a Administração pública deixar de aplicá-la, pois trata-se de um dever-poder do Estado.

As sanções administrativas não se confundem com as medidas administrativas, que tem um caráter corretivo, visando atuar de forma específica e momentâneo ao ilícito administrativo, com intuito não de punir, mas de sanar a irregularidade, enquanto que a sanção

⁴³ ARAÚJO, Julyver Modesto de. (2009). *PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA DE TRÂNSITO*.

é uma punição imposta “*a posteriori*”. As medidas administrativas, assim como as sanções administrativas, particularmente no contexto das infrações de trânsito, devem ser conformes aos princípios constitucionais. Isso significa que as autoridades de trânsito devem aplicar tais medidas considerando os princípios fundamentais estabelecidos na Constituição Federal.

Enquanto as penalidades impostas pela autoridade de trânsito se encaixam adequadamente na categoria de sanções administrativas, o mesmo não se aplica às denominadas medidas administrativas adotadas pela autoridade de trânsito ou seus agentes, que não tem caráter punitivo, de natureza sancionatória, mas sim de providências de caráter complementar, de aplicação momentânea, e têm como objetivo prioritário pôr fim naquela prática infracional.

Assim, quando o motivo original da medida administrativa não está mais presente, não há justificativa para aplicá-la, uma vez que a intenção não é punir o indivíduo por meio de sua imposição. Por exemplo, em casos de estacionamento em local proibido, geralmente é prevista a penalidade de multa e a medida administrativa de remoção do veículo (com exceção do inciso XV do artigo 181, que aborda o estacionamento na contramão de direção). A remoção, nesses casos, tem como objetivo principal desobstruir a via. Se o condutor estiver presente e optar por mover o veículo do local, não há justificativa para impor coercitivamente sua remoção ao pátio, como inclusive é estabelecido no Manual Brasileiro de Fiscalização de Trânsito ⁴⁴.

Após uma análise cuidadosa das duas questões apresentadas, fica claramente evidente que o momento em que as penalidades e as medidas administrativas são impostas é diferente: as penalidades são aplicadas em um estágio posterior, após uma avaliação de sua pertinência e adequação. Já as medidas administrativas, que complementam a autuação, são frequentemente implementadas de maneira imediata pelos agentes de trânsito, muitas vezes com o propósito de reforçar a segurança nas vias. Isso inclui situações como a retenção de um veículo para regularização ou a remoção de um veículo estacionado em local proibido, causando obstrução no fluxo de tráfego.

Já em situações da aplicação da medida administrativa de recolhimento de CNH ou PPD, que contempla as infrações dos seguintes artigos: 165; 170; 173; 175; 176, I a V; 210 e 244, I a V. nota-se uma característica distinta em relação as demais medidas administrativa, uma vez que, a ação não objetiva sanar a irregularidade ali presente, mas sim embargar de forma imediata, ainda que em caráter provisório, o direito de dirigir do condutor infrator. Assim, nota-se que o recolhimento do documento de habilitação se correlaciona diretamente com a

⁴⁴ MANUAL BRASILEIRO DE FISCALIZAÇÃO DE TRÂNSITO (MBFT) - Parte Geral: *Quando a irregularidade puder ser sanada no local onde for constatada a infração, o veículo será liberado tão logo seja regularizada a situação.*

penalidade de suspensão do direito de dirigir. O que gerou por muito tempo e gera até os dias atuais uma incoformidade jurídica, em face do artigo 265 do CTB ⁴⁵, uma vez que, conforme o entendimento da corrente crítica, o recolhimento imediato do documento caracteriza na aplicação da penalidade, desrespeitando o devido processo legal de defesa do contraditório e da ampla defesa, bem como o de presunção de inocência.

Posto a incompatibilidade jurídica, o Conselho Estadual de Trânsito de São Paulo – CETRAN/SP, editou a Deliberação nº 199, de outubro de 2000, com a seguinte recomendação:

O Código de Trânsito Brasileiro estabelece como uma das medidas administrativas, a retenção do documento de habilitação, em infração da qual possa resultar a suspensão do direito de dirigir.

Cabe à autoridade de trânsito, após processo regular, suspender o direito de dirigir (art. 272) de quem foi personagem de ato infracional (art. 280).

O recolhimento do documento pressupõe que será dado um recibo ao seu proprietário. O CTB é **omisso** (ênfase adicionada), e cabe ao CONTRAN regulamentá-lo, para que o condutor não seja impedido de dirigir.

Até que o CONTRAN regulamente o recolhimento do documento (que se afigura de duvidosa constitucionalidade, face ao art. 5º, II, LV e LVII da Constituição Federal), os agentes referidos no art. 280 devem se abster de recolher documento de habilitação mesmo porque, em tese, incorreriam em abuso de autoridade. (ênfase adicionada).

A recomendação postulada pelo CETRAN/SP enfatiza a necessidade de clareza e conformidade com a Constituição no que diz respeito à retenção do documento de habilitação como medida administrativa no Código de Trânsito Brasileiro (CTB).

Em primeiro plano, destaca-se que o CTB não oferece orientações detalhadas sobre a retenção do documento de habilitação, deixando espaço para interpretação e regulamentação. Isso ressalta a importância do CONTRAN em estabelecer diretrizes específicas para essa medida, garantindo sua aplicação justa e uniforme em todo o país. Uma regulamentação adequada pode ajudar a evitar discrepâncias na aplicação da lei por diferentes autoridades de trânsito.

⁴⁵ CTB. Art. 265: “As penalidades de suspensão do direito de dirigir e de cassação do documento de habilitação serão aplicadas por decisão fundamentada da autoridade de trânsito competente, em processo administrativo, assegurado ao infrator amplo direito de defesa.”

A recomendação também aborda uma questão crítica relacionada à constitucionalidade da medida. Ao mencionar os artigos 5º, II, LV e LVII da Constituição Federal, que tratam dos direitos individuais e do devido processo legal, ela levanta a preocupação de que a retenção do documento de habilitação pode entrar em conflito com esses princípios constitucionais. Isso indica a necessidade de uma análise cuidadosa para garantir que essa medida não viole os direitos dos cidadãos.

Portanto, a recomendação ressalta a importância de uma regulamentação clara, transparente e constitucionalmente sólida no contexto da retenção do documento de habilitação. Também destaca que, enquanto essa regulamentação não for estabelecida, os agentes de trânsito devem agir com prudência para evitar qualquer possível abuso de autoridade, protegendo assim os direitos dos condutores. Em última análise, o objetivo é garantir que as medidas administrativas sejam aplicadas de maneira justa e legal, preservando os princípios fundamentais da Constituição Federal.

Neste contexto, fora publicado a resolução nº 985/2022 do CONTRAN, que recomenda que não haja mais a aplicação da medida administrativa de recolhimento da CNH no momento da arborescência na via, com exceção das hipóteses relativas ao próprio documento de identificação. Nota-se que após as recomendações trazidas pela Resolução 985/2022 do CONTRAN, restou para o agente da autoridade de trânsito aplicar a medida de recolhimento de documento de habilitação somente na infração prevista no artigo 162, II do CTB ⁴⁶, quando portar documento físico. Além do caso antevisto, o recolhimento da Carteira Nacional de Habilitação e da Permissão para Dirigir dar-se-á, quando houver suspeita de sua inautenticidade ou adulteração, nos termos do artigo 272 ⁴⁷. É importante ressaltar que a infração prevista neste artigo, ultrapassa a esfera administrativa, incorrendo assim na seara criminal, e por esta razão, o condutor deverá ser apresentado junto a delegacia de polícia.

Nesse contexto, com as recomendações por ora feitas pela resolução em que aqui se discute, é defendido que a competência para o recolhimento deve recair sobre a autoridade de trânsito responsável pela imposição do direito de dirigir, após a notificação final do processo administrativo, e não ser aplicada automaticamente pelo agente de trânsito, quando da constatação da infração respectiva. A sustentação teórica surge com base no art. 159, §§1º e 5º, do próprio Código de Trânsito Brasileiro ⁴⁸, uma vez que, para conduzir veículos automotores,

⁴⁶ Art. 162, II. *Dirigir veículo com Carteira Nacional de Habilitação, Permissão para Dirigir ou Autorização para Conduzir Ciclomotor cassada ou com suspensão do direito de dirigir.*

⁴⁷ Art. 272. *O recolhimento da Carteira Nacional de Habilitação e da Permissão para Dirigir dar-se-á mediante recibo, além dos casos previstos neste Código, quando houver suspeita de sua inautenticidade ou adulteração.*

⁴⁸ Art. 159. *A Carteira Nacional de Habilitação, expedida em meio físico e digital, de acordo com as especificações*

a CNH constitui documento de porte obrigatório, sendo válido somente a original. Havendo assim um evidente contraste com o disposto no artigo 265, que assegura a garantia de ampla defesa e contraditório do infrator, harmonizado com o preceito fundamental descrito no art. 5º, inciso LV, da CF/88. Implicando diretamente também no fato de se tratar de um documento de identidade (artigo 159 *caput*), é proibida a sua retenção, nos termos da lei nº 5.553/68 ⁴⁹, (ARAÚJO, 2009, p. 141) ⁵⁰.

Verifica-se a partir do exposto que, a própria resolução do Conselho Nacional de Trânsito percebeu a distorção teórica da medida administrativa com os preceitos constitucionais e orientou a sua inaplicabilidade. No entanto, de nada adianta a Resolução 985/2022 do CONTRAN recomendar o não recolhimento da CNH nos artigos supramencionados, se não houver revogação destes atos na própria lei ordinária – CTB, pois, conforme já exposto no capítulo que trata da hierarquia das normas, as resoluções, em sua natureza jurídica, possuem uma hierarquia inferior em relação as leis ordinárias, não podendo entrar em dissonância com a mesma.

5.3 Análise de decisão congênera ao tema.

É certo que a grande maioria das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal abrange processos criminais e administrativos. Embora essas situações não estejam diretamente relacionadas ao foco desta análise, elas adquirem relevância significativa quando se examina exclusivamente a eficácia das normas contidas no *rol* dos princípios fundamentais da Constituição Federal de 1988. No contexto deste estudo, a importância desses exemplos reside no fato de que o STF reconhece os preceitos constitucionais até aqui elencados como uma norma de eficácia plena.

Este entendimento fica bem evidente nas decisões proferidas no julgamento da Ação

do Contran, atendidos os pré-requisitos estabelecidos neste Código, conterá fotografia, identificação e número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) do condutor, terá fé pública e equivalerá a documento de identidade em todo o território nacional. § 1º: É obrigatório o porte da Permissão para Dirigir ou da Carteira Nacional de Habilitação quando o condutor estiver à direção do veículo. § 5º: A Carteira Nacional de Habilitação e a Permissão para Dirigir somente terão validade para a condução de veículo quando apresentada em original.

⁴⁹ Art. 1º. Lei nº 5.553/68. *A nenhuma pessoa física, bem como a nenhuma pessoa jurídica, de direito público ou de direito privado, é lícito reter qualquer documento de identificação pessoal, ainda que apresentado por fotocópia autenticada ou pública-forma, inclusive comprovante de quitação com o serviço militar, título de eleitor, carteira profissional, certidão de registro de nascimento, certidão de casamento, comprovante de naturalização e carteira de identidade de estrangeiro.*

⁵⁰ ARAÚJO, Julyver Modesto. (2009). *PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA DE TRÂNSITO*.

Direta de Inconstitucionalidade 3951, tendo sido iniciada o processo de análise por parte dos ministros no dia 22 de maio de 2020, e julgado pelo colegiado no dia 28 de maio do mesmo ano, sob a relatoria do ministro Marco Aurélio. Tratou-se de ADI questionada no Supremo Tribunal Federal pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil acerca da constitucionalidade da suspensão imediata e apreensão do documento de habilitação (que foram posteriormente revogados do CTB), contidas no artigo 218, inciso III, do Código de Trânsito Brasileiro.

Na verificação dos votos proferidos na presente ação, quando a matéria estava sendo apreciada e decidida em plenário virtual, constatou-se divergência nos votos dos Ministros Edson Fachin e Alexandre de Moraes, que seguiram linhas análogas, do voto do relator Min. Marco Aurélio.

Na decisão proferida, o relator da demanda, o Ministro Marco Aurélio, iniciou tratando de diferenciar a natureza jurídica da medida administrativa para a sanção administrativa: “a medida administrativa constitui, usualmente, prática antecedente ao processo administrativo e possui finalidade completamente diversa da sanção, de caráter punitivo”. Ademais, alega também que a situação em flagrância, por si só, não autoriza a antecipação/aplicação sumária de penalidade, e que esta só deve prosperar somente após cumprir o rito do processo administrativo, em apreço ao Art. 5º, LV, da CF⁵¹, assim como preconiza o art. 265 do Código de Trânsito Brasileiro⁵². A partir destes pontos, o Ministro Marco Aurélio decidiu parcialmente pela inconstitucionalidade da norma discutida, como se pode observar através da fundamentação extraída:

Ao alterar o artigo 218 do Código de Trânsito Brasileiro, o legislador estabeleceu que a aplicação de tal sanção deve ser imediata. A modificação contraria o artigo 5º, inciso LV, da Carta da República, no qual assegurado o direito ao contraditório e à ampla defesa no processo administrativo. A flagrância, por si só, não autoriza a antecipação da pena administrativa, não sendo legítima, enquanto não analisada a consistência do auto de infração, a retenção arbitrária e imotivada do documento de habilitação.

Em desarmonia com o voto do relator, o Ministro Fachin alegou que os dispositivos objetos desta ação, não ofendem diretamente as garantias constitucionais alegadas, uma vez que a suspensão imediata do direito de dirigir e a apreensão do documento de habilitação, têm

⁵¹ Art. 5º. (...). LV: *aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.*

⁵² Art. 265, CTB: *As penalidades de suspensão do direito de dirigir e de cassação do documento de habilitação serão aplicadas por decisão fundamentada da autoridade de trânsito competente, em processo administrativo, assegurado ao infrator amplo direito de defesa.*

evidente natureza acautelatória, ou seja, não se trata de aplicação sumária de penas administrativas, das quais se destaca o seguinte trecho:

O argumento de violação dos princípios do contraditório e da ampla defesa, contudo, não deve prevalecer. A leitura do dispositivo em comento, art. 218, III, CTB, deve ser sistemática em relação ao diploma legal como um todo. A melhor interpretação do dispositivo permite concluir que a suspensão imediata do direito de dirigir será aplicada pela autoridade competente de maneira conforme ao procedimento previsto no art. 281 e seguintes do Código de Trânsito Brasileiro, asseguradas as garantias constitucionais inerentes ao devido processo legal.

Harmonioso ao voto do Ministro Fachin, seguiram as Ministras Rosa Weber e Cármen Lúcia, além dos Ministros Ricardo Lewandowski, Celso de Mello e Gilmar Mendes.

Seguindo esta linha de pensamento, o Ministro Moraes também divergiu do voto do relator, Ministro Marco Aurélio, ao afirmar que tais providência produzem efeito cautelar, que envolvem um caso típico de contraditório adiado, e não na ausência do mesmo.

O Ministro Moraes também destacou as manifestações da Presidência da República, Senado Federal e AGU, que defenderam a improcedência da ação, sob alegação de que os atos previstos não impediria o exercício do direito de defesa no processo administrativo.

Outro ponto que o Ministro Moraes divergiu do voto do Ministro Marco Aurélio, foi no que tange ao que se dispõe o artigo 265 do CTB, na qual Moraes argumenta que o fato da própria lei ordinária em comento prevê a abertura de processo administrativo, demonstra que tal medida administrativa não negligencia o direito ao amplo direito de defesa.

O ministro Moraes também argumenta em favor do fator social da medida, com base no maior bem jurídico tutelado, a vida. Na qual presume que a ausência/revogação desta medida administrativa poderia cuminar num cenário ainda mais caótico dos acidentes contra a vida cometidos no trânsito, em razão da imprudência humana.

Seguiram o voto do Ministro Moraes, os ministros Luiz Fux e Luis Roberto Barroso.

A maioria dos membros do Tribunal decidiu rejeitar o pedido apresentado na ação direta, solicitado pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), o qual visava: i) declarar a inconstitucionalidade da palavra "imediate" no artigo 218, inciso III, do Código de Trânsito Brasileiro; ii) declarar a inconstitucionalidade da expressão "apreensão do documento de habilitação" também presente no artigo 218, inciso III, do Código de Trânsito Brasileiro. Essa decisão refletiu o voto do Ministro Edson Fachin, Relator do acórdão. Vale notar que o pedido feito pelo Conselho Federal da OAB foi considerado improcedente, apesar do voto parcialmente procedente do Ministro Marco Aurélio, Relator original, cujo voto foi vencido.

Ocorre que, no dia 12 de abril de 2021, pouco menos de um ano após a apreciação do Supremo Tribunal Federal pela matéria, que decidiu pela constitucionalidade dos termos citados, entrou em vigor a Lei nº 14.071/2020⁵³, que fez alterações no Código de Trânsito Brasileiro, das quais se destacam, a correção na redação do artigo 218, inciso III, retirando-se assim, o termo "imediate" após a suspensão, bem como suprimindo a "penalidade" de

⁵³ Lei nº 14.071/2020. *Altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), para modificar a composição do Conselho Nacional de Trânsito e ampliar o prazo de validade das habilitações.* Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114071.htm.

“apreensão do documento de habilitação”. O legislador percebeu a inconsistência dos termos com os preceitos constitucionais alegados na ADI e procedeu com a modificação mesmo o STF tendo endossado a validade constitucional dos termos.

Nota-se que a ação apreciada pelo plenário do STF é análoga a análise da constitucionalidade acerca da medida administrativa de recolhimento da CNH, tema discutido até aqui, uma vez que ambas tratam do recolhimento coercitivo do documento de habilitação, em uso do poder de polícia estatal, ora feita pelo agente de trânsito na via. E, embora a maioria do plenário do STF, seguiu o voto do Ministro Fachin que firmou pela Constitucionalidade de tais expressões, o voto vencido do relator da ação, o Ministro Marco Aurélio, que concluiu pela inconstitucionalidade de tais expressões, por ofenderem os direitos constitucionais do devido processo legal e da exigência de processo administrativo, garantidos o contraditório e ampla defesa, é o que estabelece até o presente momento um importante precedente acerca do tema e de casos correlatos, haja vista que, o legislador ao fazer as alterações enunciadas na redação do artigo 218, III, do CTB, seguiu o entendimento postulado pelo relator na ADI 3951.

6 CONCLUSÃO

O presente estudo teve como objetivo investigar, à luz da legislação, da doutrina nacional e da jurisprudência, a aplicação da medida administrativa de recolhimento do documento de habilitação, sob o manto dos princípios norteadores do ordenamento pátrio, bem como analisar as alterações trazidas pela Resolução 985/2022 do CONTRAN.

O fascínio pelo tema abordado deu-se em razão da aparente inconstitucionalidade da aplicação da referida medida administrativa a condutores, sem o devido respeito aos preceitos constitucionais elencados. Para o desenvolvimento lógico, a pesquisa foi seccionada em cinco capítulos.

O primeiro aborda uma introdução teórica, os motivos que determinaram o interesse pelo tema, o método adotado, bem como os objetivos do estudo.

O segundo capítulo, foi destinado a explorar a estrutura organizacional do Sistema Nacional de Trânsito (SNT) e as atribuições do Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN), o órgão máximo executivo e normativo do sistema, bem como os órgãos estaduais e municipais envolvidos na execução das políticas de trânsito. Compreendemos a relevância dessa estrutura para o contexto das medidas administrativas de trânsito e, em particular, para o recolhimento da CNH.

Em sequência, a terceira parte foi consagrada a uma sucinta análise da teoria da hierarquia das normas no ordenamento jurídico brasileiro, uma concepção que remonta ao renomado jurista austríaco Hans Kelsen. A hierarquia das normas, como concebida por Kelsen, estabelece uma estrutura em que as normas são organizadas de acordo com sua posição e importância no sistema legal. Tal teoria foi importante para entendermos a natureza do Código de Trânsito Brasileiro como lei ordinária, além da aplicabilidade das portarias da Secretaria Nacional de Trânsito (SENATRAN) e das resoluções emitidas pelo CONTRAN na regulamentação das regras de trânsito.

A quarta seção dedicou-se ao aprofundamento dos princípios fundamentais que regem o direito de trânsito, incluindo o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa, o controle judicial dos atos administrativos, a presunção de inocência e a proibição da dupla sanção. Esses princípios desempenham um papel crucial na análise da inconstitucionalidade da medida administrativa de recolhimento da CNH, pois estabelecem garantias fundamentais para os condutores.

No quinto tópico adentramos no mérito propriamente dito do trabalho, abordando foi

consagrada a uma sucinta a (in)constitucionalidade da medida administrativa de recolhimento da CNH, explorando o rol das medidas administrativas de trânsito e os direitos dos condutores. Analisamos as normas constitucionais que podem ser violadas por essa medida, destacando o impacto dessas violações nos direitos fundamentais dos cidadãos, e como a Resolução nº 985/2022 do CONTRAN ajuda a entender a possível inconstitucionalidade da medida. Além disso, realizamos uma análise de decisão judicial relacionada ao tema.

Por derradeiro, no corrente tópico retorna-se a situação problema: a medida administrativa de recolhimento de CNH, aplicada pelo agente na via, é constitucional?

Inicialmente, fica evidente que a questão da inconstitucionalidade acerca da medida administrativa da Carteira Nacional de Habilitação é um tema de extrema relevância no contexto do sistema jurídico brasileiro.

O princípio do devido processo legal e da ampla defesa e o contraditório, conexos nos demais preceitos constitucionais sólidos citados, são os pilares fundamentais do Estado Democrático de Direito, que resultou de amplo debate jurídico e de significativos avanços jurisprudenciais em nosso país.

Diante do entendimento jurisprudencial, sustentado pelo Supremo Tribunal Federal, observa-se a complexidade das questões envolvidas, ao notar inadequada a tese de que o recolhimento da CNH ainda na via, realizada pelo agente de trânsito, é legítimo à luz dos preceitos constitucionais. Neste contexto, este trabalho levanta a argumentação de que o precedente que deverá embasar casos semelhantes, na realidade, representa o voto minoritário do Ministro Marco Aurélio, que destaca a plena obediência aos princípios fundamentais e sua aplicabilidade

É fundamental compreender que a aplicação da medida administrativa de recolhimento da CNH pelo agente na via, sem respeitar o devido processo legal e o direito ao contraditório e a ampla defesa, implica uma clara subversão dos princípios constitucionais garantistas que norteiam o processo administrativo brasileiro. O argumento de que esta medida tem um caráter sancionatório e não punitivo é questionável, uma vez que o recolhimento do documento obrigatório se correlaciona diretamente com a penalidade de suspensão do direito de dirigir, mas sem o cumprimento de todo o processo administrativo, que dar direito ao condutor afetado, o direito de se defender, com base nas garantias constitucionais.

Assim, diante da análise profunda realizada ao longo deste trabalho, concluímos que a inconstitucionalidade da medida administrativa de recolhimento da CNH em situações ocorridas nas vias é uma preocupação legítima. A proteção dos direitos dos condutores, como o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa, é crucial para garantir que as medidas

administrativas de trânsito sejam aplicadas de maneira justa e constitucional. A jurisprudência e as decisões judiciais podem desempenhar um papel importante na definição dos limites dessa medida, mas é essencial que a legislação seja revisada e ajustada para garantir a conformidade com os princípios constitucionais.

Por todo o exposto, espera-se que este estudo tenha contribuído para o aprofundamento do debate sobre a (in)constitucionalidade da medida administrativa de recolhimento da CNH e para a promoção de um sistema de trânsito que equilibre eficácia e respeito aos direitos individuais, em consonância com os valores democráticos e os princípios fundamentais do Estado de Direito.

Por fim, destaca-se que as conclusões apresentadas neste trabalho refletem a análise e a interpretação dos tópicos abordados, mas o debate e a pesquisa nesse campo permanecem abertos e sujeitos a desenvolvimentos futuros.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José da Silva. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 43. ed., São Paulo, JusPODIVM, Malheiros, 2020.

ARAÚJO, Julyver Modesto de. **Poder de Polícia Administrativo de Trânsito**. 1º ed., São Paulo, Letras Jurídicas, 2009.

BERWIG, Aldemir. **Direito do trânsito**. Ijuí; Unijuí, 2013.

BRASIL. **Código de Trânsito Brasileiro – CTB – LEI Nº 9.503/1997**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19503compilado. Acesso em 29 de jun. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Trânsito. Resolução nº 142/2003. Disponível em: <https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/transito/conteudo-Senatran/resolucoes-contran>. Acesso em 01 de jul. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Trânsito. Resolução nº 811/2022. Disponível em: <https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/transito/conteudo-Senatran/resolucoes-contran>. Acesso em: 03 de set. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Trânsito. **Manual Brasileiro de Fiscalização de Trânsito**. Resolução nº 985/2023. Disponível em: <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transito/conteudo-contran/resolucoes/mbvt20222.pdf>. Acesso em 13 de jul. 2023.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Senado Federal. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 13 de jul. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.602/1998**. Dispõe sobre legislação de trânsito. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19602. Acesso em: 19 de out. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.071/2020**. Altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), para modificar a composição do Conselho Nacional de Trânsito e ampliar o prazo de validade das habilitações. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/lei/114071.htm. Acesso em: 23 de out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3951**. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília/DF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2556471>. Acesso em: 28 de out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 346**. Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília/DF. Disponível em: [https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=1576#:~:text=%22A%20administra%C3%A7%C3%A3o%20pode%20anular%20seus,judicial%22%20\(S%C3%BAmula%20473\)](https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=1576#:~:text=%22A%20administra%C3%A7%C3%A3o%20pode%20anular%20seus,judicial%22%20(S%C3%BAmula%20473)). Acesso em: 08 de ago. 2023.

CARVALHO FILHO, Jose dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31. ed., São

Paulo, Atlas. 2017.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. São Paulo. WMF Martins Fontes. 2009.

MASCARENHAS, Marcella Alves. **O Princípio “Ne Bis In Idem” nos Âmbitos Material e Proessual sob o Ponto de Vista do Direito Penal Interno**. Revista de direito da Unigranrio. Volume 2, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 27. ed., São Paulo, Malheiros, 2002.

MORAES, Maurício Zanoide de. **Presunção de Inocência no Processo Penal Brasileiro**. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2010.

MOREIRA, Egon Bockmann. **Processo administrativo: princípios constitucionais e a lei 9.784/1999**. 3. ed., São Paulo, Malheiros, 2007.

NUCCI, Guilherme de Sousa.. **Manual de processo penal e execução penal**. 13. ed., Rio de Janeiro, Forense, 2016.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana de Direitos Humanos (“Pacto de San José de Costa Rica”)**. 1969. Disponível em: <https://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/sanjose.htm>. Acesso em: 14 jul. 2023.

OSÓRIO, Fabio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 2. ed., São Paulo, Revista dos Tribunais. 2006.

RUIZ MIGUEL, Alfonso. **El Principio de Jerarquia Normativa**. 2003. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/119731031/El-principio-de-jerarquia-normativa-Alfonso-Ruiz-Miguel>. Acesso em: 24 de set. 2023.

SILVA, José Afonso da. 2009. **Comentário Contextual à Constituição**. 6. ed., São Paulo, Malheiros, 2009.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo Ordenador**. São Paulo, Malheiros. 2003.

VITTA, Heraldo Garcia. **A sanção no Direito administrativo**. São Paulo, Malheiros, 2003.