

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
FACULDADE DE DIREITO
DIÓGENES SIQUEIRA DE CARVALHO

ANÁLISE CONSTITUCIONAL DO DIREITO DE TRÂNSITO BRASILEIRO

CURITIBA – PR
2007

DIÓGENES SIQUEIRA DE CARVALHO

ANÁLISE CONSTITUCIONAL DO DIREITO DE TRÂNSITO BRASILEIRO

Monografia apresentada à disciplina de Direito Constitucional como requisito parcial à conclusão do Curso de Direito, Setor de Ciências Jurídicas, da Universidade Federal do Paraná.

Professor Orientador : Alvacir Alfredo Nicz

CURITIBA – PR
2007

SUMÁRIO

Introdução.....	5
1. Direito fundamental à vida.....	8
1.1 O direito à vida no Código de Trânsito.....	9
1.2 A influência do trânsito na saúde das pessoas e em seu direito à existência digna.....	9
2. Fiscalização da dosagem alcoólica.....	13
2.1 Ninguém é obrigado a produzir provas contra si mesmo.....	13
2.1.2 Princípio do devido processo legal.....	14
2.1.3 Princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional.....	15
3. Desrespeito ao princípio da separação de poderes.....	17
3.1 Atividade normativa.....	17
3.2 Atividade executiva.....	17
3.3 Atividade julgadora.....	18
4. O problema da aplicação de multas no Direito de Trânsito brasileiro.....	19
4.1 Desrespeito ao princípio da personalidade das penas.....	19
4.1.1 Falta de regulamentação para aplicar multas às pessoas físicas e jurídicas, de forma desvinculada aos veículos.....	19
4.1.2 Não utilização de cinto de segurança.....	22
4.2 Princípio da Auto-executoriedade e as multas de trânsito.....	23
4.2.1 Obrigatoriedade de recurso ao Poder Judiciário para execução de dívidas oriundas de multas de trânsito.....	23
4.3 Da exigibilidade do recolhimento do valor da multa, como requisito de admissibilidade do recurso para instância superior às Juntas Administrativas de Recursos de Infrações.....	24
4.3.1 Princípio do contraditório e da ampla defesa.....	24
4.4 A dependência da quitação de tributos, multas e encargos para a obtenção do licenciamento e para liberação dos veículos apreendidos.....	25
4.4.1 Do direito de propriedade.....	26
4.4.2 A criação de uma nova modalidade de Execução Fiscal.....	27
5. Equívocos na execução da competência municipal atribuída pelo Código de Trânsito.....	29
5.1 Guardas municipais como agentes de trânsito.....	29
5.1.1 Previsão constitucional.....	29
5.1.2 Competência municipal conferida pelo Código de Trânsito.....	29
5.2 Inconstitucionalidade na delegação do Poder de Polícia a órgãos da Administração Pública indireta.....	31
5.2.1 Exploração da atividade econômica.....	31
5.2.2 Princípio da moralidade administrativa.....	33
CONCLUSÃO.....	35
REFERÊNCIAS.....	37

RESUMO

Monografia apresentada como requisito parcial da conclusão do curso de graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná no ano de 2007, sob enfoque crítico do Direito de Trânsito brasileiro, com o propósito de analisar sua adequação à Carta Constitucional de 1988. Discorre sobre os mais relevantes aspectos do Código de Trânsito Brasileiro de 1998, e sobre as instruções normativas dos órgãos normativos de trânsito, que afrontam a Constituição Federal. Concluiu-se pela necessidade de uma melhor adequação do Direito de Trânsito aos princípios e regras estabelecidos pela Constituição da República.

Introdução

O respeito aos princípios expressos e implícitos na Constituição Federal de 1988 tem sido um dos maiores desafios do Brasil no tempo presente, no denominado Estado Democrático de Direito.

No sistema jurídico nacional, a Constituição Federal está no vértice do ordenamento, de modo que todos os atos de qualquer poder estatal são legítimos somente se estiverem de acordo com os preceitos constitucionais.

A Constituição possui importância fundamental na redefinição das relações sociais, políticas e jurídicas construídas no seio da sociedade. Ela impõe os parâmetros pelos quais o Estado deve se pautar em todos os seus segmentos, sempre vinculando os Poderes Públicos.

Segundo BONAVIDES:

O destino da nova Constituição do Brasil vai depender em larga parte da adequação do novo instrumento às enormes exigências de uma sociedade em busca de governos estáveis e legítimos, dos quais possa a Nação esperar a solução de seus problemas cruciais de natureza política e estrutural.¹

A Constituição Federal está no topo do ordenamento jurídico nacional, e condiciona a produção de normas inferiores, pois a validade destas depende de estarem de acordo com aquela.

Não se pode falar em Estado de Direito sem que o Direito de Trânsito observe o cumprimento das normas constitucionais. Entretanto, não é o que vem ocorrendo na prática.

O presente trabalho teve por objetivo verificar como estão sendo observados ou distorcidos os preceitos estabelecidos na Lei maior do Estado brasileiro, na produção dos atos normativos que dizem respeito ao Direito de Trânsito.

Os princípios estabelecidos na Constituição Federal também são aplicáveis ao processo administrativo. Como leciona BACELLAR “Sem dúvida, são aplicáveis ao processo administrativo, de forma mais incisiva, ou não, variados princípios

¹ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 381.

constitucionais e, dentre estes, os princípios que norteiam a atuação administrativa, aos quais a leitura deve ser remetida².”

Serão feitos comentários sobre alguns defeitos na produção normativa e na execução das regras atinentes ao trânsito. O Código de Trânsito – Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 – depende de regulamentação, que é feita através das resoluções do Conselho Nacional de Trânsito, o CONTRAN, no âmbito federal, e pelos CETRANs e CONTRADIFE, nos Estados e no Distrito Federal, respectivamente.

Entretanto, apesar de estar vigente desde 23 de janeiro de 1998, muitos de seus dispositivos ainda não foram regulamentados pelos órgãos normativos de trânsito, o que tem como consequência principal a impunidade de larga parcela das infrações.

Muitos artigos do Código de Trânsito ainda carregam dúvidas quanto à sua correta aplicação, gerando prejuízo para os operadores do Direito de Trânsito, para os usuários das vias de trânsito e para a sociedade como um todo.

Não se pode negar a necessidade de uma Lei imperativa para se tratar dos assuntos concernentes ao Direito de Trânsito. O Código de Trânsito trouxe benefícios necessários e inegáveis. Entretanto, muitos de seus dispositivos ainda necessitam ser regulamentados, interpretados de maneira uniforme, e até mesmo corrigidos.

Também se faz necessária uma atuação estatal mais rígida na fiscalização do trânsito.

O respeito aos princípios constitucionais do contraditório, da ampla defesa, o direito de petição, nem sempre são observados quando dependem da aplicação de legislação infra-constitucional. E no Direito de Trânsito, como se verá, não é diferente.

O Direito de Trânsito é um dos ramos do Direito que são mais atuantes na vida dos cidadãos, pois de certa forma, viver, significa também, poder transitar. Não é admissível que um conjunto de regras tão importante, tão presente no

² BACELLAR, Romeu Felipe. Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 81.

cotidiano do ser humano seja aplicado e regulamentado com tantos vícios, defeitos, e inconstitucionalidades.

1. Direito fundamental à vida

Segundo CANOTILHO³, o direito à vida é um direito subjetivo de defesa, pois é inquestionável a prerrogativa do ser humano em declarar sua vontade de viver, como garantia da sua não interrupção. O indivíduo tem, diante do Estado e dos outros cidadãos, o direito de reclamar-lhes sua própria vida. O Estado tem o dever de não suprimir a vida de quem quer que seja. Em decorrência, conclui-se que o direito à vida é um direito, e não uma liberdade.

A Constituição Federal de 1988 faz menção ao direito à vida não só no art. 5º, como também em artigos espalhados pelo seu texto, como os artigos 227 e 230.

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

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Art. 230. A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida.

Como define ALEXANDRE DE MORAES, o “direito à vida é o mais fundamental de todos os direitos, já que se constitui em pré-requisito à existência e exercício de todos os demais direitos. A Constituição Federal, é importante ressaltar, protege a vida de forma geral, inclusive a uterina”⁴.

³ CANOTILHO, Joaquim José Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 4ª edição. Coimbra: Livraria Almedina, 2000. p. 526/539.

⁴ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 8ª ed. São Paulo: Editora Atlas S. A., 2000, p. 61.

Os veículos transformam-se em verdadeiras armas sob o controle de seus condutores, passíveis de resultados que atentam contra a vida e a saúde humanas, e também contra o meio ambiente.

Neste sentido, o Código de Trânsito Brasileiro determinou que os órgãos e entidades pertencentes ao Sistema Nacional de Trânsito darão prioridade em suas ações à defesa da vida, nela incluída a preservação da saúde e do meio ambiente⁵.

1.1 O direito à vida no Código de Trânsito

A defesa da vida humana e a integridade física constituíram os bens jurídicos de maior relevância do legislador de trânsito de 1997. Exemplo disso é o art. 29, §2º do Código Nacional de Trânsito, segundo o qual “os veículos de maior porte serão sempre responsáveis pela segurança dos menores, os motorizados pelos não motorizados e, juntos, pela incolumidade dos pedestres.”⁶

Acertou o legislador do Código de 1997 em estabelecer esta hierarquia, uma vez que há que uma relação hipossuficiente na colisão entre homens e máquinas. Seguiu o respeito ao preceito constitucional do direito à vida, em que a lei maior traz em seu art. 5º, *caput*.

Em algumas outras regras estabelecidas no Código Trânsito e nas Resoluções do CONTRAN, percebe-se que os bem jurídicos vida, integridade física e meio ambiente possuem máxima importância.

1.2 A influência do trânsito na saúde das pessoas e em seu direito à existência digna

O ser humano se desenvolve e se organiza para viver em sociedade. Trata-se de uma característica inerente ao homem. Transformando o ambiente no qual

⁵ Art. 1º, §5º do Código de Trânsito Brasileiro.

⁶ Art. 29, §2º do Código de Trânsito.

habita surgem necessidades forjadas por ele próprio para que a vida seja possível de um modo organizado.

A velocidade faz parte do dia-a-dia. Na doutrina de MOURA:

A qualidade de pessoa paciente (cautelosa), pressuposto que consideramos primordial para convivência harmoniosa e sadia, aos poucos vai sendo deixada de lado, pois, a "aceleração" atualmente faz parte da vida do ser humano. Sair cedo para o trabalho, realizar sua refeição em *self-service*, executar suas tarefas o mais rápido possível com auxílio do computador, preocupar-se com o congestionamento que vai enfrentar ao retornar para casa, dentre outras cousas. Tudo isto são fatores que corroboram para doutrinar a mente do ser humano de que a velocidade é necessária e imprescindível. (O NÃO USO DO TRIÂNGULO: CONTRAVENÇÃO PENAL OU INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA, 2006).

O trânsito de veículos nas grandes cidades configura um verdadeiro caos. De fato, trata-se de uma árdua tarefa incumbida ao legislador de trânsito regulá-lo de forma eficaz e eqüitativa.

Com as evoluções tecnológicas da engenharia automobilística a busca pela velocidade no trânsito aumentou, e com ela, o número de acidentes, muitas vezes suprimindo a vida e a saúde humanas, e lesando bens jurídicos patrimoniais e extra-patrimoniais dos cidadãos.

Contudo, não somente os acidentes são responsáveis pela lesão a esses referidos bens jurídicos. Também, a emissão de ruídos e sons, que é uma das mais incômodas características do trânsito nas grandes cidades, em especial os sons oriundos dos automóveis por meio de seu motor e seus acessórios (buzina, alarmes e similares), ou ainda, os aparelhos de som, são responsáveis por atentados contra a saúde humana.

A emissão de sons e ruídos é responsável direta por problemas relacionados à saúde, tendo por conseqüência doenças psicológicas e físicas. Ainda, em altas intensidades, os ruídos impossibilitam a escuta dos sinais e alertas sonoros característicos do trânsito.

A vida é o mais fundamental de todos os direitos. Segundo parte da doutrina, não há que se falar em outros direitos, sem se considerar o direito à vida. O bem jurídico de maior importância no sistema jurídico brasileiro é vida humana, e, por conseguinte, a saúde, a segurança viária, o sossego do trabalho e descanso e o

direito ao meio ambiente equilibrado. O trânsito seguro e a qualidade de vida são direitos que devem alcançar a todos.

O aumento do fluxo de veículos, principalmente nos grandes centros urbanos, tem significado um verdadeiro atentado contra a vida e a saúde da população.

Como conseqüência disto há o aumento das infrações que expõem ao perigo a vida e a saúde do ser humano, e também o meio ambiente.

Para tutelar o direito a uma existência digna dos cidadãos, o Código de Trânsito estabeleceu como infração de trânsito, "Usar no veículo equipamento com som em volume ou freqüência que não sejam autorizados pelo CONTRAN⁷". O CONTRAN, por sua vez, editou a Resolução nº 204/06, que discorre sobre este tema.

Segundo esta Resolução, somente será permitida a utilização de equipamento que produza som nos veículos de qualquer espécie em nível de pressão sonora não superior a 80 decibéis, medido a sete metros de distância do veículo, salvo os ruídos produzidos por: buzinas, alarmes, sinalizadores de marcha-à-ré, sirenes, pelo motor e demais componentes obrigatórios do próprio veículo; veículos prestadores de serviço com emissão sonora de publicidade, divulgação, entretenimento e comunicação, desde que estejam portando autorização emitida pelo órgão ou entidade local competente; e veículos de competição e os de entretenimento público, somente nos locais de competição ou de apresentação devidamente estabelecidos e permitidos pelas autoridades competentes.

O Código ainda regulamenta o uso da buzina, estabelecendo que "o condutor de veículo só poderá fazer uso da buzina, desde que em toque breve, nas seguintes situações: para fazer advertências necessárias a fim de evitar acidentes; e fora das áreas urbanas, quando for conveniente advertir a um condutor que se tem o propósito de ultrapassá-lo."⁸

⁷ Art. 228 do Código de Trânsito

⁸ Art. 41 do Código de Trânsito

1.2.1 Educação para o trânsito

Os órgãos do Sistema nacional de trânsito são responsáveis por criar uma coordenação educacional na sua estrutura interna, devendo promover em sua estrutura organizacional ou mediante convênio, o funcionamento de Escolas Públicas de Trânsito, para colocar em prática a denominada “educação para o trânsito”.

O Código de Trânsito, em seu artigo 74, estabelece que “A educação para o trânsito é direito de todos e constitui dever prioritário para os componentes do Sistema Nacional de Trânsito.”⁹

Todo ano, acontece a “Semana Nacional de Trânsito” entre os dias 18 e 25 de setembro, consoante prevê o artigo 326 do Código de Trânsito. No ano de 2007, o tema abordado será o Jovem e o Trânsito.

Segundo o DENATRAN, atualmente o país tem mais de 40 milhões de condutores, sendo que cerca de 30% tem menos de 30 anos. Os jovens de 18 a 29 representam mais de 30% das vítimas fatais e mais de 40% dos feridos em acidentes de trânsito.

De acordo com dados do Denatran, 44% dos condutores envolvidos em acidentes de trânsito com vítimas em 2004 tinham idade entre 18 e 29 anos, já em 2005 esse percentual subiu para 46%, mantendo-se em relação às estatísticas parciais de 2006. Dados do órgão revelam ainda que em 2004 3,2% desses condutores tinham menos de 18 anos, em 2005, esse número subiu para 3,5%, em 2006 reduziu para 2,6%.

⁹ Art. 74 do Código de Trânsito Brasileiro.

2. Fiscalização da dosagem alcoólica

A Lei nº 11.276/2006 deu nova redação ao artigo 277 do Código de Trânsito, que passou a prever que:

Todo condutor de veículo automotor, envolvido em acidente de trânsito ou que for alvo de fiscalização de trânsito, sob suspeita de dirigir sob a influência de álcool será submetido a testes de alcoolemia, exames clínicos, perícia ou outro exame que, por meios técnicos ou científicos, em aparelhos homologados pelo Contran, permitam certificar seu estado.

§1º Medida correspondente aplica-se no caso de suspeita de uso de substância entorpecente, tóxica ou de efeitos análogos.¹⁰

Como se verá, o mencionado dispositivo é carregado de impropriedades, o que deixa dúvidas quanto à sua correta aplicação. Contudo, os órgãos fiscalizadores de trânsito vêm o interpretando e aplicando de maneira equivocada.

2.1 Ninguém é obrigado a produzir provas contra si mesmo

Carregado de conceitos vagos, o novo texto forneceu um poder absoluto aos fiscais de trânsito. Estabeleceu a obrigação de se submeter a testes e exames, para toda a pessoa que estiver sob suspeita de dirigir alcoolizado, e conferiu aos fiscais de trânsito poderes que nem a Magistratura ou o Ministério Público possuem.

No § 2º, do artigo, a nova lei estabeleceu o seguinte texto:

No caso de recusa do condutor à realização dos testes, exames, da perícia previstos no caput deste artigo, a infração poderá ser caracterizada mediante a obtenção de outras provas em direito admitidas pelo agente de trânsito acerca dos notórios sinais de embriaguez, excitação ou torpor, resultantes do consumo de álcool ou entorpecentes, apresentados pelo condutor.¹¹

¹⁰ Art. 277, *caput* e §1º do Código de Trânsito, alterados pela Lei nº11.276/2006.

¹¹ Art. 277, §2º do Código de Trânsito.

Há um ônus para quem se recusar a fazer os testes e exames previstos no artigo 277. Este texto normativo não respeita o preceito segundo o qual ninguém é obrigado a constituir prova contra si mesmo¹².

O referido dispositivo menciona que o agente de trânsito terá a autoridade de caracterizar a infração de trânsito, ou seja, autuar o condutor, mediante a obtenção de outras provas em direito admitidas pelo próprio agente.

Isso significa que a nova Lei concedeu ao agente de trânsito o poder de determinar a produção de provas, prejudicando gravemente o administrado, uma vez que a fé pública do agente servidor acarreta em presunção de veracidade, cabendo ao condutor o ônus de provar o contrário.

2.1.2 Princípio do devido processo legal

Foi conferido um poder ao agente de trânsito que extrapola os limites constitucionais, uma vez que fere a presunção de inocência, o devido processo legal e a ampla defesa¹³.

A lei confere o poder do agente de trânsito – agente público –, a agir com abuso de poder na modalidade excesso de poder, pois vincula a atitude autoritária e julgadora do agente a um texto normativo, com o escopo de lhe conferir legitimidade e legalidade.

Sinais notórios de embriaguez, excitação ou torpor são conceitos vagos e imprecisos, sujeitos à subjetividade por parte de quem julga. Ainda que cada agente de trânsito possuísse ampla experiência e conhecimento científico sobre fisiologia e psicologia humanas, não deixaria de caracterizar flagrante afronta às conquistas constitucionais que limitaram o poder autoritário do estado sobre seus cidadãos.

Os princípios do contraditório e da ampla defesa estão previstos no art. 5º, LV da Constituição Federal: “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo,

¹² O art. 5º, II da Constituição Federal prescreve que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.

¹³ A Constituição Federal impõe o devido processo legal para crimes e também para o processo administrativo.

e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.”¹⁴

O princípio da ampla defesa garantiria ao acusado de dirigir sob embriaguez o direito ao conhecimento da fundamentação da decisão que o condenou como infrator.

Na doutrina de BACELLAR, o princípio do contraditório:

“traduz-se na efetiva participação do acusado na instrução do processo, ativa e crítica, de modo que ele produza suas próprias razões e provas e que possa contestar argumentos e formação probatória que lhe sejam desfavoráveis. O contraditório reflete um diálogo, uma alternância bilateral da manifestação das partes conforme a fase do processo e a decisão final. A eficiência do contraditório depende que seja sopesada a dialética processual. A decisão do processo deve ser tomada em vista dos pensamentos contrapostos e do cotejo das posições distintas. O contraditório permite que todos os envolvidos tenham as mesmas oportunidades de convencimento. Assim como a ampla defesa, ele é um princípio inerente ao devido processo legal”

Desta forma, restam prejudicados o devido processo legal e a ampla defesa, uma vez que haveria muita dificuldade por parte do condutor provar, em processo administrativo ulterior, seu estado de lucidez à época do fato, uma vez que a fé-pública confere a presunção de veracidade à conclusão do agente de trânsito.

2.1.3 Princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional

Fere também o princípio da inafastabilidade da apreciação jurisdicional, uma vez que a deveria competir somente ao Poder Judiciário a condenação do condutor embriagado, respeitando-se a produção de provas e o devido processo legal.

A Constituição Federal, em seu art. 5º, XXXV, prescreve que “a lei não excluirá a apreciação do Poder Judiciário de lesão ou ameaça de direito.”

¹⁴ Art. 5º, LV da Constituição Federal.

Mas como explicita a nova Lei, o próprio agente de trânsito – sumariamente e baseando-se nas provas em que ele mesmo admitir, e também na sua convicção –, possui poderes de decidir acerca da embriaguez do condutor.

3. Desrespeito ao princípio da separação de poderes

O Código de Trânsito Brasileiro fez nascer o Sistema Nacional de Trânsito, que corresponde ao conjunto de órgãos e entidades das três esferas de governo, os quais têm por escopo 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 multas, nos termos de seu artigo 5º.

Os diversos órgãos de trânsito estão inseridos no Poder Executivo, muito embora, sejam desempenhadas funções específicas de outros Poderes.

3.1 Atividade normativa

Há atividade legislativa que é desenvolvida pelos órgãos normativos de trânsito, os conselhos de trânsito. As leis em sentido estrito são as elencadas no artigo 59 da Constituição Federal. Mas as normas emanadas pelo Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN) complementam o Código de Trânsito e funcionam como se lei fossem, pois criam obrigações à sociedade, consoante dispõe o art. 5º, II da CF.¹⁵

3.2 Atividade executiva

Os órgãos executivos de trânsito desempenham a atividade executiva, no limite de suas competência e de acordo com as atribuições previstas nos artigos 19 a 24 do Código de Trânsito.

Existem os órgãos executivos de trânsito estaduais, municipais, e o Denatran, que é o órgão executivo de trânsito federal.

¹⁵ Segundo o art. 5º, II da Constituição Federal, ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.

3.3 Atividade julgadora

Há também a atividade julgadora de trânsito, desenvolvida pelas Juntas Administrativas de Recursos de Infrações em primeira instância, e pelos Conselhos de Trânsito, em segunda instância, onde se encerra a instância administrativa de julgamento de infrações e penalidades.

Cada órgão pertencente ao Sistema Nacional de Trânsito competente para a aplicação de multas possui sua Junta Administrativa de Recursos de Infrações – JARI.

Os conselhos de trânsito dos Estados são os CETRANS, do Distrito Federal é o CONTRADIEFE, e no âmbito nacional é o CONTRAN.

Os poderes do Estado possuem suas funções típicas, mas também realizam funções de outros poderes, que são as denominadas funções atípicas. Tal fato é corrente no Direito pátrio.

O art. 2º da CF dispõe que são poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Todavia, na administração do trânsito, o Poder Executivo atua com a concentração em um só órgão – o DENATRAN – das atividades-fim das três esferas de poder.

No Direito de Trânsito brasileiro há uma peculiaridade ou anomalia de repartição de competência que o distingue dos demais setores estatais. A saber, o Diretor do DENATRAN acumula o exercício das três esferas de poder, pois exerce ao mesmo tempo e como funções típicas, a atividade executiva – uma vez que administra o órgão executivo de trânsito da União), a legislativa (art. 10 do Código de Trânsito, como Presidente do CONTRAN, competente para assinar todas as resoluções) e a julgadora (nos casos previstos no artigo 289, I, a, do CTB – recurso em caso de suspensão do direito de dirigir por mais seis meses, cassação do documento de habilitação ou penalidade por infrações gravíssimas, pelo CONTRAN).

4. O problema da aplicação de multas no Direito de Trânsito brasileiro

4.1 Desrespeito ao princípio da personalidade das penas

Dispõe o artigo 257 do Código de Trânsito Brasileiro que "As penalidades serão impostas ao condutor, ao proprietário do veículo, ao embarcador e ao transportador, salvo os casos de descumprimento de obrigações e deveres impostos a pessoas físicas ou jurídicas expressamente mencionados neste Código".

O Direito de Trânsito brasileiro sempre vincula o pagamento da multa ao proprietário do veículo, pois é este quem irá arcar com a limitação de seu direito de propriedade quando da impossibilidade de registro e licenciamento pelo não quitação dos débitos.

Isto significa que o art. 257 do Código abriu a possibilidade de que pessoa diferente daquela que praticou a infração de trânsito possa ser responsabilizada pelo pagamento da multa gerada por esta infração, pois em seu §7º dispõe que se o proprietário não apresentar o condutor de seu veículo no momento da infração, no prazo de 15 dias, será considerado responsável por ela.

4.1.1 Falta de regulamentação para aplicar multas às pessoas físicas e jurídicas, de forma desvinculada aos veículos

Os órgãos executivos de trânsito de todo o país, não criaram uma sistemática que desvincule a multa do veículo que ensejou seu surgimento. Em decorrência disto, vários infratores – pessoas físicas ou jurídicas – permanecem isentos das coerções previstas no Código de Trânsito.

A Resolução nº 108/99 do Conselho Nacional de Trânsito - CONTRAN, disciplina a responsabilidade para o pagamento de multas de trânsito, estabelecendo que:

O proprietário do veículo será sempre responsável pelo pagamento da penalidade de multa, independente da infração cometida, até mesmo quando o condutor for indicado como condutor-infrator nos termos da lei, não devendo ser registrado ou licenciado o veículo sem que o seu proprietário efetue o pagamento do débito de multas, excetuando-se as infrações resultantes de excesso de peso que obedecem ao determinado no art. 257 e parágrafos do Código de Trânsito Brasileiro.

Em alguns artigos do Código de Trânsito há a previsão de aplicação de multa para pessoas físicas ou jurídicas. Contudo, não há regulamentação específica por parte do CONTRAN que discipline o procedimento para a aplicação de multa nestes casos. Somente as multas em que se pode ligar ao registro e ao licenciamento dos veículos – pois apenas os veículos com suas respectivas multas quitadas serão registrados e licenciados –, é que são cobradas pelos órgãos de trânsito.

Conseqüentemente, os órgãos de trânsito não estão preparados fisicamente para este tipo de cobrança, pois não há procedimento legalizado nem estrutura montada para tal finalidade.

A título de exemplo, há o artigo 254 do Código de Trânsito, que prescreve seis tipos de infrações de natureza leve a serem cometidas por pedestres. Há penalidade de multa, em 50% do valor da infração de natureza leve. Não se encontram notícias de pedestres multados¹⁶.

O artigo 255 estabelece infração de natureza média e multa para os condutores de bicicleta que transitarem em passeios onde não seja permitida sua circulação, ou que a conduzirem de maneira agressiva. Ainda, como medida administrativa, este artigo prevê a remoção da bicicleta, mediante recibo para o pagamento de multa.

O artigo 274 do Código de Trânsito prevê multa para os condutores de veículo de tração ou propulsão humana e os de tração animal. Entretanto, na prática, essas multas não estão sendo aplicadas nem cobradas dos condutores de tais veículos, pois a aplicação dessas multas depende da regulamentação quanto ao registro e licenciamento dos veículos de propulsão humana e os de tração

¹⁶ Nos códigos de enquadramento do DENATRAN, presentes na Portaria nº 01/98, e também nos códigos de todas as outras infrações de trânsito registrados pelo referido órgão, não há registros de pedestres que tenham sido multados pela fiscalização de trânsito, embora as infrações cometidas por estes sejam as mais comuns de se verificar.

animal dependem de regulamentação a ser feita pelo Poder Legislativo municipal do domicílio ou residência de seus proprietários, de acordo com o estabelecido no artigo 129 do CTB.

Então, se persistir a lógica da cobrança de multas estabelecida pelo Código de Trânsito, em que a infração e a cobrança de multa fica ligada diretamente ao registro e ao licenciamento do veículo, depender-se-á, nesses casos, de legislação municipal.

Há ainda no Código de Trânsito infrações que prevêem a aplicação de multas em que os infratores não são nem mesmo usuários da via. Como por exemplo, o artigo 174, que prevê as penalidades de multa, suspensão do direito de dirigir e apreensão do veículo, e como medidas administrativas o recolhimento do documento de habilitação e a remoção do veículo, ao promotor de competição esportiva ou eventos organizados nas vias, sem que haja autorização da autoridade competente.

O artigo 221 prevê multa, retenção do veículo e apreensão das placas irregulares ao sujeito que confecciona, distribui ou coloca, em veículo próprio ou de terceiros, placas de identificação não autorizada pela regulamentação. À empresa seguradora que deixar de comunicar ao órgão executivo de trânsito competente a ocorrência de perda total de veículo e de lhe devolver as respectivas placas e documentos, o Código impõe, em seu artigo 243, multa e recolhimento das placas e documentos.

Há também penalidades e medidas administrativas à pessoa física ou jurídica¹⁷ que utilizar a via para depósito de mercadorias, materiais ou equipamentos, sem autorização do órgão ou entidade de trânsito com circunscrição sobre a via¹⁸; à pessoa física ou jurídica¹⁹ que deixar de sinalizar qualquer obstáculo à livre circulação, à segurança de veículos e pedestres, tanto no leito da via terrestre como na calçada ou obstaculizar a via indevidamente²⁰;

¹⁷ Art. 245, Parágrafo único. A penalidade e a medida administrativa incidirão sobre a pessoa física ou jurídica responsável.

¹⁸ Art. 245 do Código de Trânsito Brasileiro.

¹⁹ Art. 246, Parágrafo único. A penalidade será aplicada à pessoa física ou jurídica responsável pela obstrução, devendo a autoridade com circunscrição sobre a via providenciar a sinalização de emergência, às expensas do responsável, ou, se possível, promover a desobstrução.

²⁰ Art. 246 do Código de Trânsito Brasileiro.

4.1.2 Não utilização de cinto de segurança

No caso da infração por falta de utilização de cinto de segurança, expressa no artigo 167 do Código de Trânsito, embora uma das condutas descritas deva ser realizada pelo passageiro “Deixar o condutor ou o passageiro de usar o cinto de segurança...”, sempre será a multa vinculada ao veículo. A fiscalização de trânsito tem atribuído a infração a quem estava dirigindo o veículo, independentemente de quem estava sem o cinto de segurança, se passageiro ou se condutor.

O procedimento utilizado pelos órgãos de trânsito aplicadores de multas – em respeito à Resolução nº 108/99 do CONTRAN – de vincular as infrações sempre ao proprietário do veículo, representa um duplo prejuízo para o Sistema Nacional de Trânsito.

Em primeiro lugar, fere o princípio constitucional da personalidade das penas, segundo o qual nenhuma pena passará da pessoa do condenado, consoante dispõe o artigo 5º, inciso XLV da Constituição Federal.

Depois, porque dificulta um embasamento teórico para que se criem atos normativos tendentes às cobranças das multas anteriormente arroladas, que dizem respeito às situações em que não há um condutor de veículo.

4.2 Princípio da Auto-executoriedade e as multas de trânsito

A auto-executoriedade constitui o poder de que a Administração Pública se vale para executar seus atos administrativos sem a necessidade de intervenção do Poder Judiciário.

Nem todo ato administrativo é dotado de auto-executoriedade. Somente os atos dotados de imperatividade é que são auto-executórios.

Não é suficiente que o ato administrativo contenha a característica de ser imperativo. Faz-se necessário que seja um ato próprio da administração. Pois existem atos próprios do poder administrativo, na execução dos quais é inquestionável a auto-executoriedade; e atos impróprios, que são dependentes da intervenção de outro poder, como ocorre no caso da cobrança contenciosa de uma multa, que não pode ficar a cargo dos órgãos administrativos.

4.2.1 Obrigatoriedade de recurso ao Poder Judiciário para execução de dívidas oriundas de multas de trânsito

É o que ocorre, por exemplo, no caso da multa trabalhista. Esta dívida só recai na esfera patrimonial do devedor em ação judicial de execução fiscal²¹. Não havendo concordância do devedor em pagar a multa, o recurso ao Poder Judiciário é indispensável.

Portanto, a cobrança de multas de trânsito constitui ato imperativo impróprio. É ato despido da auto-executoriedade. Sendo assim, resta como inconstitucional a norma que condiciona o licenciamento do veículo ao pagamento de multas, por se tratar de ato administrativo impróprio, e uma vez que veda os atributos do direito de propriedade, pois impede o proprietário de usar, gozar e dispor de seu veículo.

²¹ A Lei nº 6.830 regulamenta as execuções fiscais de dívidas tributárias e não tributárias.

4.3 Da exigibilidade do recolhimento do valor da multa, como requisito de admissibilidade do recurso para instância superior às Juntas Administrativas de Recursos de Infrações

O artigo 288, §2º do Código de Trânsito, estabelece como requisito de admissibilidade recursal, no caso da penalidade de multa, a comprovação de recolhimento do valor desta, dos recursos interpostos das decisões das JARI.

As discussões administrativas acerca das infrações de trânsito devem ser acessíveis a todos os brasileiros, sempre respeitando os preceitos estabelecidos na Constituição.

Muitos cidadãos, de qualquer classe social, podem ser parte no processo administrativo de trânsito. O princípio da igualdade está previsto no *caput* do art. 5º da Constituição Federal, que estabelece que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza.

Desta forma, não gera tratamento isonômico a referida norma que exige o recolhimento do valor da multa como requisito de admissibilidade à instância superior à JARI.

4.3.1 Princípio do contraditório e da ampla defesa

Exigir o recolhimento do valor da multa como requisito de admissibilidade de recurso para instância superior, seria suprimir o direito de contraditório de grande parte da população brasileira. Seria, basicamente, submeter a população mais carente de recursos materiais às decisões administrativas do agente de trânsito e das JARI, garantindo àqueles que possuem melhores condições o privilégio de uma discussão melhor aprofundada.

Esta exigência viola o princípio do direito de petição, expressado no art. 5º, XXXIV, “a” da Constituição Federal, e ainda constitui em cerceamento do direito à defesa.

Configura-se como inconstitucional tal exigência, uma vez que a Constituição Federal garante o direito do contraditório e da ampla defesa, como direitos fundamentais.

4.4 A dependência da quitação de tributos, multas e encargos para a obtenção do licenciamento e para liberação dos veículos apreendidos

Os dispositivos 131, §2º e 262, §2º do CTB são de duvidosa constitucionalidade.

Art. 131. O Certificado de Licenciamento Anual será expedido ao veículo licenciado, vinculado ao Certificado de Registro, no modelo e especificações estabelecidos pelo CONTRAN.

§ 2º O veículo somente será considerado licenciado estando quitados os débitos relativos a tributos, encargos e multas de trânsito e ambientais, vinculados ao veículo, independentemente da responsabilidade pelas infrações cometidas.

Art. 262. O veículo apreendido em decorrência de penalidade aplicada será recolhido ao depósito e nele permanecerá sob custódia e responsabilidade do órgão ou entidade apreendedora, com ônus para o seu proprietário, pelo prazo de até trinta dias, conforme critério a ser estabelecido pelo CONTRAN.

§ 2º A restituição dos veículos apreendidos só ocorrerá mediante o prévio pagamento das multas impostas, taxas e despesas com remoção e estada, além de outros encargos previstos na legislação específica.

O §2º do art. 131 do CTB dispõe que o do veículo somente será licenciado estando pagas as dívidas relativas a tributos, encargos e multas de trânsito e ambientais, vinculados ao veículo, não havendo diferença se quem cometeu a infração foi o proprietário, condutor ou terceiro.

Por sua vez, o §2º do artigo 262 determina que a devolução dos veículos apreendidos tem como requisito o pagamento das multas impostas, taxas e despesas com remoção e estada, além de outros encargos previstos na legislação específica.

Em primeiro lugar, cumpre lembrar que, para circular, todo o veículo deverá ser licenciado pelo órgão executivo de trânsito do Estado, ou do Distrito Federal, onde for registrado. Se o proprietário não efetuar o pagamento do IPVA, das multas e de outros encargos não se completa o licenciamento, e, conseqüentemente, o veículo não pode circular nas vias brasileiras.

O art. 5º, caput e inciso XXI da Constituição Federal assegura o direito de propriedade. O art. 524 do Código Civil de 2002 garante ao titular do direito de propriedade o direito de usar, gozar e dispor dos seus bens.

Entretanto, o licenciamento anual, e logicamente os vários requisitos a ele inerentes - quitação dos débitos relativos a tributos, encargos e multas de trânsito e ambientais, vinculados ao veículo, independentemente da responsabilidade pelas infrações cometidas - são condições para que o veículo possa circular, condições para o exercício do direito de propriedade sobre o veículo. Deduz-se que o legislador exigiu este referido pagamento com o escopo de fortalecer o poder de arrecadar do Estado, ferindo o princípio do não-confisco previsto na Constituição Federal.²²

O veículo só pode circular caso possua o Certificado de Licenciamento Anual. Muito mais relevante do que efetuar o pagamento de encargos seria comprovar a aprovação do veículo nas inspeções de segurança veicular e de controle de emissão de gases poluentes e de ruídos.

O art. 131, § 3º, o qual dispõe sobre a exigência da aprovação em vistoria e em inspeção de segurança veicular e de controle de poluição, até o presente momento, não foi regulamentado pelo CONTRAN. Em decorrência disto, os órgãos executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal não têm exigido esta comprovação.

O STF tem entendido que, sem a notificação do infrator que o habilite a exercitar seu direito de defesa, é ilegal a exigibilidade do pagamento de multas de trânsito para fins de renovação de licenciamento de veículo.

4.4.1 Do direito de propriedade

No que diz respeito às exigências para a liberação de veículo apreendido, o já citado art. 262, §2º obriga a quitação dos encargos relativos ao veículo. Sem o

²² O artigo 150, inciso IV, prescreve o Princípio do Não-Confisco, que constitui uma limitação ao poder estatal de tributar. Impede o livre-arbítrio do legislador na instituição de tributos. Destarte, o tributo que tiver como escopo o efeito de confisco é inconstitucional.

pagamento prévio das multas impostas, taxas e despesas com remoção e estada, o veículo não será liberado.

Das penalidades previstas no Código de Trânsito, a apreensão do veículo é a mais gravosa de todas. Entretanto, não se respeita o devido processo legal em sua aplicação. O veículo é apreendido de imediato pelo agente de trânsito sem direito ao contraditório e à ampla defesa.

Não se pode privar o direito de propriedade sem o devido processo legal. Ao sofrer a sanção prevista no §2º do art. 262 o proprietário, além de perder temporariamente um bem cujo domínio lhe pertence, tem que arcar com o ônus da permanência de seu veículo no depósito e ainda pagar as dívidas registradas em nome do automóvel.

Há ainda o problema da terceirização dos pátios onde os veículos apreendidos permanecem, pois se tem utilizado do poder político do Estado para atender a interesses particulares. Os órgãos de trânsito em todo o país fixam preços de reboque e diárias em preços muito altos.

4.4.2 A criação de uma nova modalidade de Execução Fiscal

O artigo 328 do Código de Trânsito Brasileiro criou uma espécie de Execução Fiscal, ao estabelecer que irão à hasta pública os veículos apreendidos ou removidos e os animais que não forem reclamados por seus proprietários.

Art. 328. Os veículos apreendidos ou removidos a qualquer título e os animais não reclamados por seus proprietários, dentro do prazo de noventa dias, serão levados à hasta pública, deduzindo-se, do valor arrecadado, o montante da dívida relativa a multas, tributos e encargos legais, e o restante, se houver, depositado à conta do ex-proprietário, na forma da lei.

Ocorre que o §2º do art. 262 condiciona a liberação do veículo apreendido ao pagamento de multas, taxas, despesas e outros encargos previstos. E como o Código de Trânsito condicionou a liberação e estabeleceu prazo para que ela ocorra, sob pena de leiloar o veículo, criou uma maneira de executar todas as dívidas relativas ao veículo.

O artigo chama o proprietário de ex-proprietário, confessando que há uma expropriação para utilizar o valor do bem com o escopo de quitar suas dívidas.

5. Equívocos na execução da competência municipal atribuída pelo Código de Trânsito

O Código de Trânsito distribui a competência entre os órgãos do Sistema Nacional de Trânsito, do art. 7º ao 25º. Dispõe sobre a competência das polícias militares dos Estados e do Distrito Federal.

Também menciona, em seu artigo 24, a competência dos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios. Neste artigo, em nenhum momento faz alusão às guardas municipais.

5.1 Guardas municipais como agentes de trânsito

5.1.1 Previsão constitucional

A previsão constitucional da instituição das guardas municipais está no artigo 144, §8º, que confere a estas o poder específico de proteção dos bens, serviços e instalações municipais²³.

5.1.2 Competência municipal conferida pelo Código de Trânsito

O Código de Trânsito, por sua vez, não inclui as guardas municipais como integrantes do Sistema Nacional de Trânsito. Abre a possibilidade de que as Polícias Militares dos Estados e do Distrito Federal exerçam a fiscalização de trânsito, quando houver convênio firmado, na qualidade de agente do órgão ou entidade executiva de trânsito ou executiva rodoviário, consoante determina seu art. 23.

No artigo 24 do Código, a competência é restrita aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios. Estes sim possuem competência para

²³ Art. 144, § 8º da Constituição Federal: ‘Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei’.

executar a fiscalização de trânsito, autuar e aplicar as medidas administrativas cabíveis, por infrações de circulação, estacionamento e parada, no exercício regular do Poder de Polícia de Trânsito.

Art. 24. Compete aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição:

I - cumprir e fazer cumprir a legislação e as normas de trânsito, no âmbito de suas atribuições;

VI - executar a fiscalização de trânsito, autuar e aplicar as medidas administrativas cabíveis, por infrações de circulação, estacionamento e parada previstas neste Código, no exercício regular do Poder de Polícia de Trânsito;

VII - aplicar as penalidades de advertência por escrito e multa, por infrações de circulação, estacionamento e parada previstas neste Código, notificando os infratores e arrecadando as multas que aplicar;

VIII - fiscalizar, autuar e aplicar as penalidades e medidas administrativas cabíveis relativas a infrações por excesso de peso, dimensões e lotação dos veículos, bem como notificar e arrecadar as multas que aplicar;

O art. 280 ainda define que “O agente da autoridade de trânsito competente para lavrar o auto de infração poderá ser servidor civil, estatutário ou celetista ou, ainda, policial militar designado pela autoridade de trânsito com jurisdição sobre a via no âmbito de sua competência.²⁴”

Fica claro que a designação do Poder de Polícia de Trânsito pode ser feita apenas à Polícia Militar, e não às guardas municipais.

Contudo, extrapolando a competência constitucionalmente atribuída às guardas municipais, alguns municípios brasileiros têm delegado, através de Decreto, a função de fiscalização do trânsito a estes órgãos, transformando os guardas municipais em guardas de trânsito.

Os municípios somente poderão possuir agentes de trânsito se houver a criação do cargo, e seu respectivo preenchimento por concurso público. Não pode haver simples designação de qualquer servidor municipal.

²⁴ Artigo 280 da Constituição Federal.

5.2 Inconstitucionalidade na delegação do Poder de Polícia a órgãos da Administração Pública indireta

Muitos municípios brasileiros não realizam a fiscalização do trânsito por meio de um órgão da administração direta, mas sim através de sociedade de economia mista, ente da Administração indireta.

Nem a Constituição Federal, nem o Código de Trânsito, conferiram competência aos municípios para delegar o Poder de Polícia de trânsito.

Desta feita, configura-se como inconstitucional a delegação da fiscalização e policiamento de trânsito por parte dos municípios a um órgão da Administração Pública Indireta de personalidade jurídica de direito privado.

5.2.1 Exploração da atividade econômica

São órgãos da administração indireta de direito privado a empresa pública e a sociedade de economia mista.

DI PIETRO aponta como característica comum às sociedades de economia mista e às empresas públicas o fato de possuírem personalidade jurídica de direito privado e o desempenho de atividade de natureza econômica²⁵.

De acordo com a doutrina de BACELLAR, as sociedade de economia mista:

“São entidades da Administração indireta, criadas por lei, dotadas de personalidade jurídica de direito privado, para o exercício de atividade econômica que o Estado seja levado a exercer nos casos de relevante interesse público e segurança nacional, sob a forma de S/A, cujas ações e direito a voto permaneçam em maioria ao poder público²⁶.”

A empresa pública, com natureza jurídica de direito privado, também possui como característica a exploração de atividade econômica, mas seu controle acionário pertence todo ao Poder Público.

²⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 414.

²⁶ BACELLAR, Romeu Felipe. *Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 26.

O Decreto-lei nº 200/67, em seu artigo 5º, incisos II e III, preceitua que as Empresas Públicas e as Sociedades de Economia Mista são entidades destinadas à exploração econômica²⁷.

Art. 5º - Para os fins desta lei, considera-se:

II - empresa pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criada por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa, podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito;

III - sociedade de economia mista - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam, em sua maioria, à União ou a entidade da administração indireta.

A exploração econômica realizada por parte dos órgãos da Administração indireta dos municípios, responsáveis pela fiscalização de trânsito, dá-se pela arrecadação dos valores de multas e taxas de estacionamento.

A fiscalização do trânsito limita os direitos individuais dos cidadãos, pois lhes retira parte de suas liberdades em nome do interesse público. O poder de polícia constitui na “atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público.”²⁸

Dito isto, conclui-se que se o município resolver descentralizar – e não desconcentrar – a atividade de fiscalização do trânsito, necessariamente terá que delegar o poder de polícia a empresa da Administração indireta.

As empresas públicas ou sociedades de economia mista detentoras de tal poder não possuirão concorrentes na iniciativa privada, e explorarão atividade econômica com poderes indelegáveis, o que representa afronta ao estabelecido no artigo 173, §2º da Constituição Federal.

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

²⁷ O artigo 173, §§ 1º e 2º da Constituição Federal prescreve que não poderá haver privilégios às sociedades de economia mista em detrimento das demais empresas da iniciativa privada.

²⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 104

§ 2º - As empresas públicas e as sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado.

Ainda na lição de DI PIETRO:

“Se o seu fundamento é precisamente o princípio da predominância do interesse público sobre o particular, o exercício deste poder perderá a sua justificativa quando utilizado para beneficiar ou prejudicar pessoas determinadas; a autoridade que se afastar da finalidade pública incindir-se-á em desvio de poder e acarretará a nulidade do ato com todas as conseqüências nas esferas civil, penal e administrativa.”²⁹

Explorando a atividade econômica é inadmissível que o particular o exerça senão em benefício próprio. Isto fere o princípio da moralidade expresso no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal.

Na lição de FARIA: “...só a Administração pública direta, nas três esferas da Administração Pública, e as autarquias têm competência para exercer a polícia administrativa. (...) As demais integrantes da Administração indireta e as concessionárias de serviços públicos não têm legitimidade para exercer a polícia administrativa.”³⁰

Como os agentes administrativos dos órgãos municipais da Administração indireta são incompetentes para exercer o poder de polícia, as multas autuadas por eles constituem atos administrativos carregados de invalidade e ineficácia, pois padecem de legitimidade e veracidade. São atos absolutamente nulos.

Tais agentes de trânsito não possuem fé pública, e, conseqüentemente, suas multas constituem meras alegações, sem nenhuma presunção de veracidade.

5.2.2 Princípio da moralidade administrativa

A fiscalização por parte dessas empresas é inconstitucional, pois fere, acima de tudo, o princípio da moralidade administrativa, arrolado no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal.

²⁹ DI PIETRO, op. cit. P. 109.

³⁰ FARIA, Edimur Ferreira de. *Curso de Direito Administrativo Positivo*. 4ª Edição. Belo Horizonte. Editora Del Rey. 2001. p. 30.

A moralidade administrativa configura conceito intimamente ligado com o princípio da legalidade. O estrito cumprimento da Constituição e das Leis confere à Administração Pública o agir de acordo com a moralidade.

A imoralidade administrativa ocorre quando a Constituição Federal não é respeitada em nome de interesses particulares.

CONCLUSÃO

O Direito de Trânsito brasileiro é um dos ramos do Direito que mais presente está no dia-a-dia das relações humanas.

Pela exposição da vida, da saúde, da integridade física e do meio ambiente, colocou estes bens jurídicos dentre os de maior relevância. Seus dispositivos têm por escopo a tutela desses bens.

Contudo, a legislação deste ramo nem sempre está de acordo com a Lei Maior.

Consoante foi apresentando, o processo administrativo de trânsito é carregado de vícios que suprimem as garantias constitucionais conquistadas duramente pela sociedade ao longo do tempo.

A revisão das decisões administrativas, a imposição de multas e a enorme discricionariedade conferida aos agentes de trânsito para autuar e aplicar penalidades precisam ser revistas pelo legislador infra-constitucional.

Os princípios constitucionais devem estar prevalecer sobre qualquer tipo de arbitrariedade que se tenta justificar pelo argumento da necessidade.

Não se deve admitir o desrespeito aos princípios da exclusão das provas ilícitas, do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, do duplo grau de jurisdição, do não confisco, da separação dos Poderes, da personalidade das penas.

É inconstitucional a norma que condiciona o licenciamento do veículo ao pagamento de multas, pois se trata de ato administrativo impróprio, uma vez que suprime o direito de propriedade, em todos os seus atributos.

A apreensão do veículo é uma medida gravosa, devendo todas as garantias constitucionais do proprietário serem respeitadas, principalmente o devido processo legal, pois não se pode privar o direito de propriedade sem o devido processo legal.

Guardas Municipais e órgãos da Administração pública indireta não podem realizar a fiscalização de trânsito. Os primeiros, porque a Constituição Federal não

lhes confere tal atribuição. Os segundos, em virtude da indelegabilidade do Poder de Polícia.

Os Princípios da Legalidade e da Moralidade administrativas devem pautar as relações entre o estado e a sociedade, em um Estado Democrático de Direito. Contudo, à sociedade cabe a cobrança da moralidade e da legalidade nas questões relacionadas ao Direito de Trânsito, exigindo que seus representantes respeitem a Constituição Federal na edição dos textos normativos, e que os demais usuários respeitem tal legislação.

Os comandos normativos do Código de trânsito que padecem de regulamentação precisam ser regulamentados, somando-se a uma atuação com eficácia e presente dos órgãos de fiscalização, e também a uma maior conscientização por parte dos usuários das vias de trânsito, acerca da normas editadas. Caso contrário, estaremos a cada dia, com o constante aumento do fluxo de veículos, mais perto de um verdadeiro caos no trânsito.

As normas de trânsito estão diretamente relacionadas com a qualidade de vida dos cidadãos. Sua observância produz efeitos imediatos, podendo os resultados serem desastrosos.

A vida em sociedade exige uma regulamentação sensata a respeito das normas de trânsito, que devem ser as mais democráticas de todo o Direito. Não são como outras normas sociais, que podem ser rompidas ou ignoradas sem que ninguém perceba.

Com esta consciência é que o Direito de Trânsito deve ser pensado e regulamentado.

REFERÊNCIAS

ABREU, Waldyr de. **Código de Trânsito Brasileiro**. 1998. Ed. Saraiva, São Paulo.

ALVES, Vilson Rodrigues. **Acidentes de trânsito e responsabilidade civil**. Campinas: Bookseller, 2002.

ARAUJO, Julyver Modesto de. **Os veículos prestadores de serviços públicos e as infrações de trânsito** . Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 1038, 5 maio 2006.

Araújo, Marcelo José . **Álcool, outras substâncias e o trânsito**. Revista Juristas, João Pessoa, 2006. Disponível em:
http://www.juristas.com.br/mod_revistas.asp?ic=3118.

BACELLAR, Romeu Felipe. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, v 2, 1989.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 13ª edição. São Paulo: Saraiva, 2000.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 8ª Edição. São Paulo. Editora Saraiva. 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 18ª ed, São Paulo: Malheiros, 2005.

MITIDIERO, Nei Pires. **Comentários ao Código de Trânsito Brasileiro**. 2005. Ed. Forense, 2ª ed. Rio de Janeiro.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 14ª edição. São Paulo: Atlas, 2003.

MOURA, Marcos Damião Zanetti de. **O não uso do triângulo: contravenção penal ou infração administrativa?**. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 1219, 2 nov. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9113>>. Acesso em: 04 set. 2007.

PEREIRA JR., José de Sena. **Legislação federal sobre poluição sonora urbana. 2002. Nota técnica. Consultoria legislativa**. Câmara dos Deputados. Brasil.

PINHEIRO, Geraldo de Faria Lemos e RIBEIRO, Dorival. **Código de Trânsito Brasileiro Interpretado**. 2ª ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001

RIZZARDO, Arnaldo. **Comentários ao Código de Trânsito Brasileiro**. 1998. Ed. Revista dos Tribunais. São Paulo.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 15 ed. rev. São Paulo: Malheiros editores, 1998.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

