

A ATUAÇÃO DOS AGENTES DE TRÂNSITO: UMA ANÁLISE SOB OS PRINCÍPIOS DA VERACIDADE E LEGALIDADE*

LAURINDO FILHO, Pedro Pereira
Faculdade Santa Lúcia
pedro.filho@lcpadvogados.adv.br

SEIXAS, Henrique Francisco
Faculdade Santa Lúcia
hfseixas@yahoo.com.br

RESUMO

O presente artigo tem como objeto de pesquisa a análise da atuação do agente de trânsito. À luz dos princípios constitucionais que norteiam os atos da administração, titular do poder fiscalizador e organizador do trânsito, analisar-se-á o poder de polícia do estado na aplicação de sanções aos supostos infratores, mais precisamente irá se aprofundar no sentido de desmistificar a presunção de veracidade nos atos dos agentes ao autuar o condutor sem justificar seus atos, em nome da fé pública que os reveste. Neste sentido, serão apresentadas a função e atribuições do agente de trânsito e da junta administrativa de recursos, objetivando analisar suas atuações dentro do processo de autuação apontando os conflitos encontrados na apreciação dos recursos e sua conseqüente dificuldade em encontrar a resolução das divergências em âmbito administrativo dentro de suas respectivas casas revisadoras, sejam na JARI ou no CETRAN.

PALAVRAS-CHAVE: *Agentes de Trânsito; poder de polícia; presunção de veracidade; recursos administrativos.*

*Este artigo é parte integrante de Trabalho de Conclusão de Curso defendido em dezembro de 2022 pelo discente Pedro Pereira Laurindo Filho, como pré-requisito para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade Santa Lúcia, sob orientação de Prof. MSc. Henrique Francisco Seixas.

INTRODUÇÃO

O processo democrático brasileiro pós-constituição de 1988 garantiu em seu arcabouço uma gama profunda e indispensável de Direitos e Garantias Fundamentais, elencados não apenas em seu artigo 5º (Brasil, 1988), como também espalhados pelo diploma constitucional. Essas garantias trazidas pela redemocratização se diferem das observadas no Estado de Direito do período de Governo Militar, na qual a mitigação estatal era quase que por completa em seus atos, sejam administrativos ou meramente interlocutórios, iniciaram uma ávida reconstrução da postura estatal perante à nação. (BARBOSA, 2012).

O Direito Administrativo, em sua nova concepção, iniciada com a redemocratização do país na década de 1980, apesar de buscar uma ruptura com os modelos totalitários e autocráticos de Estado, acabou por herdar, ou incorporar, algumas práticas nada democráticas, utilizando seu poder mitigador de forma que acabe por desincumbir o Estado de fundamentar suas ações.

A desoneração do Estado em justificar seus atos acabou por fragilizar o devido processo legal, pois a desconsideração da presunção de inocência do indivíduo e a consequente imputação do ônus da prova ao sujeito particular, especialmente quando o ato administrativo tem por finalidade a aplicação de sanções pecuniárias, criou um abismo entre o administrador e seu administrado.

Este contexto ora analisado aponta para a necessidade de se reavaliar o princípio da presunção de veracidade e legalidade e a fê pública atribuída ao Estado por meio de seus agentes em atos administrativos, sobretudo os sancionatórios, devido à natureza relativa destas atribuições *juris tantum*, que devem admitir o contraditório e a ampla defesa para a tentativa de impugnação de mérito pelo interessado.

Esse desproporcional exercício dos atributos dos atos administrativos tem como fundamento a teoria da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, que não visa o alcance sobre a veracidade do alegado, tendo por objetivo tão somente, proteger o Estado e punir o indivíduo.

De fato, em alguns aspectos devem ser aplicados a estes princípios, o que não refuta o que se pretende discutir, e sim, corrobora com a tese de sua **relatividade** devido à previsão nos diplomas disciplinares e reguladores de condutas da inequívoca necessidade de anexação de meios probatórios dos atos praticados que são considerados lesivos ao ordenamento jurídico e, portanto, passíveis de sanção. Na verdade, é necessário um meio pelo qual

utiliza-se tal ferramenta de maneira a dosimetrar sua aplicabilidade, utilizando a mesma, caso a caso, para não se transformar em uma mera engrenagem de uma máquina que existe com um simples intuito arrecadatório. (grifo nosso)

No mais, a fé pública que investe o Estado e seus agentes não deve ser alvo de ataques e sim de debates fundamentados, onde suas limitações sejam demarcadas para que não sirva como causa de repressão descabida. A falta de critérios com os quais alguns agentes de trânsito fazem uso desta importante ferramenta muitas vezes levanta a questão sobre sua legalidade, mas isso não quer dizer que não seja importante no ordenamento jurídico. Apenas suscita a necessidade de um controle mais aprofundado.

Portanto, o objeto deste artigo será o aprofundamento das relações atinentes à atuação dos agentes de trânsito, observando suas prerrogativas, traçando uma relação entre seus atos e os preceitos fundamentais dos direitos e garantias, sobretudo no que se refere de Direitos Humanos, que ficam irregularmente mitigados frente a atos autoritários.

2. A ATUAÇÃO DOS AGENTES DE TRÂNSITO

Em princípio, se faz necessário entender quem são os agentes de trânsito e quais suas prerrogativas. Segundo o CETRAN/MS (2021), o Agente de trânsito nada mais é do que o braço do poder público na aplicação do poder de polícia administrativa para garantir o cumprimento das normas e os interesses da coletividade em detrimento ao particular.

O Código de Trânsito Brasileiro (CTB) em seu Anexo I, descreve quem poderia ser revestido na função de agente de trânsito da seguinte forma: “AGENTE DA AUTORIDADE DE TRÂNSITO - pessoa, civil ou policial militar, credenciada pela autoridade de trânsito para o exercício das atividades de fiscalização, operação, policiamento ostensivo de trânsito ou patrulhamento” (BRASIL, 1997, s.p.). Nesse sentido, o legislador também colacionou as atividades inerentes à função de agente de trânsito.

Portanto, os agentes civis de trânsito são incumbidos de atuar na fiscalização como polícia administrativa de trânsito, função essa que não pode ser delegada, conforme se observa no inciso III, do artigo 4º da Lei 11.079 de 2004: “III – indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado”. (BRASIL, 2004, s.p.)

O Manual Brasileiro de Fiscalização de Trânsito prefigura o agente de trânsito com uma importância peculiar na preservação da ordem pública, seja atuando na fiscalização ou na operação, sempre agindo de forma a

defender os interesses coletivos ao trânsito seguro em detrimentos dos atos individuais ilícitos, inclusive o descreve como corresponsável pela paz social (BRASIL, 2010)

2.1 Limites do poder de polícia do agente de trânsito

Segundo Silva (2013, p. 47), “o estudo da Administração Pública conduz, necessariamente, à compreensão de sua estrutura e a amplitude de suas atividades”.

Ainda de acordo com esse autor, estudar o exercício do poder de polícia administrativa, neste caso com foco na atuação dos agentes de trânsito, compreende-se que estes têm liberdade de atuação, de forma delegada, pois, conforme já observado, é prerrogativa do Estado zelar pela ordem pública e pelo controle dos abusos do individual ante à necessidade do coletivo.

A *priori*, o poder público (Estado), através de seus agentes, tem utilizado em algumas situações suas prerrogativas de maneira pouco democráticas, principalmente como forma de se esquivar e desincumbir a máquina pública de fundamentar seus atos, e até mesmo se privar da produção de provas materiais.

Esta falta de fundamentação, sobretudo em autos de infração de trânsito, onde os campos destinados à produção de provas do alegado estão caindo cada vez mais em desuso, utilizando de forma inovadora do princípio da legalidade, que aplica um sistema de freios e contrapesos, segundo Meireles e Burle Filho (2015). Isso condiciona o Estado, em suas ações, ao rigor da lei, e dificulta o exercício do direito a recorrer do condutor.

A investidura do agente no papel de Polícia Administrativa deve ser considerada com certa cautela, pois é desnecessariamente imprudente depositar, sem restrições de controle das prerrogativas inerentes à função, tal poder a agentes de forma isolada. Segundo Di Pietro (2009), todo ato deve ser pautado pela discricionariedade legal e, principalmente, estar subordinado ou ter a contribuição para sua feitura, de um outro Agente Público de igual ou superior posição.

Gordillo (2013, p. 249) conseguiu perceber o risco de se atribuir tamanho poder à agentes públicos isolados, que por vezes se utilizam desta prerrogativa para legitimar suas condutas temerárias, em não apresentar provas materiais para comprovação do alegado:

En cambio, el acto administrativo puede ser, y frecuentemente es, producto de la sola voluntad de un individuo aislado que por ocupar un cargo o desempeñar una función adopta por sí

una determinada resolución; reconocer igual presunción que la de la ley, como para exigir su inmediato cumplimiento, a cualquier acto de cualquier agente estatal que sin información ni dictamen jurídico, sin consulta, sin discusión ni debate alguno, sin fundamentación normativa ni fáctica, emita, es consagrar el imperio de la arbitrariedad.¹

Assim, é preciso lançar mão de ferramentas que protejam os próprios agentes, delegando funções, mas, sem lançar mão de um controle rigoroso e criterioso.

Nosso sistema normativo se pauta pelo princípio da supremacia do interesse público vinculado à ideia de bem comum, que de maneira alguma pode ser confundido com interesse geral. Colocado em destaque através da Lei 9.784/99 esse princípio é um dos que se destaca por ser de cumprimento obrigatório, e sua condição de supremacia sobre o direito privado é inerente à ação do estado. (BRASIL, 1999)

Meireles e Burle Filho (2015) são enfáticos ao ligar o princípio da supremacia do interesse público ao da indisponibilidade do interesse público, colocando a obrigação em não dispor deste interesse e nem se esquivar em fazer o que a lei lhe autoriza.

É inegável a necessidade de controle quanto à discricionariedade nos atos, a verificação dos limites traçados pela lei, na medida em que permite liberdade na possibilidade de certas escolhas também limita a não incidência de atos eivados de abuso ou desvio deste poder.

Vale salientar que um controle mais apurado do poder de polícia não quer dizer inviabilizar suas condutas, mas sim estabelecer pontos limítrofes pelo qual jamais devem percorrer, sobretudo pelo grande impacto que podem vir a casar.

2.2 Princípio da Legalidade e Veracidade dos Atos Administrativos

Ao analisar os atos administrativos na perspectiva da atuação do agente de trânsito e seu poder de polícia podemos encontrar muitos desses atos ancorados nos princípios da legalidade e veracidade, contrariando o

¹ [...] o ato administrativo pode ser, e frequentemente é, o produto de a única vontade de um indivíduo isolado que, ocupando uma posição ou desempenhando uma função adota uma determinada resolução por si mesma; reconhecer igual presunção do que a lei, para exigir o seu imediato cumprimento, a qualquer ato de qualquer agente do estado que, sem informação ou opinião jurídica, sem consulta, sem discussão ou debate, sem fundamento normativo ou factual, problema, é consagrar o império da arbitrariedade [...]. (GORDILLO, 2013, p. 249) Livre Tradução.

que dispõe o CTB, sendo utilizados muitas vezes como muletas afim de justificar condutas impróprias facilmente observáveis nos Autos de Infração de Trânsito (AIT). (BRASIL, 1997)

Comumente se observa alguns excessos em autuações ligadas ao Código de Trânsito Brasileiro (BRASIL, 1997), onde os agentes autuadores, sejam eles, agentes de trânsito ou policiais revestidos de legalidade por meio de convênios assinados com os municípios, acabam por abandonar medidas administrativas obrigatórias pelo CTB. Deixam de preencher campos obrigatórios nos AITs, como, por exemplo, meios de comprovar o que alegam para justificar a confecção do AIT, como anexar uma foto, parar um veículo quando seu condutor é flagrado sem fazer utilização do cinto de segurança.

Numa análise superficial é possível observar que em muitas autuações os responsáveis para a elaboração das mesmas abrem mão de anexar meios probatórios do cometimento de ilícitos justificáveis de sanção, deixando fragilmente tudo, conforme leciona Di Pietro (2009), por conta da fé pública e dos princípios da legalidade e da veracidade com os quais são revestidos os seus atos.

O § 2º do artigo 280 do CTB é enfático ao pontuar como devem ser comprovadas as infrações de trânsito, senão vejamos:

[...] § 2º A infração DEVERÁ ser comprovada por declaração da autoridade ou do agente da autoridade de trânsito, por aparelho eletrônico ou por equipamento audiovisual, reações químicas ou qualquer outro meio tecnologicamente disponível, previamente regulamentado pelo CONTRAN. (BRASIL, 1997, s.p.)

E, embora no Manual Brasileiro de Fiscalização de Trânsito (BRASIL, 2010) exista uma flexibilização quanto à necessidade de abordar ou não o condutor para se confeccionar os AITs, meios probatórios e medidas administrativas, ainda são indispensáveis para dirimir quaisquer dúvidas quanto à veracidade do ato. Nesse sentido, se faz necessário primeiro entender a profundidade e a amplitude do alcance dos princípios da legalidade e da veracidade.

A doutrina brasileira de direito administrativo, segundo Meireles e Burle Filho (2015), reconhece entre as particularidades dos atos da administração pública sua presunção relativa de legalidade e, como consequência dele a sua presunção da veracidade.

Em suma, presunção de legalidade significa que os atos da administração estão de acordo com as normas e a presunção de veracidade,

implicando que os atos existiram, ocorreram e são verdadeiros, conforme ensina Di Pietro (2009, p. 197):

Esse princípio, que alguns chamam de princípio da presunção de legalidade, abrange dois aspectos: de um lado, a presunção de verdade, que diz respeito à certeza dos fatos; de outro lado, a presunção da legalidade, pois, se a Administração Pública se submete à lei, presume-se, até prova em contrário, que todos os seus atos sejam verdadeiros e praticados com observância das normas legais pertinentes.

Assim, a presunção “relativa” de legalidade significa que os atos realizados pela administração pública, bem como o de seus agentes, presumem-se legais, isto até o surgimento de algum ato que o considere ilegal (grifo nosso). Neste sentido, Meireles e Burle Filho (2015) relacionam a presunção da legalidade como sendo o poder de autotutela da administração.

É sempre bom lembrar que, conforme leciona Di Pietro (2009), a presunção da veracidade e da legalidade apenas se sustentam até que as mesmas sejam questionadas, administrativa ou judicialmente, embora ainda o ônus da prova ainda fique em incumbência de quem suscitou a ilegalidade dos atos.

O problema em se fundamentar as decisões com base nas presunções em tese relativas é o precedente que se abre para justificar atos dos agentes que podem vir a cometer abusos, e estes serem acobertados.

2.2.1 Relativização do Princípio da Fé Pública

Segundo Piovesan (2005), outro princípio utilizado de forma equivocada pela Administração Pública é o instituto da fé pública, que também é comumente evocado para justificar os atos oriundos de agentes públicos.

É pacífico o entendimento de que todo agente público é revestido de fé pública. Porém, o uso irrestrito deste instituto, conforme já mencionado, pode ensejar em atitudes contrárias ao esperado, gerando um atrito entre administração e administrados.

Conforme Pisk e Saracho (2018), o instituto da boa-fé atua como um ponto de equilíbrio, ou como faz referência no estudo do Direito Constitucional, forma um sistema de freios e contrapesos para equalizar as relações muitas vezes controversas entre administração e administrados.

Neves (2015, grifo nosso), em sua dissertação de mestrado, traz o entendimento acerca do instituto da boa-fé como uma ferramenta de orientação de conduta, ou como já citado, sistema de freios e contrapesos

dos atos da administração. Diante desse entendimento, acredita-se não ser mais passível de se confundir a “boa-fé” (instituto jurídico), com a “boa-fé” (atributo do agente público), que consolida suas ações presumindo-se ser verdadeiras e leais para com o administrado.

Moreira (2007) retrata que, além do vínculo do instituto da boa-fé com o princípio da moralidade administrativa, o mesmo estabelece como esperar que seja o comportamento da administração com o administrado. Ambos devem compor uma relação leal e honesta, não se baseando apenas no cumprimento do previsto em lei.

Continuando, Moreira (2007) pontua as consequências para o instituto da boa-fé da qual destacam-se: proibição ao *venire contra factum proprium* (mudança de entendimento gerando insegurança a outra parte que se adaptou a conduta anteriormente assumida); dever do *favor acti* (dever de manutenção dos atos administrativos com vista em sua convalidação); lealdade no fator tempo (proibição no encurtamento de prazos, retardamento desleal ou a fixação de prazos inadequados); dever de sinceridade objetiva (não basta ser verdade, é proibida a omissão de fato ou conduta relevante ao caso concreto ou se valer de argumentos genéricos e confusos).

Este dever de sinceridade é um dos pontos mais polemizados devido aos princípios já elencados da legalidade e veracidade dos atos públicos, principalmente no contexto fruto deste estudo da Atuação do Agente de Trânsito. O agente de trânsito pauta-se por um preenchimento genérico dos autos de infração por se sentir protegido pela prerrogativa de validade de seus atos ante a fé-pública na qual é revestido, o que quase sempre leva a uma burocratização exacerbada para anulação de seus atos.

Embora já seja pacificado através de súmula do STF 473 (BRASIL, 2012), a invalidação de atos lesivos e considerados ilegais no contexto de infrações de trânsito, esta invalidação vem se tornando um tabu. Muitas vezes, o que é para ser reconhecido de ofício acaba por se tornar uma disputa que foge do âmbito administrativo, onde obstáculos inerentes, principalmente dos princípios da administração pública, levam o administrado a desistir de seus direitos, quando na verdade a administração deveria apenas cumprir sua vocação de satisfazer o interesse público.

Deste conceito se extrai que, em definitivo, o princípio da boa-fé no tocante a dar validade dos atos praticados tem de ser relativo, pois, se considerado absoluto, criará uma espécie de superagente, onde suas ações são infinitamente justificáveis, e isso quase na maioria das vezes irá gerar violações de direitos. (BARBOSA, 2012)

Infelizmente, violações oriundas aos excessos cometidos no exercício

da função pública são mais comuns do que se espera. Abusos são observados quase que diariamente, e o que será tratado neste estudo, não é a simples discussão se a presunção de legitimidade e veracidade são ou não atributos do agente sancionador, mas buscar demonstrar que essa presunção pode e deve ser mitigada para que não haja invasão nos conceitos consagrados de direitos e garantias fundamentais.

3. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

Depois de entender o papel da polícia administrativa e do agente de trânsito, Fernandes (2020), como ferramenta de controle do estado, passa-se então ao estudo das atribuições e poderes ante às competências desenvolvidas durante uma ocorrência. A lavratura de um AIT faz suscitar questionamentos quanto à sua eficácia em trazer bem-estar social com relação à paz no trânsito, ou representa meios meramente arrecadatórios. Isso sem contar com relatos de abusos que revoltam condutores infratores, pois, muitas vezes, são eivados de erros, nulidades e excessos.

São estes questionamentos que suscitam uma discussão sobre alguns excessos como por exemplo, a multa por falta de cinto de segurança. Difícil de serem comprovadas, acabam por ferir princípios de Direitos Humanos perpetuados em nossa Carta Magna, pois, quando se foge do princípio educativo do CTB, que, segundo Araújo (2018) devem caminhar juntas, e quando basicamente passa-se ao estritamente ao sancionatório, deixa-se de buscar a paz social para satisfazer a manutenção dos cofres públicos.

Seguindo o mesmo autor, a ideia de que o problema é que a prática que confunde o dever educador com o dever coercitivo/punitivo causa revolta nos administrados que alertam, muitas vezes, que o agente de trânsito supera suas atribuições interferindo diretamente em direitos consagrados.

Conforme já observado anteriormente, a função do agente de trânsito é regulado dentro do CTB, no artigo 24 e seus incisos. Já no inciso I, fica claro que, o papel do agente de trânsito é também de servir de espelho para os condutores, pois o mesmo esclarece que o agente deve “**cumprir e fazer cumprir** a legislação e as normas de trânsito, no âmbito de suas atribuições”, nesse sentido, as ações do regulador influem diretamente no comportamento do administrado. (BRASIL, 1997, grifo nosso)

Já explorados no tópico anterior, os princípios do direito administrativo da legalidade, veracidade e da moralidade (instituto da boa-fé) são postos a prova quando a conduta dos agentes ultrapassa os limites e atinge os direitos e garantias fundamentais, pertencentes ao núcleo duro do diploma constitucional.

Fernandes (2020, p. 64) discorre sobre a interferência no exercício do poder de polícia sobre a liberdade dos indivíduos e alerta para que os mesmos sejam resguardados:

A aplicação do poder de polícia administrativa recai sobre o exercício da liberdade dos indivíduos assim como sobre a propriedade, no que se refere ao uso, gozo e disposição. Ou seja, o objeto do poder de polícia enseja o agir diante de bens, direitos ou atividades que configurem perigo à convivência harmônica da coletividade. Contudo a atividade policial deve resguardar da intromissão nos direitos fundamentais assegurados aos administrados pelo ordenamento jurídico.

Esse autor, ao analisar a atuação considerada inadequada na aplicação de sanções administrativas no trânsito suscita que há interferência direta no cotidiano do administrado, pois atenta diretamente contra princípios constitucionais, institutos esses que se notabilizam por garantir um mínimo de dignidade.

Celestino e Silva (2016) alertam sobre as ações que ultrapassam a tênue linha da legalidade, seja por indicação que altere a realidade da ação, ou por deixar de acrescentar meios probatórios da conduta considerada ilegal. Tais atos acabam diretamente causando a mitigação de direitos e atentando contra princípios constitucionais a saber: devido processo legal; propriedade; liberdade (direito de ir e vir); ampla defesa e contraditório; presunção da inocência; direito a ação; direito de petição, dentre outros.

Estes princípios constitucionais de proteção das garantias fundamentais, segundo Taiar (2009), são inerentes a todo brasileiro, reconhecido também para estrangeiros radicados e até em turismo pelo país. São considerados direitos de primeira geração, ou, como defendem alguns doutrinadores, de primeira dimensão de direitos humanos. São também classificados como direitos negativos, pois exigem direto do Estado, seu destinatário, uma abstenção. Esses direitos de 1ª dimensão reconhecem as liberdades relacionadas aos direitos do ser humano enquanto indivíduo, conferindo-lhes liberdades e garantias, constituindo-se em Direitos Civis e Políticos.

As consequências de violação dos princípios constitucionais de direitos humanos devido à sua natureza universal e indivisível, considerada como uma unidade que, ao ser violada acaba por afetar todos os outros:

[...] Universalidade, porque clama pela extensão universal dos direitos humanos, sob a crença de que a condição de pessoa é o requisito único para a titularidade de direitos, considerando o ser humano como um ser essencialmente moral, dotado de

unicidade existencial e dignidade. Indivisibilidade, porque a garantia dos direitos civis e políticos é condição para a observância dos direitos sociais, econômicos e culturais – e vice-versa. Quando um deles é violado, os demais também o são. Os direitos humanos compõem, assim, uma unidade indivisível, interdependente e interrelacionada, capaz de conjugar o catálogo de direitos civis e políticos ao catálogo de direitos sociais, econômicos e culturais. Consagra-se, desse modo, a visão integral dos direitos humanos. (PIOVESAN, 2005, p. 44)

Visto num ponto geral, os princípios constitucionais de direitos humanos passam-se no próximo tópico ao aprofundamento, onde pretende-se estudar alguns deles em particular, com o intuito de entender a importância de cada instituto e as consequências negativas da violação dos mesmos através do uso inadequado do poder de Polícia Administrativa.

4. JUNTAS ADMINISTRATIVAS DE RECURSOS DE INFRAÇÕES

Juntas Administrativas de Recursos de Infrações (JARI) é um órgão do Sistema Nacional de Trânsito que atua junto a um órgão de trânsito responsável pela análise, deliberação e julgamento dos recursos de multas de trânsito interpostos em face da decisão da autoridade de trânsito que aplicou a penalidade. (BRASIL, 1997)

As atribuições da JARI têm previsão legal no CTB em seu artigo 17 que descreve as funções básicas de funcionamento, assim:

[...]

Art. 17. Compete às JARI:

- I - julgar os recursos interpostos pelos infratores;
- II - solicitar aos órgãos e entidades executivos de trânsito e executivos rodoviários informações complementares relativas aos recursos, objetivando uma melhor análise da situação recorrida;
- III - encaminhar aos órgãos e entidades executivos de trânsito e executivos rodoviários informações sobre problemas observados nas autuações e apontados em recursos, e que se repitam sistematicamente. (BRASIL, 1997, s.p.)

A JARI é, portanto, o primeiro degrau de uma escalada para garantir os direitos inerentes à ampla defesa e ao contraditório em relação aos recursos de trânsito. Sua composição está prevista no artigo 2º do seu Regimento Interno e consta de:

Art. 2º Cada JARI compõe-se de três (3) membros:

- a) Um Presidente, indicado pelo Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN);
- b) Um Representante do DNER;
- c) Um Representante dos condutores de veículos rodoviários escolhidos na forma do artigo 7º do Decreto nº 62.384 de 11.3.68.

§ 1º Cada membro terá um suplente cuja nomeação obedecerá ao exigido para a dos membros efetivos.

§ 2º Não poderá ser nomeado membro ou suplente da JARI quem participe de quaisquer Conselhos de Trânsito. (BRASIL, 1972, s.p.)

Como órgão responsável pela verificação e julgamento em primeira instância a JARI tem por obrigação legal, observados no CTB (BRASIL, 1997), o dever de analisar o recurso como um todo, mas, infelizmente não é o que vem ocorrendo.

Em grande parte dos casos as verificações do mérito dos recursos ficam em segundo ou até mesmo terceiro plano, pois o legislador, ao elaborar o CTB (BRASIL, 1997), não prevê os atributos a serem observados quando do julgamento de um recurso. Assim, o colegiado responsável pela análise foca em verificar dados técnicos referentes ao preenchimento correto do AIT, emitindo decisão quase sempre indeferindo os pedidos formulados pela defesa baseada simplesmente no correto preenchimento. Quando este está errado, amparam-se na fé pública do agente.

Não raramente se encontra um AIT com erro grosseiro de preenchimento, muitas vezes motivados pelo preenchimento no sistema eletrônico, com previsão no CTB (BRASIL, 1997), que permite ao agente autuador a realização de um pré-cadastro de endereço e outros dados para a finalização apenas com as informações de placa dos veículos.

Embora a JARI seja uma importante ferramenta na agilização do processo recursal, a mesma tem que se organizar fazendo uso das prerrogativas Resolução 357 do CONTRAN (BRASIL, 2010) que dá liberdade na elaboração de seu regimento interno no sentido de seguir suas atribuições em sua totalidade, analisando, inclusive, o mérito de cada recurso apresentado, pois o preenchimento correto de um AIT não garante que o condutor efetivamente cometeu algum ato ilícito.

Esta forma com que a JARI pauta seus julgamentos acaba por dificultar o acesso à ampla defesa prevista no texto constitucional (BRASIL, 1988) no sentido de não promover uma análise justa e completa de uma defesa apresentada, deixando o mérito apontado no mesmo de lado e quase

sempre não apresentando ao recorrente os argumentos que levou ao indeferimento do recurso.

4.1 Principais entraves recursais

Diferentemente do que garante a Constituição Federal (BRASIL, 1988), que estabelece que será garantido o devido processo legal, o direito à ampla defesa e ao contraditório em relação às medidas administrativas dentro de um processo legal relacionado ao trânsito, são oferecidos vários entraves para apresentação de um recurso completo.

Recentemente, tirando como base o ano de 2022, verifica-se que se tornou comum a notificação ser realizada por meio de publicações em jornais, no caso do Município e Mogi Mirim pelo seu Diário Oficial, o que deveria ser a exceção está aos poucos se tornando a regra (MOGI MIRIM, 2022). A notificação por meio da imprensa, seja ela oficial ou em jornais de grande circulação, conforme descreve o Artigo 8º da Resolução 926/22 do CETRAN, deveria ocorrer após esgotados todos os meios de notificar via correspondência. (BRASIL, 2022)

A notificação é disciplinada no artigo 282 do CTB que, ao dispor sobre outros meios de notificação, estabelece a necessidade de ser um meio hábil, senão vejamos:

[...]

Art. 282

Caso a defesa prévia seja indeferida ou não seja apresentada no prazo estabelecido, será aplicada a penalidade e expedida notificação ao proprietário do veículo ou ao infrator, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, contado da data do cometimento da infração, por remessa **postal ou por qualquer outro meio tecnológico hábil** que assegure a ciência da impositão da penalidade. (BRASIL, 1997, s.p.) (grifo nosso)

O fato de o recorrente não ter acesso às informações geralmente acarreta em não conseguir apresentar sua defesa prévia dentro do prazo legal previsto no CTB (BRASIL, 1997), aliás, quase sempre o condutor só se dá conta de que foi autuado quando do pagamento dos encargos anuais obrigatórios para poder licenciar o veículo.

Conforme descrito no *caput* do artigo 282 do CTB, além da remessa postal, o outro meio de apresentar ao condutor a ciência do cometimento de uma infração é através de meio tecnológico hábil, não um veículo de imprensa. (BRASIL, 1997, s.p.)

Embora alguns órgãos responsáveis pelo trânsito disponibilizem em seus *sites* oficiais campo para pesquisa da saúde jurídica de um veículo, estes são de acesso limitado e sua existência não é de conhecimento de todos os condutores habilitados dentro da circunscrição, conforme se observa no site oficial o município de Mogi Mirim (MOGI MIRIM, 2022) evidenciando uma ineficácia que dificulta o acesso ao direito de recorrer.

Outro entrave, agora técnico, é o fato da JARI, às vezes em desacordo com o estipulado pelo CTB (BRASIL, 1997), declinar de decidir o mérito do recurso analisando apenas os critérios superficiais como o devido preenchimento do AIT. Deixam, dessa forma, para a próxima instância o dever de dar solução ao conflito, inibindo o recorrente de tentar nova investida, alimentando a premissa de que não vale a pena recorrer.

Em alguns casos o indeferimento se dá por motivos com fundamentação superficial, contrariando o texto constitucional (BRASIL, 1988). Alegam o preenchimento correto do AIT, ou que fora emitido por equipamento eletrônico devidamente calibrado, deixando de analisar o mérito da defesa com suas argumentações e meios probatórios deixando, no recorrente, uma sensação de que qualquer coisa que se alegue ou prove não será nem analisado em nome de uma indústria de arrecadação através das multas.

4.2 Dificuldade de resolução em âmbito administrativo

Infelizmente, existe uma premissa falsa que cada vez mais se difunde entre acusados de cometimento de infrações de trânsito, a de que não adianta recorrer, pois a administração sempre indefere os recursos em nome da arrecadação. Muito da responsabilidade por essa difusão de informação errônea pode ser colocada na conta das juntas administrativas que se esquivam de analisar o mérito emitindo apenas respostas vagas.

São muitas as dificuldades observadas ao se tentar uma resolução por meios administrativos. Destaca-se a já citada esquiva das JARIs em analisar o mérito no julgamento, até mesmo as formas de notificação, por meios que deveriam ser exceções, conforme se observa em diversos exemplares do D.O. de Mogi Mirim (MOGI MIRIM, 2022). Isso vem se tornando regra, a publicação de ditais em um veículo de tiragem ínfima (3.000 exemplares) levando em consideração a população do município (98.000 habitantes) sem contar os visitantes.

Hoje, com o precedente aberto pelo artigo 8º da resolução 976 do CETRAN (BRASIL, 2022), tornou-se comum, devido à ineficiência dos serviços dos Correios, a publicação das autuações de trânsito em jornais,

dificultando o acesso à informação e restringindo o direito de defesa do acusado que supostamente cometeu infração. Este tipo de notificação muitas vezes, ou na maioria delas, leva à perda do prazo recursal, pois, a informação só chega a ele quando da época do licenciamento anual.

A não análise do mérito e indeferimento sem argumentação dos recursos, previsto no artigo 93, IX da CF/88 (BRASIL, 1988), tem cada vez mais afastado os recorrentes de tentar a solução por meio administrativo, que em tese, deveriam ser menos morosos.

Tudo isso tem feito com que o já sobrecarregado judiciário seja o socorro dos supostos infratores, mas não para todos, pois na maioria das vezes, mesmo que tenha sido vítima de arbitrariedade, o condutor acaba se curvando e assumindo a autoria do suposto delito, pagando a sanção imposta. Na verdade, quem se socorre ao judiciário são aqueles que se vêm no perigo eminente de ter cerceado seu direito de dirigir ou a multa pecuniária seja demasiadamente alta.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atuação do agente de trânsito, que institucionalizou a não indexação de meios probatórios em seus autos de infração, estabeleceu um sentimento de injustiça junto ao condutor. A apresentação de meios simples de produção de provas, como uma foto em uma autuação por irregularidade ao estacionar, geraria uma maior credibilidade ao feito já que fica impossível para o infrator discutir um recurso levando-se em consideração a fé pública do agente e a subjetividade de suas alegações.

Outra situação observada que corrobora com a discussão é o fato de deixar o agente de aplicar as medidas administrativas adequadas a cada infração supostamente cometida, por exemplo, uma multa por não utilizar cinto de segurança gera uma medida administrativa obrigatória além da sanção através da multa, existe a necessidade de se parar o condutor para que o mesmo coloque o cinto, porque, mais do que a sanção vem a segurança do motorista, ou ao menos deveria ser assim.

Na maioria das vezes, o AIT vem com a observação de que o veículo está em trânsito, seria até aceitável se não fosse estar em trânsito um dos pressupostos para cometimento da infração. Portanto, neste caso, a medida administrativa se torna primordial, pois, ao levantar uma discussão mais aprofundada se chegaria à conclusão que o agente assume o risco de, em um possível acidente, ter ele negligenciado com a segurança do condutor ao não agir para que o problema fosse resolvido.

Não bastasse a presunção de veracidade nos atos dos agentes, este dispositivo suprime o devido processo legal, já que para ter acesso as suas benesses, o condutor deve assumir a autoria do ilícito tendo ele cometido ato infracional ou não, independentemente de ter sido cometido um erro de formalidade ou até uma ilegalidade pelo agente.

Fato é que as divergências sobre a atuação do agente de trânsito ou as inovações propostas, tanto pela legislação quanto pela tecnologia, não se findam neste artigo, a aparente inconstitucionalidade no § 1º do artigo 284 do CTB (Brasil, 1997) e os possíveis abusos cometidos por agentes merecem novos estudos e amplas discussões, seja, num âmbito acadêmico ou no meio político/legislativo.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, J M. de. **Art. 315** - No trânsito, educação e fiscalização caminham juntas. [Artigo Digital] Brasília, 2018: Disponível em: <https://www.ctbdigital.com.br/artigo-comentarista/607>. Acesso em fevereiro de 2023.

BARBOSA, L. A. de A. **História Constitucional Brasileira: Mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964**. [Livro Eletrônico]. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/10028/historia_constitucional_barbosa.pdf?sequence=3&isAllowed=y. Acesso em abril de 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em março de 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Trânsito. **Resolução 926 de 28/03/2022**. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=429700#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20padroniza%C3%A7%C3%A3o%20dos,expressamente%20mencionadas%20no%20C%C3%B3digo%20de>. Acesso em setembro de 2022.

BRASIL. **Decreto nº 70.101, de 2 de fevereiro de 1972**. Aprova o Regimento Interno das Juntas Administrativas de Recursos de Infrações no Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-70101-2-fevereiro-1972-418683-regimentointerno-pe.doc#:~:text=2%C2%BA%20Cada%20JARI%20comp%C3%B5e%2Dse,n%C2%BA%2062.384%20de%2011.3.68>. Acesso em fevereiro de 2022.

BRASIL. Departamento Nacional de Trânsito. **Manual Brasileiro de Fiscalização de Trânsito**. Volume I – Competência municipal, incluindo as concorrentes dos órgãos e entidades estaduais de trânsito e rodoviários. Brasília, 2010. Disponível em: <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transito/arquivos-denatran/educacao/publicacoes/mbft.zip>. Acesso em setembro de 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997**. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19503compilado.htm. Acesso em março de 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.794, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em março de 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm. Acesso em setembro de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 473**. Brasília, 1969. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=1602>. Acesso em fevereiro de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 473**. Brasília, 2012. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=1602>. Acesso em fevereiro de 2023.

CELESTINO, K. A. F. V.; SILVA, D. R. da. **O risco à democracia ante a mitigação de direitos fundamentais sociais com a lei 13.135/2015: a perspectiva do “Estado em crise” e aparente violação ao princípio da proibição do retrocesso**. [Artigo Digital] TEORIAS DO DIREITO E REALISMO JURÍDICO, São Paulo 2016: Disponível em: <http://dx.doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2525-9601/2016.v2i2.1579>. Acesso em março de 2023.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 22ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

FERNANDES, J. K. G. **O Poder do Agente de Trânsito**. 1ª ed. Fortaleza: Clube de Autores, 2020.

GORDILLO, A. **Tratado de Derecho Administrativo y Obras Seletas: Teoría General del Derecho Administrativo**. [Livro Eletrônico]. 1 ed. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2013. [Livro Eletrônico]. Disponível em: <https://www.gordillo.com/tomo8.php>. Acesso em abril de 2021.

MATO GROSSO DO SUL, CETRAN do: Informativo sobre Agente de Fiscalização de Trânsito. 2021. Disponível em: <https://www.cetran.ms.gov.br/informativo-sobre-agente-de-fiscalizacao-de-transito/#:~:text=O%20agente%20da%20autoridade%20de,ou%20patrulhamento%20E2%80%9D%2C%20sendo%20importante%20ressaltar>. Acesso em março de 2023.

MEIRELES, H. L.; BURLE FILHO, J. E. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42ª ed. Atualização: MEIRELLES, V. C. L. São Paulo: Malheiros, 2015.

MOREIRA, E. B. **Processo Administrativo: Princípios Constitucionais e a Lei 9.784/1999**. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 117.

MOGI MIRIM, **Diário Oficial**. Mogi Mirim, **2022**. Disponível em: <https://www.mogimirim.sp.gov.br/jornal/index>. Acesso em fevereiro de 2023.

NEVES, J. G. A. **A SUPRESSÃO NO DIREITO CIVIL BRASILEIRO**. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito Universidade de São Paulo. São Paulo – 2015. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2131/tde-09112016-081140/publico/A_Supressao_no_Direito_Civil_Brasileiro.pdf. Acesso em fevereiro de 2023.

PIOVESAN, F. **Ações afirmativas da perspectiva dos direitos humanos**. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, v. 35, n° 124, p. 43-55, abr. 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742005000100004&lng=en&nrm=iso. Acesso em abril 2022.

PISKE, J. O; SARACHO, A. B. **Considerações sobre a Teoria dos freios e contrapesos** (Checks and Balances System. Brasília, 2018: Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/artigos-discursos-e-entrevistas/artigos/2018/consideracoes-sobre-a-teoria-dos-freios-e-contrapesos-checks-anda-balances-system-juiza-oriana-piske>. Acesso em fevereiro de 2023.

SILVA, L. R. **Direito Administrativo 1**. [Livro Eletrônico]. Caxias do Sul Editora: Educus, 2013. Disponível em: <https://plataforma.bvirtual.com.br/Leitor/Publicacao/26763/pdf/0>. Acesso em março de 2021.

TAIAR, R. **DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS**, uma discussão sobre a relativização da soberania em face à efetivação da proteção internacional dos Direitos Humanos. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito Universidade de São Paulo. São Paulo – 2009. Disponível em: https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/direitos-humanos/direitos_humanos_stricto_sensu/rogerio_taiar_tese.pdf. Acesso em março de 2023.