

Acesso à Justiça em procedimentos administrativos de ilícitos de trânsito

Justice access in administrative procedures for transit crime

Geovany Cardoso Jevaux¹

Resumo: O presente trabalho analisa os fundamentos do acesso à justiça aplicados no procedimento administrativo de ilícitos de trânsito, destacando os direitos básicos a ele inerentes (direito à informação, direito à manifestação e direito a ver os argumentos considerados/examinados) e os déficits a esse respeito encontrados tanto na legislação e atos normativos de trânsito, quanto nas ações dos agentes e autoridades de trânsito.

Palavras-chave: Acesso à justiça; Devido processo legal; Contraditório e ampla defesa; Procedimento administrativo.

Abstract: This paper analyzes the fundamentals of justice access applicable in the administrative transit procedure, highlighting the basic rights inherent to it (right to information, right to manifestation and right to see the arguments considered/examined) and the deficits in this respect found both in the legislation as in normative acts of traffic, as in the actions of traffic agents and authorities.

Keywords: Justice access; Due process legal; Right to adversary system and full defense; Administrative procedure.

Recebido em: 2/5/2020
Aprovado em: 8/6/2020

¹ Mestre (PUC/RJ), Doutor (UGF/RJ), Professor Associado da UFES (Graduação e Mestrado) e Juiz do Trabalho (TRT-ES) e-mail: geovany.jevaux@hotmail.com.

Introdução

A literatura processual usualmente aborda o tema do acesso à justiça com ênfase nos aspectos formais e substanciais do acesso aos serviços judiciais ou aos chamados equivalentes jurisdicionais (arbitramento, autocomposição), naquilo que se chama de acesso formal e substancial da justiça, ou seja, investiga-se quais são as melhores condições de se obter uma decisão judicial ainda desprovida de conteúdo, do modo mais rápido (celeridade) e com o maior índice de aceitação do resultado (efetividade).

Dentro dessa abordagem, tem-se percebido a importância que os meios extrajudiciais de solução de conflitos têm como método de prevenção de demandas judiciais, entre os quais os procedimentos administrativos, que também estão sujeitos aos direitos fundamentais ao contraditório e à ampla defesa, tal como expressamente enunciado no inc. LV do art. 51 da CF. Em outras palavras, o acesso à justiça induz, entre outras coisas, a observância do contraditório e da ampla defesa, não apenas em processos judiciais, como também em procedimentos administrativos.

Em particular quanto ao procedimento administrativo de ilícitos de trânsito, aqueles direitos fundamentais não têm sido devidamente observados, sendo objetivo deste artigo demonstrar essa afirmação por meio de situações hipotéticas baseadas tanto no código de trânsito, como também em regras administrativas de hierarquia inferior.

Acesso à Justiça na literatura processual

Na literatura processual, o trabalho que melhor expressa o acesso à justiça é a pesquisa conduzida por Mauro Cappelletti e Bryant Garth, intitulada de Projeto de Florença, que envolveu também vários pesquisadores de outros países.

Nesse trabalho, a premissa básica dos autores é a de que a justiça social pressupõe o acesso efetivo à justiça, no sentido de favorecer as pessoas comuns, ou seja, equilibrando a relação entre demandantes pobres e ricos. Considerando, porém, que a efetividade perfeita exige igualdade substancial, e que esta não passa de uma utopia, os autores aceitam uma efetividade imperfeita, capaz de superar os obstáculos ao acesso efetivo, sem abandonar os valores do procedimento (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 8, 15, 93-94 e 164). Em outras palavras, a pesquisa promoveu um corte epistemológico reducionista: não estando dentro do espaço da pesquisa o conceito e as teorias sobre a justiça social, preferiu-se tratá-la como uma utopia em troca de um enfoque processual aparentemente menos dogmático da efetividade, enquanto meio de superação das denominadas barreiras ao acesso.

A efetividade foi então definida como o modo pelo qual os direitos se tornam efetivos, sendo que a tomada de consciência para ela teve início com o surgimento dos direitos coletivos e dos novos direitos humanos. Esse despertar para uma nova realidade chamou a atenção para (i) a função social do processo, para (ii) a não exclusividade das cortes ou para a concorrência de protagonistas não oficiais na solução dos litígios e para (iii) uma maior relação e influência recíproca entre o direito processual e o direito material. Se antes o individualismo liberal qualificava o acesso com base nos direitos formais de agir e ao contraditório, mediante a pesquisa da relação de imputação entre antecedente e consequente, de maneira indiferente à própria realidade, a estratificação e a complexidade sociais geradas na segunda metade do séc. XX passaram a exigir um processo de resultados, com satisfação aos seus consumidores (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 9-12).

Para tanto, seria necessário remover os obstáculos a essa efetividade, a saber: a) custas; b) pequenas causas não gratuitas; c) relação desigual entre prazos peremptórios (curtos) e tempo de duração do processo (longo); d) possibilidades desiguais das partes (privilégios, poder econômico, capacidade técnica, litigantes eventuais/habituais, legitimidade e resultado individual da defesa de interesses difusos). As reformas tendentes a promover essa remoção foram então descritas em três ondas cronológicas, a saber: 1) assistência judiciária; 2) representação jurídica dos interesses difusos; 3) novas formas de derrubar as barreiras ao acesso efetivo (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 15-29 e 31).

Na primeira onda se caminhou da assistência voluntária à assistência remunerada pelo Estado. Essa última foi objeto de três modelos, a saber: o sistema de remuneração pública da assistência (*staff system*), o sistema de advocacia privada (*judicare*) e o sistema misto, de escolha entre a advocacia pública e a advocacia privada. O maior problema do primeiro modelo é o conflito de interesses entre os direitos tutelados e o próprio Estado enquanto sujeito passivo das demandas, enquanto o maior problema do segundo modelo é o seu individualismo, ou seja, o não tratamento do demandante pobre como classe. Apesar dos avanços dessa onda, remanescem outras dificuldades: a) o não reconhecimento de direitos extradomésticos, como os direitos do consumidor e do inquilino; b) a intimidação moral diante dos advogados e da corte; c) a desigualdade econômica diante de grupos econômicos; d) a remuneração inadequada dos advogados em qualquer dos modelos empobrece a própria assistente, numa espécie de soma de pobreza (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 31-47).

Na segunda onda surge a representação dos interesses difusos nos chamados Alitígios de direito público, diante de sua vinculação a questões de política pública que envolvem grandes grupos de interessados e que exigem mudança do individualismo processual para um coletivismo. Nesse movimento, a ação governamental (ministério público, advogado/procurador-geral, agências públicas, *ombudsman*) se mostrou

ineficiente para a tutela desses interesses, ao contrário das ações populares e coletivas (*class action*), movidas por autores ideológicos, com notórias vantagens sobre as ações governamentais, a saber: a) associações temporárias de grupos, com redução do formalismo e das despesas; b) aumento do poder de barganha; c) honorários com cláusula de sucesso aumentaram o interesse de profissionais habilitados. Ao lado das *class actions* surgiram também três modelos de representação, a saber: 1) sociedades de advogados de interesse público; 2) assessoria pública, constituída de escritórios independentes que auxiliam grupos a reivindicar direitos e a se organizarem em grupos permanentes; 3) modelo misto (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 50-67).

Na terceira onda encontram-se os esforços para aumentar a efetividade do acesso, mediante o emprego de um conjunto de instituições e mecanismos de demanda e de prevenção de demandas e a adoção de estudos críticos e de reformas do aparelho judicial, com reconhecimento, contudo, de que simples mudanças legislativas não são capazes de alterar a realidade e às vezes funcionam como mecanismo de redistribuição de vantagens, e não de compensação delas. Entre as alterações recomendadas estão: a) juízos e tribunais especializados; b) juízes leigos ou árbitros; c) meios informais e extrajudiciais de solução de litígios; d) mudança da legislação material tendentes a prevenir litígios; e) adequação das regras processuais ao tipo de litígio. Já as reformas recomendadas dizem respeito: a) aos procedimentos, com mais concentração de atos e oralidade²; b) aos meios extrajudiciais de solução dos litígios, com a adoção de juízos arbitrais, de conciliação e de incentivos econômicos (isenções ou condenações à parte que resista ao acordo de forma irrazoável); c) à especialização de órgãos e de procedimentos judiciais, com a tutela dos interesses coletivos e difusos (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p 67-91).

Fazem parte ainda dessa terceira onda três fenômenos importantes, a saber: 1) as reformas dos juzizados especiais ou de pequenas causas; 2) a mudança do modelo decisório; 3) a simplificação do direito (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 99-158).

No plano dos juzizados especiais ou de pequenas causas, as reformas foram conduzidas para obter: a) acessibilidade geral, com a adoção do *jus postulandi* (para ambas as partes), de plantões noturnos, de juzizados instalados nas próprias comunidades, de simplificação de formas e de atermadores judiciais (serventuários que reduzem a termo das reivindicações); b) equalização das partes, mediante julgadores ativos, simplificação dos meios de obtenção das provas, audiências prévias de aconselhamento, para profissionais jurídicos aconselhadore, perícias oficiais ou pagas pelo Estado, vedação

² O movimento da oralidade ou o modelo de Stuttgart se antagoniza com o Sistema de neutralidade judicial, porque nele a participação do juiz é mais ativa, assim como maior é o diálogo com as partes. Todavia, o perfil da magistratura dogmática não é realista com a simples reforma da oralidade (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 81).

às pessoas jurídicas (especialmente comerciantes cobradores de dívidas), marcação revisível na revelia e defesa do consumidor (com juizados especiais).

No plano da mudança do modelo decisório as mudanças: a) favoreceram a conciliação; b) deram origem a tribunais privados; c) promoveram a distinção entre conciliadores e julgadores, a fim de obter a mediação.

Finalmente, no plano da simplificação do direito as reformas adotaram: a) decisões por equidade; b) juízos locais e leigos de mediação (inclusive em matéria trabalhista e criminal); c) o divórcio sem culpa (denúncia vazia); d) responsabilidade objetiva; e) a especialização do direito do consumidor.

No que interessa ao presente trabalho, a efetividade implica também a não exclusividade das cortes ou a concorrência de protagonistas não oficiais na solução dos litígios. O tema em exame se inclui na terceira onda, entre os esforços para aumentar a efetividade do acesso, mediante o emprego de mecanismos de prevenção de demandas, especificamente com os meios informais e extrajudiciais de solução de litígios.

Devido processo legal administrativo

O devido processo legal é um direito fundamental que tem sua origem na cláusula *law of the land*, contida na Magna Carta de 1215, evoluindo depois para a proteção não apenas da propriedade privada contra atos confiscatórios ou de desapropriação do poder público, como também da liberdade contra ordens ilegais, já sob a designação de *due process of law*, em sua feição material (CASTRO, 1989, p. 7-78).

Em sua feição processual, aquele mesmo direito exige em conjunto o juízo natural, o contraditório e a ampla defesa, a liceidade das provas, a publicidade dos atos, a fundamentação das decisões, o duplo grau de jurisdição e a imunidade da coisa julgada material.

Sobre sua aplicação no direito administrativo, em duas ocasiões o c. STF teve oportunidade de se manifestar a respeito, a primeira delas no *leading case* da SV n. 3 (MS n. 24.268) e a segunda no *leading case* da SV n. 5 (RE n. 434.059), colhendo-se em ambos, dos votos do Ministro Gilmar Ferreira Mendes (relator no segundo), o seguinte: 1) o devido processo legal inclui o contraditório e a ampla defesa, e ambos se aplicam não apenas ao direito processual como também no direito administrativo, em nome do que chamou de Apreensão à tutela jurídica (em remissão a Pontes de Miranda), cujo núcleo essencial contém (agora de acordo com a literatura e com o TC tedesco) (i) o direito à informação, (ii) o direito à manifestação e (iii) o direito a ver os argumentos considerados/examinados; 2) os direitos objeto do núcleo essencial daquele subdireito fundamental ainda mais se justificam (i) quando se pratica ato restritivo de vantagem antes reconhecida (RE's 158.543, 199.733 e 211.242), (ii) porque

o Supremo Tribunal Federal vem afirmando que em tema de restrição de direito em geral e, especificamente no caso de punições disciplinares, há de assegurar-se a ampla defesa e o contraditório no processo administrativo e também (ii) diante do princípio da proteção da confiança, contra o qual o princípio da legalidade somente prevalece quando a vantagem é obtida pelo destinatário por meios ilícitos por ele utilizados, com culpa sua, ou resulta de procedimento que gere sua responsabilidade (agora de acordo com Otto Bachof); 3) somente quanto assegurados aqueles direitos é que o devido processo legal administrativo se considera atendido em sua plenitude (JEVEAUX, 2017, p. 59-60 e 84).

Novamente, no que interessa ao presente trabalho, o devido processo legal diz respeito também aos procedimentos administrativos, nos quais devem ser assegurados os direitos fundamentais ao contraditório e à ampla defesa, que incluem (i) o direito à informação, (ii) o direito à manifestação e (iii) o direito a ver os argumentos considerados/examinados em face das autoridades administrativas às quais a demanda se apresenta, mormente quando se pratica ato restritivo de vantagem antes reconhecida, em específico a condução de veículo automotor nas penas restritivas desse direito.

Procedimento administrativo de ilícito de trânsito

De acordo com o art. 256 do Código de Trânsito Brasileiro (Lei n. 9.503/97), cabe à autoridade de trânsito aplicar as penas descritas naquele dispositivo quando observar a ocorrência de infração catalogada naquele diploma. Os meios pelos quais a autoridade de trânsito ou o agente da autoridade de trânsito pode emitir o auto de infração são (i) declaração da própria autoridade, (ii) aparelho eletrônico ou equipamento audiovisual, (iii) reações químicas ou (iv) qualquer outro meio tecnologicamente disponível, desde que previamente regulamentado pelo CONTRAN (' 21 do art. 280).

Observada a infração por qualquer um daqueles meios, deve a autoridade de trânsito ou seu agente emitir o correspondente auto, com os dados previstos no art. 280 do CTB. Emitido o auto, a autoridade de trânsito deve julgar a sua consistência e aplicar a penalidade cabível, seguindo-se a emissão da notificação em no máximo 30 (trinta) dias (art. 281, parágrafo único, II) e o envio ao proprietário por remessa postal ou qualquer outro meio tecnológico hábil (meio eletrônico, quando oferecido pelo órgão do Sistema Nacional de Trânsito e desde que o infrator tenha optado por ele - art. 282-A), que assegure a ciência da imposição da penalidade.

Da notificação de autuação cabe defesa (defesa da autuação ou defesa prévia), no prazo previsto no ' 31 do art. 31 da Res. CONTRAN n. 363/2010, devendo a autoridade competente julgá-la, seja no sentido de seu acolhimento (e correspondente cancelamento do auto), seja no sentido de rejeitá-la, caso último em que será aplicada a penalidade

(art. 81 da mesma Res.) e notificado o proprietário, que poderá interpor recurso à Junta Administrativa de Recurso de Infração-JARI (sem necessidade de pagamento da multa) no prazo de 30 (trinta) dias, que deverá julgá-lo no mesmo prazo (arts. 282, " 31 e 41, 285 e 286 do CTB).

Da decisão de não provimento pela JARI, cabe recurso ao CONTRAN (quando a pena tiver sido aplicada por autoridade federal) ou ao CETRAN (quando a pena tiver sido aplicada por autoridade estadual ou municipal), no prazo de 30 (trinta) dias da data de publicação ou da notificação da decisão, também sem a necessidade de recolhimento da multa, diante da revogação do ' 21 do art. 288 do CTB pela Lei n. 12.249/2010, nos termos dos arts. 288 e 289 daquele código.

Após essa etapa, encerra-se a instância administrativa de julgamento de infrações e penalidades, de acordo com o art. 290 do CTB.

Hipóteses de agressão ao acesso à Justiça

Para demonstrar a hipótese enunciada na introdução, passa-se a examinar os casos nos quais o acesso à justiça não tem sido devidamente observado nos procedimentos administrativos de ilícitos de trânsito.

O primeiro deles gira em torno da previsão do ' 21 do art. 280 do CTB, em cotejo com as fichas individuais dos enquadramentos de que trata o item 11 do Manual Brasileiro de Fiscalização de Trânsito-MBFT.

Dispõe aquele dispositivo legal o seguinte:

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.

Para orientar o agente de trânsito a promover o enquadramento (subsunção) do fato observado nas previsões legais de infração de trânsito, as fichas individuais dos enquadramentos indicam em campos específicos a tipificação resumida, quando autuar, quando não autuar, definições e procedimentos e observações, neste último para que seja descrita a situação observada.

O primeiro problema da combinação entre o dever de declarar a infração e o modo como cumpri-lo é que os autos de infração não são padronizados e maioria deles não reproduz aqueles campos, limitando-se a conter a remissão ao código do

enquadramento, sendo que no campo das observações via de regra o agente de trânsito apenas repete literalmente a previsão legal do tipo infracional.

Tal sumariedade não contém em si mesma grande dificuldade quando o tipo infracional tem caráter objetivo (como estacionar ou parar em local proibido, avançar o sinal vermelho do semáforo ou deixar de usar cinto de segurança) ou quando o fato está documentado por (i) aparelho eletrônico ou equipamento audiovisual, (ii) exame de reações químicas ou (iii) qualquer outro meio tecnologicamente disponível, desde que previamente regulamentado pelo CONTRAN (' 21 do art. 280). Contudo, quando o tipo infracional tem caráter subjetivo aquela sumariedade representa sério prejuízo ao apontado infrator, pelas seguintes razões: a) o ' 21 do art. 280 do CTB não a autoriza literalmente, de modo que sem a descrição minuciosa do fato observado haverá violação ao princípio da legalidade contido no *caput* do art. 37 da CF; b) quando uma autuação tem a capacidade de limitar ou restringir um direito fundamental (como, p. ex., as penas suspensivas do direito de dirigir em relação ao direito fundamental à livre locomoção, por todos os meios: inc. XV do art. 51 da CF), com mais razão se exige do órgão público atuador uma motivação plausível para o ato administrativo praticado, sob pena agora de malferimento ao princípio da proibição de excesso: c) mesmo quando há ficha individual de enquadramento para aquele tipo infracional, com expressa recomendação de expor a situação observada, muitos agentes de trânsito não o fazem no campo das observações, limitando-se a fazer remissão ao texto do próprio tipo legal; d) não existem fichas individuais de enquadramento para todos os tipos infracionais daquela natureza, o que, com mais razão ainda, impõe o dever de fundamentar o ato com a descrição minuciosa do fato observado, sob pena de agressão ao dever de fundamentação do ato administrativo.

Para confirmar a assertiva supra, passa-se a examinar o tipo previsto no art. 170 do CTB: dirigir ameaçando os pedestres que estejam atravessando a via pública.

Trata-se de conduta que não pode ser configurada objetivamente, e por isso a ficha individual de enquadramento diz quando autuar, indicando expressamente alguns exemplos, *verbis*:

Condutor intencionalmente intimida pedestre que esteja atravessando a via.

Ex.:

Com intuito de assustar o pedestre ou apressar a sua travessia, acelera o veículo parado junto ao semáforo, ameaçando arrancar, independentemente da fase semafórica; muda repentinamente o rumo do veículo em direção ao pedestre; acelerar o veículo parado junto ao semáforo, ameaçando arrancar, com intuito de apressar condutor do veículo à sua frente; mudar repentinamente o rumo do veículo em

direção a outro, ameaçando abalroá-lo ou tomar a sua frente (“cortar”, “fechar”); perseguir um veículo com o intuito de interceptá-lo.

No campo observações da ficha em comento, consta expressamente a seguinte recomendação: Aobrigatório descrever a situação observada.

Nesse caso, a ficha individual de enquadramento torna o ato administrativo de índole punitiva duplamente vinculado, porque, para além do dever geral de fundamentação, impõe a descrição da situação observada, no campo observações, a fim de que a subsunção seja conferida com a tipologia descrita no campo quando autuar. Desse modo, quando o auto contiver no campo observações mera remissão ao artigo do CTB ou simples repetição do tipo legal nele descrito, haverá agressão ao dever de fundamentação.

Para confirmar a assertiva, supra, passa-se a examinar o tipo previsto no art. 175 do CTB: utilizar-se de veículo para demonstrar ou exhibir manobra perigosa, mediante arrancada brusca, derrapagem ou frenagem com deslizamento ou arrastamento de pneus.

Assim como o tipo anterior, a conduta descrita não pode ser configurada objetivamente, mas de modo diverso daquele primeiro tipo, para este não existe ficha individual de enquadramento.

Antes de tudo, é no mínimo surpreendente que uma infração de caráter subjetivo e classificada como gravíssima não tenha ficha individual de enquadramento, mas nesse caso com mais razão se reforça a exigência de descrição minuciosa do fato observado, porque se para o tipo anterior o campo observações demandava ser obrigatório descrever a situação observada, aqui é que não se pode aceitar mera remissão ao artigo da lei ou ao seu texto literal para se ter por cumprido o dever de fundamentação do ato administrativo.

É bem verdade que o tipo em exame é mencionado entre as fichas do art. 174 (promover, na via, competição, eventos organizados, exibição e demonstração de perícia em manobra de veículo, ou deles participar, como condutor, sem permissão da autoridade de trânsito com circunscrição sobre a via) nos quadros não autuar e definições e procedimentos, porém não com o objetivo de definir a conduta típica do art. 175, e sim para excluir o enquadramento na figura do art. 174. Então, no quadro não autuar consta a seguinte recomendação: o condutor que utilizar isoladamente o veículo para demonstrar ou exhibir manobra perigosa, arrancada brusca, derrapagem ou frenagem com deslizamento ou arrastamento de pneus, utilizar enquadramentos específicos do art.175”, mas esse quadro não define quando autuar para a figura do art. 175. Outrossim, no quadro definições e procedimentos consta que, para fins de fiscalização do art. 175, o ato de utilizar pressupõe a não existência de outros veículos envolvidos e/ou espectadores, porque do contrário estará presente o tipo do art. 174, praticando-se assim o mesmo exercício do quadro anterior.

Presentes tais circunstâncias, a autoridade de trânsito deve adotar a linguagem deontológica contida no art. 175 para definição do tipo infracional, que está concentrada (i) na forma infinitiva dos verbos demonstrar e exibir, (ii) tendo por conteúdo manobra perigosa, (iii) exemplificada pelos atos de (a) arrancar de forma brusca ou (b) derrapar ou frear com deslizamento ou arrastamento de pneus. Em outras palavras, para o antecedente demonstrar ou exibir manobra perigosa, segue-se a consequente multa, suspensão do direito de dirigir e apreensão do veículo.

Estabelecidas as premissas supra, pode-se concluir que a infração mencionada consiste em (i) ato de exibicionismo na condução de veículo automotor, (ii) caracterizado por manobra perigosa, ou seja, aquela que expõe em risco o próprio condutor e/ou terceiros pessoas, e (iii) que produza arrastamento de pneus. Sem a soma desses elementos (*fattispecie*) não se confirma a subsunção.

Dada a gravidade dos vários consequentes, o tipo infracional em exame parece ter sido previsto para hipóteses extremas de exibicionismo, como (i) o *burn out* ou fritada de pneus em vias públicas, (ii) o *drifting* ou derrapagem controlada (produzida apenas por veículos com tração traseira) e (iii) a arrancada brusca com Acantada@ de pneus. Em todas essas hipóteses deve haver a intenção de exibir uma daquelas manobras (dolo específico) e elas devem ostentar a capacidade de colocar o condutor e/ou terceiros em risco. Nas palavras de Julyver Modesto de Araújo (2016, p. 306),

a infração do artigo 175 é comumente chamada de Adireção perigosa@ e ocorre quando o condutor quer utilizar o veículo para se exibir na via pública; o que se pune é a exibição da manobra, não consistindo infração, portanto, a simples frenagem do veículo (queimar pneus), por conta de estar em um declive, por exemplo, de forma não proposital.

Como se percebe, quando o tipo infracional é subjetivo e para ele não há ficha individual de enquadramento, o ônus argumentativo pesa sobre a autoridade ou seu agente de trânsito, que com mais razão não pode adotar descrição sumária do fato observado no auto de infração, sob pena de malferimento do dever de fundamentação do ato administrativo.

Tudo isso parece sintomático, e mesmo óbvio, mas não são escassos os casos nos quais o autuado recorre administrativamente, em qualquer uma das fase enumeradas no item anterior, tendo como resposta que o auto é válido diante da presunção de veracidade que o agente de trânsito ostenta ou, de forma mais surpreendente, que é válido porque supostamente observado o Manual Brasileiro de Fiscalização de Trânsito, *tout court*. Nesses casos, também parece óbvio que o acesso à justiça (via contraditório e ampla defesa) não foi observado no procedimento administrativo.

Essas observações conduzem ao segundo caso de agressão ao acesso à justiça: a convalidação do ato não devidamente fundamentado com base no princípio da presunção de veracidade que acode a autoridade ou o agente de trânsito.

A correção da autuação depende de aspectos formais e materiais, respectivamente o preenchimento de todos os campos obrigatórios do auto e a descrição minuciosa do fato delituoso no campo das observações, mormente quando (i) o fato tiver sido apenas declarado pela autoridade ou agente de trânsito (e não documentado por aparelho eletrônico ou equipamento audiovisual, laudo de reações químicas ou qualquer outro meio tecnologicamente disponível), (ii) a ficha individual de enquadramento o exigir expressamente e (iii) inexistir ficha individual de enquadramento para a infração enquadrada, não bastando portanto a mera remissão ao artigo do CTB ou a repetição textual do tipo legal.

Tais exigências são condição de validade do próprio ato, já que de outro modo não há como se conferir a correção do enquadramento/subsunção do fato observado no tipo legal, situação que ainda mais se agrava quando o apontado infrator não tem meios de prova capazes de demonstrar que o fato ocorreu de outro modo, ou seja, que se está diante de enquadramento/subsunção equivocado. Nessas condições, a presunção de veracidade ostentada pela autoridade ou seu agente de trânsito não é tampouco capaz de convalidar o auto de infração indevidamente fundamentado. Além de a presunção de veracidade não ser *juri et de jure*, mas *juris tantum* (podendo assim ser produzido meio de prova contrário ao fato declarado pela autoridade), na hipótese de autuação com fundamentação insuficiente ou inexistente o ônus da prova é invertido, já que cumpria primariamente ao agente autuador a descrição minuciosa do fato declarado, ficando assim o autuado dispensado de provar a sua versão do fato.

O terceiro caso paradigmático de agressão ao direito fundamental de acesso à justiça, nos subprincípios do contraditório e da ampla defesa, é o concurso de mais de um ato infracional.

De acordo com o art. 266 do CTB, Aquando o infrator cometer, simultaneamente, duas ou mais infrações, ser-lhe-ão aplicadas, cumulativamente, as respectivas penalidades. Na regulamentação desse dispositivo, o item 7 do Manual Brasileiro de Fiscalização de Trânsito (instituído pela Res. CONTRAN n. 371/2010) chama o concurso objetivo pelo gênero A infrações simultâneas, do qual são espécies as infrações concorrentes e concomitantes. As definições respectivas são acompanhadas de exemplos:

São concorrentes aquelas em que o cometimento de uma infração, tem como consequência o cometimento de outra.

Por exemplo: ultrapassar pelo acostamento (art. 202) e transitar com o veículo pelo acostamento (art. 193).

Nestes casos o agente deverá fazer um único AIT que melhor caracterizou a manobra observada.

São concomitantes aquelas em que o cometimento de uma infração não implica no cometimento de outra na forma do art. 266 do CTB.

Por exemplo: deixar de reduzir a velocidade do veículo de forma compatível com a segurança do trânsito ao ultrapassar ciclista (art. 220, XIII) e não manter a distância de 1,50m ao ultrapassar bicicleta (art. 201).

Em resumo, infrações simultâneas concorrentes dizem respeito a ações sem autonomia ou dependentes entre si, para as quais se aplica o princípio da especificidade, ou seja, apenas a conduta mais específica merece autuação. Já as infrações simultâneas concomitantes dizem respeito a ações autônomas ou independentes entre si, a merecer autuação para ambas, tal como previsto no art. 266 do CTB. Dito de outro modo, infrações simultâneas concomitantes confirmam a regra do art. 266 do CTB, enquanto a infrações simultâneas concorrentes são uma exceção a essa mesma regra.

Contudo, dispõe o parágrafo único do art. 31 da Res. CONTRAN n. 299/2008 que Aa defesa ou recurso deverá ter somente um auto de infração como objeto.

Supondo que o apontado infrator tenha sido autuado por mais uma conduta, como poderá ele ponderar sobre a ocorrência de eventual infração simultânea concorrente apresentando uma defesa ou um recurso para cada uma? O problema ainda mais se agrava quando as autoridades competentes para julgamento da defesa ou do recurso são de esferas diferentes (municipal, estadual ou federal).

Parece evidente que o art. 31 da Res. CONTRAN n. 299/2008 ou foi revogado pela Res. CONTRAN n. 371/2010 (por meio do item 7 do Manual Brasileiro de Fiscalização de Trânsito, por ela instituído), ou viola o art. 266 do CTB (porque inclui exigência restritiva nele inexistente) ou, por fim, agride o princípio da razoabilidade e da racionalidade, já que simplesmente proíbe o acusado de mais de uma infração de discutir a incidência do princípio da especificidade.

O último caso paradigmático de potencial agressão ao direito fundamental de acesso à justiça é o fechamento ou enclausuramento discursivo, também chamado de diálogo de surdos mudos, ou seja, a falta de exame dos argumentos apresentados pelo acusado infrator em defesa prévia ou em recurso ou a adoção de narrativa decisória estranha àquela contida nos atos de impugnação.

Conforme antecipado no item 3, supra, o acesso à justiça induz a existência de um devido processo legal, que inclui o contraditório e a ampla defesa, tanto no campo do direito processual como também no campo do direito administrativo. Esses últimos direitos fundamentais, por sua vez, implicam nos direitos à informação, à manifestação

e a ver os argumentos examinados pela autoridade competente, tanto mais quando o ato impugnado for restritivo de vantagens antes asseguradas.

Nesse sentido, quando defesas prévias e recursos contra autuações por infração de trânsito não têm todos os argumentos neles contidos examinados, ocorre agressão ao direito fundamental de acesso à justiça, não apenas especificamente quanto ao contraditório e à ampla defesa, mas também porque tal omissão, total ou parcial, obriga o acusado infrator a se valer das vias judiciais para que seus argumentos sejam finalmente considerados, com enorme desperdício de recursos materiais, humanos e institucionais.

Conclusão

Acesso à justiça não é uma panaceia para que acusados de infrações de trânsito se livrem das penas correspondentes, do mesmo modo que a presunção de veracidade que acode a autoridade ou seu agente de trânsito não é uma panaceia para corrigir erros da legislação, de enquadramento/subsunção ou de autuação. Do mesmo modo que se exige do particular conduta lícita, no sentido de observar as leis de trânsito, também se exige da autoridade ou de seu agente de trânsito a observância das regras de autuação contidas nessas mesmas leis, e com maior razão, diante do princípio da legalidade, que para o primeiro é uma liberdade, enquanto que para o segundo é uma vinculação.

Os casos paradigmáticos de agressão ao acesso à justiça são apenas um pequeno exemplo de como o procedimento administrativo de ilícitos de trânsito precisa melhorar, em específico no tocante ao contraditório e à ampla defesa, já que a correção dos déficits apontados no item 3 pode prevenir o ajuizamento de demandas judiciais que de outro modo poderiam ser evitadas.

Referências

- ARAÚJO, Jolyver Modesto de. *Código de Trânsito Brasileiro: Anotado e Comentado*. São Paulo: Letras Jurídicas, 2016.
- _____. *Código de Trânsito Brasileiro: Anotado*. São Paulo: Letras Jurídicas, 2007.
- CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Porto Alegre: SAFE, 1988.
- CASTRO, Carlos Roberto de Siqueira. *O Devido Processo Legal e a Razoabilidade das Leis na Nova Constituição do Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 1989.
- FERREIRA, Ruy Barbosa Martinho. *Código de Trânsito Brasileiro*. Leme: Edijur, 2013.

JEVEAUX, Geovany Cardoso. *Comentários às Súmulas Vinculantes*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

_____. *Teorias do Estado e da Constituição*. Rio de Janeiro: GZ, 2015;

_____. *Uma Teoria da Justiça para o Acesso à Justiça*. Rio de Janeiro: GZ, 2012.

NOVELLI, Aloísio Pedro. *Código de Trânsito Brasileiro Anotado*. São Paulo: Edipro, 2007.