

VOTO

O Senhor Ministro Alexandre de Moraes: Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, contra as expressões “ *imediata* ” e “ *apreensão do documento de habilitação* ”, constantes do art. 218, III, do Código de Trânsito Brasileiro, na redação dada pela Lei 11.334/2006, abaixo transcrito:

Art. 218. Transitar em velocidade superior à máxima permitida para o local, medida por instrumento ou equipamento hábil, em rodovias, vias de trânsito rápido, vias arteriais e demais vias:

I - quando a velocidade for superior à máxima em até 20% (vinte por cento):

Infração - média;

Penalidade - multa;

II - quando a velocidade for superior à máxima em mais de 20% (vinte por cento) até 50% (cinquenta por cento):

Infração - grave;

Penalidade - multa;

III - quando a velocidade for superior à máxima em mais de 50% (cinquenta por cento):

Infração - gravíssima;

Penalidade - multa [3 (três) vezes], suspensão **imediata** do direito de dirigir e **apreensão do documento de habilitação** .”

Alega que o implemento açodado das penalidades previstas no inciso III, possibilidade que surge da expressão “ *imediata* ”, violaria o devido processo legal, a ampla defesa e o contraditório (artigo 5º, incisos LIV e LV, da CF).

Adotou-se o rito previsto no art. 12 da Lei 8.868/1999.

A Presidência da República (24/32), o Senado Federal (34/41), o Advogado-Geral União (58/73) e o Procurador-Geral da República (75/79) manifestaram-se pela improcedência da Ação Direta.

Em linhas gerais, defendem a proporcionalidade e adequação da medida, pois o dispositivo atacado não impediria o exercício do direito de defesa no processo administrativo, o qual seria apenas postergado.

Argumentam que o diploma confere maior efetividade às normas previstas no Código de Trânsito Brasileiro, além de garantir proteção e segurança à coletividade.

O eminente Ministro MARCO AURÉLIO proferiu voto em que acata a tese de inconstitucionalidade, sob o argumento de que a situação de flagrância, por si só, não autoriza a antecipação/aplicação sumária de penalidade, sem que seja garantido ao infrator o exercício do contraditório e da ampla defesa. Sua Excelência entende que a apreensão da carteira nacional de habilitação teria sido prevista como consequência da aplicação da sanção administrativa, devendo ocorrer, portanto, somente após o processo administrativo, em respeito ao Art. 5º, LV, da CF.

É o relatório.

Peço vênias ao eminente Ministro MARCO AURÉLIO para divergir de seu bem lançado voto, pois não acho que a norma impugnada veicule a permissão para a aplicação imediata de uma sanção administrativa.

Com efeito, as expressões impugnadas traduzem providências de natureza cautelar, a envolver uma típica hipótese de contraditório diferido e não inexistente.

A propósito, o fato não passou despercebido no parecer encartado pelo Procurador-Geral da República, ao ressaltar que “ *a suspensão do direito de dirigir e a apreensão do documento de habilitação não estão tratados na disposição legal como penas de aplicação sumária, sem fundamento em procedimento próprio. São, verdadeiramente, para a singular hipótese de imputação do cometimento de infrações de natureza gravíssima, medida de cautela, em que, flagrado o condutor em ato classificado como de altíssimo risco para a segurança coletiva, seja ele cautelarmente afastado, pelo Poder Público, do cenário público que é representado pela condução de veículos automotores* ”.

É certo que o Estado de Direito, edificado no equilíbrio entre os Poderes e na vitória da racionalidade e da juridicidade, exige o respeito ao devido processo legal e aos princípios que lhe são corolários, no que estão incluídos o contraditório e a ampla defesa, que devem ser assegurados aos litigantes em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral (art. 5º, LV, da CF).

Consoante fiz ver em sede doutrinária, a ampla defesa é entendida como a possibilidade de o infrator trazer para o processo todos os elementos tendentes a esclarecer a verdade ou mesmo de omitir-se ou calar-se, se entender necessário. O contraditório, por sua vez, é a própria exteriorização da ampla defesa, impondo a condução dialética do processo (*par conditio*), pois a todo ato produzido pela acusação caberá igual direito da defesa de opor-se-lhe ou de dar-lhe a versão que melhor lhe apresente, ou, ainda, de fornecer uma interpretação jurídica diversa daquela feita pelo autor.

No caso, não há como afirmar que o procedimento sancionatório administrativo idealizado pelo legislador, o qual impede, como medida de natureza cautelar, a circulação de motoristas que forem flagrados dirigindo em velocidade superior a 50% da máxima permitida, tenha desnaturado alguma das garantias previstas no figurino constitucional descrito.

Para tanto, é suficiente observar a existência de dispositivo no próprio Código de Trânsito Brasileiro impondo a abertura de processo administrativo, no qual se garanta ao infrator um amplo direito de defesa, para aplicação, em definitivo, das penas de suspensão do direito de dirigir e de apreensão do documento de habilitação.

Nesse sentido, reproduzo o art. 265 do CTB:

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

Ao meu ver, a metodologia empregada pela norma questionada, no que simplesmente posterga o contraditório na hipótese excepcionalíssima que descreve, encontra amparo no dever de proteção à vida da coletividade, para o qual a segurança no trânsito se coloca como umas das questões de maior importância.

De acordo com o Relatório de Status Global de Segurança Viária da Organização das Nações Unidas de 2018, aproximadamente 1,35 milhão de pessoas morrem a cada ano no mundo em razão de acidentes no trânsito, deixando mais de 20 milhões de sobreviventes com sequelas. Entre nós, a violência no trânsito pode ser identificada como um verdadeiro flagelo nacional. De acordo com os dados do Ministério da Saúde, em 2018, os

acidentes de trânsito causaram 183,4 mil internações que custaram R\$ 265 milhões ao Sistema Único de Saúde (SUS), sendo responsável pela morte de aproximadamente 32.655 pessoas. O excesso de velocidade é seguramente uma das maiores causas desses acidentes.

Diante desse quadro catastrófico, a valoração dos bens jurídicos colocados em rota de colisão permite concluir que, na espécie, a proporcionalidade, igualmente derivada do postulado do devido processo legal, encontra-se absolutamente preservada.

O poder de polícia administrativa é permeado por alguns atributos, dentre os quais se destaca a autoexecutoriedade, a qual, segundo explica MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, permite a imposição, ao Administrado, de “ *um limite em sua liberdade de atuação* ” (DIREITO ADMINISTRATIVO, 31ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2018, pág. 199).

Logicamente, consoante pondera JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO, “a autoexecutoriedade não deve constituir objeto de abuso de poder, de modo que deverá a prerrogativa compatibilizar-se com o princípio do devido processo legal para o fim de ser a Administração obrigada a respeitar as normas legais” (MANUAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO, 31ª Ed., São Paulo: Atlas, 2017, pág. 90).

No caso em apreço, longe de ensejar abuso de poder por parte do Estado, a norma impugnada resulta de uma bem sucedida política pública, tendente a diminuir um grave problema das rodovias brasileiras, concernente ao extremado excesso de velocidade.

Diante da gravidade da conduta, afigura-se razoável que a atuação preventiva/cautelar do Estado não seja dependente da instauração de um contraditório prévio, na medida em que, além do direito do infrator ao devido processo legal, também coloca-se em jogo a vida e a saúde de toda a coletividade.

Vale lembrar que a jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL reconhece a constitucionalidade do contraditório diferido em variadas situações, como é o caso, por exemplo: **(a)** das interceptações telefônicas produzidas ainda na fase do inquérito policial (ARE 1.037.645, Rel. Min. LUIZ FUX, DJe de 12/6/2017); **(b)** da falta de participação imediata do investigado em atos diversos realizados ainda na fase de investigação (AP 565, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, DJe de 23.5.2014); **(c)** das diligências prévias para identificação e apreensão de bens (HC 90.485, Rel. Min. César Peluso, DJ de 8/6/2007); **(d)** deferimento de medidas liminares em situações

de urgência (SS 3490 AgR, Rel. Min. GILMAR MENDES DJe de 20/5/2010); **(e)** realização de diligências, em carta rogatória, sem a prévia audiência e sem a presença do réu (HC 89.171, Rel. p/ o ac. Min. MENEZES DIREITO, DJe de 8/5/2009).

No âmbito do SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, é possível identificar a chancela em casos envolvendo, entre outros: **(a)** o processo administrativo ambiental (RMS 25.488/MT, Rel. Min. MAURO CAMPBELL MARQUES, DJe de 16/9/2009); **(b)** o processo administrativo tributário (AgRg nos EDcl no REsp 1828530/MG, Rel. Min. JOEL ILAN PACIORNIK, QUINTA TURMA, julgado em 28/04/2020, DJe 04/05/2020); **(c)** a desconsideração de personalidade jurídica, sob a égide do código de processo civil de 1973 (AgInt no AREsp 1575588/RJ, Rel. Min. LUIS FELIPE SALOMÃO, DJe 05/03/2020).

Como bem lembrado pela Advocacia-Geral da União, a metodologia idealizada na norma impugnada confere “ *maior efetividade* ” às normas de circulação previstas no próprio Código de Trânsito Brasileiro. A fórmula encontrada pelo legislador se mostra capaz de alcançar o equilíbrio que a situação recomenda, assegurando uma efetiva proteção à sociedade, mas sem retirar do infrator a possibilidade de se defender de forma ampla, como lhe garante a Constituição Federal.

Diante do exposto, DIVIRJO DO EMINENTE RELATOR, para declarar a constitucionalidade das expressões “ *imediate* ” e “ *apreensão do documento de habilitação* ”, constantes do art. 218, III, do Código de Trânsito Brasileiro, na redação dada pela Lei 11.334/2006.

É o voto.