

29/05/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.951 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. MARCO AURÉLIO**
REDATOR DO ACÓRDÃO : **MIN. EDSON FACHIN**
REQTE.(S) : CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS
ADVOGADOS DO BRASIL
ADV.(A/S) : MARCUS VINICIUS FURTADO COELHO E
OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ART. 218, INCISO III, DA LEI N.º 9.503/1997, NA REDAÇÃO CONFERIDA PELA LEI N.º 11.334/2006. CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO. SUSPENSÃO IMEDIATA DO DIREITO DE DIRIGIR. APREENSÃO DO DOCUMENTO DE HABILITAÇÃO. POSSIBILIDADE. MEDIDAS ADMINISTRATIVAS DE NATUREZA ACAUTELATÓRIA. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DO DEVIDO PROCESSO LEGAL, DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.

1. A suspensão imediata do direito de dirigir e a apreensão do documento de habilitação previstas no artigo 218, III, do Código de Trânsito Brasileiro, serão aplicadas pela autoridade competente, em caso de cometimento de infração classificada como gravíssima, de maneira conforme ao procedimento previsto no art. 281 e seguintes do mesmo diploma legal, asseguradas as garantias constitucionais inerentes ao devido processo legal.

2. Trata-se de providências administrativas de natureza acautelatória que objetivam assegurar a eficiência da fiscalização de trânsito em casos de flagrante de prática de ato classificado como de gravíssimo risco para a segurança pública.

ADI 3951 / DF

3. Ação direta julgada improcedente.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, **em sessão plenária virtual de 22 a 28 de maio de 2020**, sob a Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, em julgar improcedente o pedido formulado na ação direta para: i) declarar a constitucionalidade da expressão "imediata", presente no art. 218, inciso III, do Código de Trânsito Brasileiro; ii) declarar a constitucionalidade da locução "apreensão do documento de habilitação", também constante do art. 218, inciso III, do Código de Trânsito Brasileiro, nos termos do voto do Ministro Edson Fachin, Redator para o acórdão, vencido o Ministro Marco Aurélio (Relator), que julgava parcialmente procedente o pedido.

Brasília, 29 de maio de 2020.

Ministro EDSON FACHIN
Redator para o acórdão

29/05/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.951 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. MARCO AURÉLIO**
REDATOR DO ACÓRDÃO : **MIN. EDSON FACHIN**
REQTE.(S) : **CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL**
ADV.(A/S) : **MARCUS VINICIUS FURTADO COELHO E OUTRO(A/S)**
INTDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**
ADV.(A/S) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
INTDO.(A/S) : **CONGRESSO NACIONAL**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Adoto, a título de relatório, as informações prestadas pelo Gabinete:

O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil questiona a constitucionalidade das expressões “imediate” e “apreensão do documento de habilitação”, contidas no artigo 218, inciso III, do Código de Trânsito Brasileiro, de acordo com a redação dada pela Lei nº 11.334, de 2006. Eis o teor do artigo discutido:

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:

[...]

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

ADI 3951 / DF

Infração - gravíssima;

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

Aponta contrariedade aos incisos LIV e LV do artigo 5º da Carta da República. Conforme alega, os termos impugnados ofendem o direito ao contraditório e à ampla defesa, pois permitem a aplicação imediata de sanção administrativa, sem a necessidade de instauração de prévio processo. Requereu a concessão de medida acauteladora para suspender, até o exame final da ação direta, a vigência do ato normativo atacado.

Vossa Excelência acionou o artigo 12 da Lei nº 9.868, de 1999, solicitando informações.

À folha 24 à 32, a Presidência da República afirma que a suspensão imediata do direito de dirigir tem natureza nitidamente provisória e é passível de revisão ante os recursos previstos no Código de Trânsito Brasileiro. Ressalta consistir a apreensão do documento de habilitação tão somente o meio pelo qual se dá concretude à medida preventiva. Salieta que nenhum dispositivo do ordenamento jurídico pode ser interpretado de modo isolado, devendo-se também considerar os preceitos versados nos artigos 281 a 290 do Código de Trânsito, a tratar do julgamento das autuações de trânsito, penalidades e recursos cabíveis.

O Senado Federal, à folha 34 à 41, assevera não estar fundamentado o pedido quanto à impugnação do termo “apreensão do documento de habilitação”. Aduz não ter o requerente atacado todo o conjunto normativo pertinente à matéria, pois, se declarada a inconstitucionalidade dos atos questionados, será ripristinado preceito de idêntico significado. Requer, em preliminar, a não admissibilidade do pedido.

ADI 3951 / DF

No mérito, alega que a suspensão imediata do direito de dirigir decorre do regular exercício do poder de polícia da Administração Pública. Segundo afirma, a medida de apreensão do documento de habilitação está prevista ainda para outras infrações de natureza gravíssima. Anota que a providência provisória busca atender ao interesse público, em especial à incolumidade física de terceiros.

A Advocacia-Geral da União, na manifestação de folha 58 a 73, corrobora a preliminar de não admissibilidade da ação direta, ante a ausência de fundamentação. No mérito, destaca que a suspensão imediata do direito de dirigir, em face do excesso de velocidade em grau superior a 50% do limite da via, encontra-se em harmonia com os princípios da proporcionalidade e da legalidade. Ressalta decorrer a maioria das mortes no trânsito justamente do desrespeito aos limites de velocidade. Conforme aduz, uma das principais características do poder de polícia é a autoexecutoriedade.

Sustenta a necessidade de interpretação sistemática dos preceitos atacados com os artigos da Seção II do Código de Trânsito Brasileiro, em especial com o artigo 265, segundo o qual “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”. Salieta haver inúmeras situações, no ordenamento jurídico brasileiro, em que o exercício do contraditório é diferido ou postergado, sem que seja arguida qualquer ofensa ao devido processo legal.

O Ministério Público, no parecer de folha 75 a 80, diz da insubsistência da preliminar arguida. Assevera que, apesar de sucinta, a fundamentação delimita a controvérsia constitucional de maneira adequada. No tocante ao mérito, considera não

ADI 3951 / DF

serem penas de aplicação sumária a suspensão imediata do direito de dirigir e a apreensão do documento de habilitação, mas medidas de cautela destinadas aos casos de flagrante na prática de ato classificado como de altíssimo risco para a segurança coletiva. Defende que a postergação do devido processo legal não lhe retira a eficácia, nem ofende direitos fundamentais e é proporcional.

O processo está aparelhado para julgamento.

É o relatório.

29/05/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.951 DISTRITO FEDERAL

V O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR):

TRÂNSITO – VELOCIDADE – DIREITO DE DIRIGIR – SUSPENSÃO IMEDIATA. Surge conflitante com o devido processo legal administrativo norma a prever a suspensão imediata do direito de dirigir no caso de transgressão a limite de velocidade – artigo 218, inciso III, do Código de Trânsito Brasileiro.

PODER DE POLÍCIA – HABILITAÇÃO – APREENSÃO. A apreensão do documento de habilitação circunscreve-se ao poder de polícia, mostrando-se provisória. A projeção no tempo pressupõe a observância do devido processo legal – interpretação conforme à Constituição ao artigo 218, inciso III, do Código de Trânsito Brasileiro.

Devem ser apreciados, inicialmente, os óbices apontados à admissibilidade da ação direta. A fundamentação veiculada, a embasar o pedido de declaração de inconstitucionalidade, apesar de sucinta, atende aos requisitos legais. Consoante afirma o requerente, a possibilidade de suspensão imediata do direito de dirigir e de apreensão do documento de habilitação a quem se encontra em velocidade superior à máxima em mais de 50% (cinquenta por cento) ofende o direito ao contraditório, à ampla defesa e ao devido processo legal.

Houve a indicação do parâmetro de controle e da norma infraconstitucional questionada bem como foram apresentados os motivos pelos quais se entende existir afronta aos princípios constitucionais ditos violados.

ADI 3951 / DF

Igualmente, não deve ser acolhida a preliminar de ausência de impugnação de todo o conjunto normativo pertinente à matéria. Eventual declaração de inconstitucionalidade dos termos contestados implicará a repriminção da redação originária do artigo 218 do Código de Trânsito Brasileiro, segundo o qual, para a mesma hipótese, cabe a aplicação das penalidades de multa (três vezes) e de suspensão do direito de dirigir assim como a imposição da medida administrativa de recolhimento do documento de habilitação. Eis o teor do preceito antes da modificação decorrente da Lei nº 11.334, de 2006:

Art. 218. Transitar em velocidade superior à máxima permitida para o local, medida por instrumento ou equipamento hábil:

I - em rodovias, vias de trânsito rápido e vias arteriais:

a) quando a velocidade for superior à máxima em até vinte por cento:

Infração - grave;

Penalidade - multa;

b) quando a velocidade for superior à máxima em mais de vinte por cento:

Infração - gravíssima;

Penalidade - multa (três vezes) e suspensão do direito de dirigir;

II - demais vias:

a) quando a velocidade for superior à máxima em até cinquenta por cento:

ADI 3951 / DF

Infração - grave;

Penalidade - multa;

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

Infração - gravíssima;

Penalidade - multa (três vezes) e suspensão do direito de dirigir;

Medida administrativa - recolhimento do documento de habilitação.

Conforme se observa do cotejo entre a redação anterior e a atual, a apreensão do documento de habilitação, no texto originário, é versada como medida administrativa e, no atual, como penalidade. No mais, descabe entender desprovido de conteúdo jurídico o acréscimo do termo “imediate”, a anteceder a expressão “suspensão do direito de dirigir”.

Diante da improcedência das preliminares arguidas, passo ao exame da matéria de fundo.

Consigno ser o Direito uma ciência, que possui princípios, institutos, expressões e vocábulos com sentido próprio. Considero importante reiterar esse aspecto, pois, em várias ocasiões, a dificuldade de entendimento entre advogados, partes, magistrados, membros do Ministério Público e legisladores decorre da atribuição de conceitos diferentes a um mesmo instituto. A definição prévia de certos termos e a pureza da linguagem contribuem de maneira significativa para o deslinde da controvérsia.

Ao modificar o dispositivo legal em exame, o Congresso Nacional, claramente, buscou agravar a situação de quem é flagrado dirigindo em velocidade manifestamente excessiva, mas olvidou a necessidade de distinguir o caso no qual a restrição individual resulta do exercício do poder de polícia daquele a envolver a imposição de uma sanção

ADI 3951 / DF

administrativa. No primeiro, presente a autoexecutoriedade do ato administrativo, a limitação ao direito individual pode ocorrer de maneira imediata, mas tem caráter nitidamente provisório. No segundo, a aplicação de pena atinente a um ilícito administrativo, apesar de definitiva no âmbito da Administração Pública, exige prévia observância ao devido processo legal.

Em algumas situações, idêntica conduta administrativa chega a qualificar-se como medida de polícia ou sanção de polícia. A interdição de estabelecimento comercial, por exemplo, pode representar tanto uma sanção quanto um ato preventivo, adotado em virtude da necessidade de salvaguardar com rapidez e eficiência o interesse público. Não obstante, a medida administrativa constitui, usualmente, prática antecedente ao processo administrativo e possui finalidade completamente diversa da sanção, de caráter punitivo.

Nas palavras de Fábio Medina Osório, o poder de polícia adquire, não raro, feições e funcionalidades ligadas instrumentalmente à proteção cautelar de terceiros, que, do ponto de vista processual, são resguardados pelas normas proibitivas e sanções administrativas¹. O desafio está em conferir poderes ao administrador para eliminar situações de perigo, evitar a ocorrência de risco grave à ordem pública e impedir a configuração de ofensa ao ordenamento jurídico, de um lado, sem permitir a supressão de direitos fundamentais, de outro.

Considerada a possibilidade de pronta restrição ao uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, sem observância das prévias formalidades processuais, a autoexecutoriedade inerente aos atos de polícia está a exigir circunstâncias que justifiquem a intervenção estatal, seja pela gravidade do contexto, seja pelos sérios prejuízos sociais ocasionados em virtude da falta de adoção de providências, seja pela necessidade de tutela urgente de direitos difusos ou coletivos. Deve haver proporcionalidade.

Nessa linha, situações de flagrância, normalmente, viabilizam a intervenção direta do Poder Público. Mesmo no direito penal, quando do

1 *Direito Administrativo Sancionador*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 4 ed., p. 104.

ADI 3951 / DF

uso da força pela Administração decorre a restrição de bem maior – a liberdade –, é legítima a prisão imediata do agente em caso de flagrante delito. No direito administrativo, descabe seguir lógica diversa.

De modo a possibilitar o controle do tráfego e a segurança de motoristas e pedestres bem como a proteção do patrimônio público e privado, o legislador estabeleceu, no artigo 269 do Código de Trânsito, um rol de providências administrativas destinadas a conferir ao agente público o poder de lidar com as distintas circunstâncias que se apresentam nas vias. Entre essas medidas, versou-se o recolhimento do documento de habilitação para algumas infrações de natureza gravíssima, tais como dirigir veículo: com carteira nacional de habilitação vencida há mais de trinta dias (artigo 162, inciso V), sob a influência de álcool ou de qualquer outra substância psicoativa (artigo 165), ameaçando pedestres ou demais veículos (artigo 170) ou disputando corrida por espírito de emulação (artigo 173).

Na redação originária do artigo 218 do referido diploma, houve a mesma previsão no caso de trânsito com velocidade superior à máxima permitida para a via em mais de 50%. O recolhimento do documento de habilitação do motorista flagrado em velocidade excessiva constituiu alternativa acautelatória plenamente válida destinada a resguardar a incolumidade física e a vida de terceiros, haja vista a necessidade de eliminar prementes situações de risco. Esse ato, porém, jamais pôde ser usado para substituir o necessário processo administrativo voltado à imposição da penalidade de suspensão do direito de dirigir.

Ao alterar o artigo 218 do Código de Trânsito Brasileiro, o legislador estabeleceu que a aplicação de tal sanção deve ser imediata. A modificação contraria o artigo 5º, inciso LV, da Carta da República, no qual assegurado o direito ao contraditório e à ampla defesa no processo administrativo. A flagrância, por si só, não autoriza a antecipação da pena administrativa, não sendo legítima, enquanto não analisada a consistência do auto de infração, a retenção arbitrária e imotivada do documento de habilitação. Menciono, a título exemplificativo, o artigo 265 do Código de Trânsito Brasileiro, a saber:

ADI 3951 / DF

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.

O legislador ainda eliminou do texto a medida administrativa de recolhimento do documento de habilitação e a substituiu pela previsão da pena de apreensão de documento de habilitação. A mudança pode provocar efeito inverso ao pretendido, que foi o de tornar a legislação mais rigorosa. Se representa sanção administrativa autônoma, e não mera consequência da suspensão do direito de dirigir, cabe interpretar a norma no sentido de permitir o recolhimento do documento somente após o término do processo administrativo, e não no momento da prática da infração.

A apreensão do documento pelo órgão de trânsito é mera consequência da aplicação da sanção administrativa e deve ocorrer após a conclusão do processo, nos termos do artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal. Em caráter ilustrativo, cito o artigo 19 da Resolução nº 182, de 2005, do Conselho Nacional de Trânsito, segundo o qual, mantida a penalidade de suspensão do direito de dirigir pelos órgãos recursais de trânsito ou inexistente interposição de recurso, a autoridade notificará o infrator para entregar a carteira nacional de habilitação até a data do término do prazo constante na notificação².

² Art. 19. Mantida a penalidade pelos órgãos recursais ou não havendo interposição de recurso, a autoridade de trânsito notificará o infrator, utilizando o mesmo procedimento dos §§ 1º e 2º do art. 10 desta Resolução, para entregar sua CNH até a data do término do prazo constante na notificação, que não será inferior a 48 (quarenta e oito) [sic] contadas a partir da notificação, sob as penas da lei.

§ 1º. Encerrado o prazo previsto no *caput* deste artigo, a imposição da penalidade será inscrita no RENACH.

§ 2º. Será anotada no RENACH a data do início do efetivo cumprimento da penalidade.

§ 3º. Sendo o infrator flagrado conduzindo veículo, encerrado o prazo para a entrega da

ADI 3951 / DF

Como forma de aprimorar a regulação da matéria, poderia haver a modificação das normas pertinentes, porquanto, na realidade, poucas pessoas cumprem a notificação do órgão de trânsito, de entrega da carteira nacional de habilitação. O modo encontrado pelo legislador para garantir a eficácia do processo administrativo não pode implicar antecipação da sanção administrativa de suspensão do direito de dirigir.

Ante o quadro, julgo parcialmente procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade da expressão “imediate”, presente no artigo 218, inciso III, do Código de Trânsito Brasileiro, bem como para conferir interpretação conforme à Carta da República à locução “apreensão do documento de habilitação”, de maneira a considerá-la medida administrativa a ser tomada no exercício do poder de polícia, de caráter provisório, ficando a definitividade subordinada ao devido processo administrativo.

CNH, será instaurado processo administrativo de cassação do direito de dirigir, nos termos do inciso I do artigo 263 do CTB.

Art. 20. A CNH ficará apreendida e acostada aos autos e será devolvida ao infrator depois de cumprido o prazo de suspensão do direito de dirigir e comprovada a realização do curso de reciclagem.

29/05/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.951 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. MARCO AURÉLIO**
REDATOR DO ACÓRDÃO : **MIN. EDSON FACHIN**
REQTE.(S) : **CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS**
ADVOGADOS DO BRASIL
ADV.(A/S) : **MARCUS VINICIUS FURTADO COELHO E**
OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**
ADV.(A/S) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
INTDO.(A/S) : **CONGRESSO NACIONAL**

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 “*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, 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;

ADI 3951 / DF

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

Infração - gravíssima;

Penalidade - multa [3 (três) vezes], suspensão *imediate* 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 "*imediate*", 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 vênia 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

ADI 3951 / DF

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

ADI 3951 / DF

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

ADI 3951 / DF

Administrado, de “*um limite em sua liberdade de atuação*” (DIREITO ADMINISTRATIVO, 31^a 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, 31^a 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

ADI 3951 / DF

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 “*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.

É o voto.

29/05/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.951 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. MARCO AURÉLIO**
REDATOR DO ACÓRDÃO : **MIN. EDSON FACHIN**
REQTE.(S) : **CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS**
ADV.(A/S) : **ADVOGADOS DO BRASIL**
INTDO.(A/S) : **MARCUS VINICIUS FURTADO COÊLHO E**
ADV.(A/S) : **OUTRO(A/S)**
INTDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**
ADV.(A/S) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
INTDO.(A/S) : **CONGRESSO NACIONAL**

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Adoto o bem lançado relatório proferido pelo i. Ministro Marco Aurélio.

Permito-me, contudo, rememorar as premissas fáticas que conduziram às minhas conclusões na matéria.

A presente ação direta foi aforada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CF/OAB) e tem por objeto as expressões “*imediata*” e “*apreensão do documento de habilitação*” contidas no art. 218, III, do Código de Trânsito Brasileiro, na redação conferida pela Lei n.º 11.334/2006. Reproduzo o teor do dispositivo:

“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:

(...)

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

Infração - gravíssima;

ADI 3951 / DF

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

O CF/OAB aponta como parâmetro de verificação da constitucionalidade dos termos objurgados os incisos LIV e LV do artigo 5º da Constituição da República, cujo teor também reproduzo:

“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:

(...)

LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;”

Na óptica do requerente, portanto, os termos impugnados do dispositivo atacado ofenderiam as garantias constitucionais ao contraditório e à ampla defesa, na medida em que permitem a imediata imposição de sanção administrativa, sem a necessidade de instauração de prévio processo administrativo.

O art. 218, ora impugnado, foi objeto de alteração legislativa, como referido, operada pela Lei n.º 11.334/2006. Tal alteração tornou a situação do motorista infrator, ao mesmo tempo, mais gravosa e mais branda.

Ao elevar o patamar de extrapolação da velocidade máxima exigido para classificação da infração como *gravíssima*, o controle foi abrandado. Afinal, na redação anterior bastava que a velocidade máxima fosse extrapolada em patamar superior a 20% (vinte por cento) para que a infração fosse considerada *gravíssima*. Com a alteração, esse patamar precisa ser ultrapassado em 50% (cinquenta por cento) para a infração ser

ADI 3951 / DF

gravíssima.

Lado outro, em relação à suspensão do direito de dirigir e à consequente apreensão do documento de habilitação, alterações que são objeto da presente ação, a repressão ao motorista infrator se tornou mais gravosa, já que se permitiu a suspensão *imediate* de tal direito. É em relação a essa medida que o CF/OAB se insurge.

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

Ademais, conforme bem ressaltou a d. Procuradoria-Geral da República em parecer colacionado aos autos, as medidas previstas pelo dispositivo impugnado, ou seja, a suspensão imediata do direito de dirigir e a apreensão do documento de habilitação, têm evidente natureza acautelatória, providências administrativas que visam assegurar a eficiência da fiscalização de trânsito em casos de flagrante de prática de ato classificado como de gravíssimo risco para a segurança pública. Em que pesem as alegações do requerente, não se trata de aplicação sumária de penas administrativas, portanto. Não verifico, assim, violação dos princípios do contraditório e da ampla defesa. De se considerar, ademais, que, em caso de injustiça ou abuso, tanto o contraditório como a ampla defesa estarão assegurados, embora seu exercício seja postergado, sem diminuição de eficácia ou sem que se verifique ofensa a direitos fundamentais ou à proporcionalidade.

Ante o exposto, manifesto, respeitosamente e com a devida vênia, divergência e julgo improcedente o pedido para: *i)* declarar a constitucionalidade da expressão “imediate”, presente no art. 218, inciso III, do Código de Trânsito Brasileiro; *ii)* para declarar a constitucionalidade da locução “apreensão do documento de habilitação”,

ADI 3951 / DF

também constante do art. 218, inciso III, do Código de Trânsito Brasileiro.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.951

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. MARCO AURÉLIO

REDATOR DO ACÓRDÃO : MIN. EDSON FACHIN

REQTE.(S) : CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL

ADV.(A/S) : MARCUS VINICIUS FURTADO COELHO (18958/DF, 167075/MG, 2525/PI) E OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

Decisão: O Tribunal, por maioria, julgou improcedente o pedido formulado na ação direta para: i) declarar a constitucionalidade da expressão "imediate", presente no art. 218, inciso III, do Código de Trânsito Brasileiro; ii) declarar a constitucionalidade da locução "apreensão do documento de habilitação", também constante do art. 218, inciso III, do Código de Trânsito Brasileiro, nos termos do voto do Ministro Edson Fachin, Redator para o acórdão, vencido o Ministro Marco Aurélio (Relator), que julgava parcialmente procedente o pedido. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica, o Ministro Dias Toffoli (Presidente). Plenário, Sessão Virtual de 22.5.2020 a 28.5.2020.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário