

UNICESUMAR
DIREITO

A RESPONSABILIDADE DO ESTADO EM AUTOS DE INFRAÇÃO DE TRÂNSITO
IRREGULARES

CÉSAR AUGUSTO DA SILVA MACHADO

MARINGÁ
2025

CÉSAR AUGUSTO DA SILVA MACHADO

A RESPONSABILIDADE DO ESTADO EM AUTOS DE INFRAÇÃO DE TRÂNSITO
IRREGULARES

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Curso de Direito da Universidade Fictícia do Brasil
(UFB), como requisito parcial para obtenção do grau
de Bacharel em Direito.

Orientador(a): Prof(a). Dr(a). CLAUDINEIA VELOSO

MARINGÁ

2025

CÉSAR AUGUSTO DA SILVA MACHADO

RESUMO

A presente monografia analisa a configuração da responsabilidade civil extracontratual do Estado brasileiro em razão da expedição de autos de infração de trânsito (AITs) irregulares. O estudo aborda a relevância de aprofundar a compreensão sobre os mecanismos de controle da legalidade dos atos administrativos sancionatórios no âmbito do direito de trânsito, delimitando as hipóteses e condições em que o Estado pode ser civilmente responsabilizado pelos prejuízos decorrentes de AITs emitidos em desacordo com o ordenamento jurídico. Para tanto, revisita os fundamentos teóricos da responsabilidade civil do Estado no direito brasileiro, com ênfase na teoria do risco administrativo consagrada no artigo 37, §6º, da Constituição Federal de 1988, descreve os requisitos formais e materiais de validade do auto de infração de trânsito, conforme o Código de Trânsito Brasileiro (CTB) e as resoluções do CONTRAN, identifica os vícios e irregularidades mais comuns que podem macular os AITs, examinando como se caracteriza o dano (material e moral) e o nexo de causalidade entre a conduta estatal e o prejuízo suportado pelo administrado, e discute a possibilidade de ação de regresso do Estado contra o agente público responsável pela irregularidade. A metodologia empregada consistiu em pesquisa bibliográfica e documental, com análise de doutrina especializada, legislação pertinente e jurisprudência dos Tribunais Superiores e estaduais. O trabalho está estruturado em três capítulos, dedicando-se o primeiro aos fundamentos da responsabilidade civil do Estado, o segundo ao processo administrativo de trânsito e o terceiro às irregularidades nos AITs e suas consequências jurídicas, buscando sintetizar os achados da pesquisa e apontar caminhos para aprimoramento da atuação administrativa na fiscalização de trânsito.

Palavras-chave: Responsabilidade Civil do Estado; Auto de Infração de Trânsito; ABNT; Irregularidades; Direito Administrativo.

ABSTRACT

This monograph analyzes the configuration of the Brazilian State's extra-contractual civil liability due to the issuance of irregular traffic tickets (AITs). The study addresses the relevance of deepening the understanding of the mechanisms for controlling the legality of administrative sanctioning acts within traffic law, delimiting the hypotheses and conditions under which the State can be held civilly liable for damages resulting from AITs issued in disagreement with the legal system. To this end, it revisits the theoretical foundations of the State's civil liability in Brazilian law, with an emphasis on the administrative risk theory enshrined in Article 37, §6 of the 1988 Federal Constitution, describes the formal and material requirements for the validity of traffic tickets, in accordance with the Brazilian Traffic Code (CTB) and CONTRAN resolutions, identifies the most common defects and irregularities that can invalidate AITs, examining how damage (material and moral) and the causal link between state conduct and the prejudice suffered by the administered party are characterized, and discusses the possibility of the State's right of recourse against the public agent responsible for the irregularity. The methodology employed consisted of bibliographic and documentary research, with analysis of specialized doctrine, relevant legislation, and jurisprudence from Superior and state Courts. The work is structured in three chapters, with the first dedicated to the foundations of the State's civil liability, the second to the administrative traffic process, and the third to irregularities in AITs and their legal consequences, seeking to synthesize the research findings and point out ways to improve administrative action in traffic enforcement.

Keywords: State Civil Liability; Traffic Ticket; ABNT; Irregularities; Administrative Law.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	06
1 FUNDAMENTOS DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO	07
1.1 Evolução Histórica da Responsabilidade Estatal.....	08
1.2 A Responsabilidade Objetiva no Direito Brasileiro: O Artigo 37, §6º, da CF/88.....	09
1.3 Elementos da Responsabilidade Civil do Estado.....	10
1.4 Ação de Regresso.....	11
2 O PROCESSO ADMINISTRATIVO DE TRÂNSITO	11
2.1 Competência para Fiscalização e Autuação no Sistema Nacional de Trânsito (SNT)..	11
2.2 O Auto de Infração de Trânsito (AIT): Requisitos Formais e Materiais.....	12
2.3 Fases do Processo Administrativo de Trânsito.....	14
2.4 Princípios Aplicáveis ao Processo Administrativo de Trânsito.....	14
3 IRREGULARIDADES EM AUTOS DE INFRAÇÃO E A RESPONSABILIDADE ESTATAL	16
3.1 Tipos Comuns de Irregularidades em AITs.....	17
3.2 Análise de Casos e Jurisprudência sobre Anulação de AITs.....	18
3.3 O Dano Decorrente do AIT Irregular.....	19
3.4 A Configuração da Responsabilidade do Estado por AITs Irregulares.....	20
3.5 Ação de Regresso Contra o Agente Público.....	21
CONCLUSÃO	22
REFERÊNCIAS	24

1. INTRODUÇÃO

A presente monografia aborda a temática da responsabilidade civil do Estado frente à emissão de autos de infração de trânsito (AITs) que padecem de irregularidades. No contexto brasileiro, onde o volume de veículos e a complexidade da malha viária demandam uma fiscalização de trânsito intensa e constante por parte dos órgãos e entidades componentes do Sistema Nacional de Trânsito (SNT), a ocorrência de equívocos e vícios nos procedimentos de autuação não é incomum.

Tais irregularidades, sejam elas de natureza formal ou material, podem gerar consequências significativas para os cidadãos, desde a imposição indevida de penalidades pecuniárias e pontuação na Carteira Nacional de Habilitação (CNH) até restrições mais severas ao direito de dirigir, configurando, em muitos casos, danos passíveis de reparação.

A relevância deste estudo reside na necessidade de aprofundar a compreensão sobre os mecanismos de controle da legalidade dos atos administrativos sancionatórios no âmbito do direito de trânsito e, principalmente, delimitar as hipóteses e as condições em que o Estado pode ser civilmente responsabilizado pelos prejuízos decorrentes de AITs emitidos em desacordo com o ordenamento jurídico. A análise se justifica não apenas pela perspectiva do direito individual do cidadão lesado, que busca a anulação do ato irregular e a devida compensação pelos danos sofridos, mas também pela ótica do interesse público, que exige uma atuação administrativa pautada pela legalidade, eficiência e respeito aos direitos fundamentais, incluindo o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa no processo administrativo de trânsito.

O objetivo geral deste Trabalho de Conclusão de Curso é analisar a configuração da responsabilidade civil extracontratual do Estado brasileiro em razão da expedição de autos de infração de trânsito irregulares. Para tanto, buscar-se-á atingir os seguintes objetivos específicos: (i) Revisitar os fundamentos teóricos da responsabilidade civil do Estado no direito brasileiro, com ênfase na teoria do risco administrativo consagrada no artigo 37, §6º, da Constituição Federal de 1988; (ii) Descrever os requisitos formais e materiais de validade do auto de infração de trânsito, conforme o Código de Trânsito Brasileiro (CTB) e as resoluções do Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN); (iii) Identificar os vícios e irregularidades mais comuns que podem macular os AITs, levando à sua anulação na

esfera administrativa ou judicial; (iv) Examinar, com base na doutrina e na jurisprudência pátria, como se caracteriza o dano (material e moral) e o nexo de causalidade entre a conduta estatal (emissão do AIT irregular) e o prejuízo suportado pelo administrado, para fins de responsabilização civil; (v) Discutir a possibilidade de ação de regresso do Estado contra o agente público responsável pela irregularidade, nos casos de dolo ou culpa.

A metodologia empregada consistiu em pesquisa bibliográfica e documental, com análise de doutrina especializada em Direito Administrativo e Direito de Trânsito, legislação pertinente (Constituição Federal, Código de Trânsito Brasileiro, Leis esparsas e Resoluções do CONTRAN), bem como consulta à jurisprudência dos Tribunais Superiores (Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça) e Tribunais de Justiça estaduais, buscando identificar os entendimentos consolidados e as controvérsias existentes sobre o tema.

O trabalho está estruturado em três capítulos principais, além desta introdução e da conclusão. O primeiro capítulo dedicar-se-á aos fundamentos da responsabilidade civil do Estado, abordando sua evolução histórica, as teorias aplicáveis e os pressupostos gerais no ordenamento jurídico brasileiro. O segundo capítulo tratará especificamente do processo administrativo de trânsito, detalhando as fases, os princípios norteadores e os requisitos de validade do auto de infração. Por fim, o terceiro capítulo analisará diretamente as irregularidades nos AITs e suas consequências jurídicas, focando na caracterização da responsabilidade estatal, na análise de danos e na jurisprudência correlata. A conclusão buscará sintetizar os achados da pesquisa, respondendo ao problema central e apontando possíveis caminhos para aprimoramento da atuação administrativa na fiscalização de trânsito.

Capítulo 1: FUNDAMENTOS DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

A compreensão da responsabilidade do Estado por atos de seus agentes, incluindo aqueles relacionados à fiscalização de trânsito, perpassa necessariamente a análise dos fundamentos da responsabilidade civil extracontratual da Administração Pública no ordenamento jurídico brasileiro. Este capítulo visa a explorar as bases teóricas e normativas que sustentam o dever estatal de indenizar os particulares por danos decorrentes de suas ações ou omissões, estabelecendo o alicerce para a discussão específica sobre os autos de infração de trânsito irregulares.

1.1 Evolução Histórica da Responsabilidade Estatal

A trajetória da responsabilidade civil do Estado é marcada por uma significativa evolução, partindo de um paradigma de total irresponsabilidade para alcançar o modelo de responsabilidade objetiva adotado em muitas democracias contemporâneas, incluindo o Brasil. Historicamente, prevaleceu por longo período a ideia da soberania absoluta do Estado, sintetizada em máximas como "o rei não erra" (*the king can do no wrong*) ou "o Fisco não pode ser demandado em juízo" (*le fisc ne peut mal faire*). Sob essa ótica, o Estado, como ente soberano e detentor do poder de império, não se submetia às mesmas regras aplicáveis aos particulares, gozando de imunidade jurisdicional e não respondendo pelos atos lesivos praticados por seus agentes.

Essa fase de irresponsabilidade, contudo, mostrou-se incompatível com os ideais do Estado de Direito, que pressupõe a submissão de todos, inclusive do Poder Público, ao império da lei e a garantia dos direitos individuais. Gradualmente, a doutrina e a jurisprudência passaram a admitir a responsabilização estatal, inicialmente de forma tímida e restrita. Uma primeira etapa evolutiva distinguiu os atos de império (praticados pelo Estado no exercício de sua soberania, para os quais se mantinha a irresponsabilidade) dos atos de gestão (em que o Estado atuava de forma similar a um particular, admitindo-se a responsabilidade com base nas regras do direito civil comum, geralmente exigindo a comprovação de culpa).

Posteriormente, desenvolveu-se a teoria da culpa administrativa (ou *faute du service* no direito francês), que representou um avanço significativo. Por essa teoria, o Estado passaria a responder pelos danos causados por seus agentes quando o serviço público funcionasse mal, não funcionou ou funcionou tardiamente. A responsabilidade ainda era subjetiva, mas a culpa não precisava ser individualizada na pessoa do agente; bastava a demonstração da falha anônima do serviço. A vítima não necessitava identificar o funcionário culpado, mas sim comprovar que o dano decorreu de um mau funcionamento da máquina administrativa.

Finalmente, consolidou-se a teoria do risco administrativo, que fundamenta a responsabilidade objetiva do Estado. Essa teoria parte do pressuposto de que a atividade administrativa, por sua própria natureza e pelos poderes conferidos ao Estado, gera riscos

para os administrados. Os benefícios decorrentes da atuação estatal são compartilhados por toda a coletividade, sendo justo, portanto, que os ônus (danos) eventualmente causados a particulares em decorrência dessa atividade também sejam suportados pela coletividade, por meio da indenização paga pelo erário. A responsabilidade, nesse caso, independe da demonstração de culpa ou dolo do agente público ou da falha do serviço; basta a comprovação da conduta estatal (ação ou omissão), do dano sofrido pelo particular e do nexo de causalidade entre ambos.

1.2 A Responsabilidade Objetiva no Direito Brasileiro: O Artigo 37, §6º, da CF/88

O ordenamento jurídico brasileiro adotou expressamente a teoria do risco administrativo, consagrando a responsabilidade objetiva do Estado. O marco normativo fundamental é o artigo 37, §6º, da Constituição Federal de 1988, que dispõe:

As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa

A leitura atenta desse dispositivo revela os elementos centrais da responsabilidade estatal no Brasil. Primeiramente, abrange tanto as pessoas jurídicas de direito público (União, Estados, Distrito Federal, Municípios, autarquias e fundações públicas) quanto as pessoas jurídicas de direito privado que prestam serviços públicos por delegação (concessionárias e permissionárias). Em segundo lugar, estabelece que a responsabilidade decorre dos danos que seus agentes, agindo nessa qualidade (ou seja, no exercício da função pública ou a pretexto de exercê-la), causarem a terceiros (particulares lesados).

O núcleo da norma reside na adoção da responsabilidade objetiva, dispensando a necessidade de comprovação de culpa ou dolo por parte do agente ou de falha no serviço para que surja o dever de indenizar. Conforme leciona Celso Antônio Bandeira de Mello, a teoria do risco administrativo, adotada pela Constituição, implica que "a Administração tem o dever de indenizar o dano sofrido por terceiro em razão de sua atividade, salvo se o

lesado concorreu para ele ou se o evento danoso resultou de força maior"(MELLO, 2019, p. 1035) A responsabilidade baseia-se, portanto, na relação de causalidade entre a atuação administrativa e o prejuízo sofrido pelo particular.

É importante notar que a teoria do risco administrativo não se confunde com a teoria do risco integral, modalidade extremada e raramente admitida, na qual o Estado responderia sempre e em qualquer circunstância, mesmo diante de culpa exclusiva da vítima, caso fortuito ou força maior. No risco administrativo, admite-se a exclusão ou atenuação da responsabilidade estatal caso se comprove a ocorrência dessas excludentes.

1.3 Elementos da Responsabilidade Civil do Estado

Para que se configure a responsabilidade civil objetiva do Estado, com o consequente dever de indenizar, é necessária a presença concomitante de três elementos essenciais:

a) **Conduta Estatal:** Refere-se à ação ou omissão praticada por um agente público agindo nessa qualidade. A conduta pode ser lícita ou ilícita. Mesmo atos lícitos praticados pela Administração podem gerar danos a particulares que não têm o dever jurídico de suportá-los, ensejando a responsabilidade objetiva (por exemplo, a interdição de uma rua para obras públicas que causa prejuízo a comerciantes locais). No caso de omissão, a doutrina majoritária entende que a responsabilidade do Estado é, em regra, subjetiva, exigindo a comprovação da culpa administrativa (omissão culposa, falha no dever de agir). Contudo, há situações em que a omissão específica, diante de um dever legal concreto de agir para evitar o dano, pode atrair a responsabilidade objetiva.

b) **Dano:** É a lesão a um bem jurídico tutelado, seja ele de natureza patrimonial (dano material, incluindo danos emergentes e lucros cessantes) ou extrapatrimonial (dano moral, relacionado à violação de direitos da personalidade, como honra, imagem, integridade psíquica). O dano deve ser certo (não meramente hipotético), atual e juridicamente relevante. A comprovação da extensão do dano é fundamental para a fixação do valor da indenização.

c) **Nexo de Causalidade:** É o vínculo lógico entre a conduta estatal (ação ou omissão) e o dano sofrido pelo particular. É preciso demonstrar que o prejuízo foi

consequência direta e imediata da atuação administrativa. Como mencionado, o nexo causal pode ser rompido ou atenuado pela ocorrência de culpa exclusiva ou concorrente da vítima, caso fortuito, força maior ou fato exclusivo de terceiro.

1.4 Ação de Regresso

O mesmo artigo 37, §6º, da Constituição Federal, ao estabelecer a responsabilidade objetiva do Estado perante o terceiro lesado, ressalva o direito de regresso contra o agente público responsável pelo dano, "nos casos de dolo ou culpa". Isso significa que, após indenizar a vítima, a Administração Pública pode (e, em regra, deve) buscar o ressarcimento junto ao servidor ou agente que efetivamente causou o prejuízo, desde que este tenha agido com intenção (dolo) ou negligência, imprudência ou imperícia (culpa).

A responsabilidade do agente perante a Administração é, portanto, subjetiva, dependendo da comprovação de sua culpa ou dolo. Essa dualidade de regimes (responsabilidade objetiva do Estado perante o terceiro e subjetiva do agente perante o Estado) visa a garantir a reparação do dano à vítima de forma mais célere e eficaz, sem prejuízo da apuração da responsabilidade individual do agente que deu causa ao dano.

Compreendidos esses fundamentos, torna-se possível adentrar a análise específica da responsabilidade estatal no contexto dos autos de infração de trânsito, objeto dos próximos capítulos.

Capítulo 2: O PROCESSO ADMINISTRATIVO DE TRÂNSITO

Após a análise dos fundamentos gerais da responsabilidade civil do Estado, este capítulo se debruça sobre o contexto específico em que se inserem os autos de infração de trânsito (AITs): o processo administrativo de trânsito. Compreender a estrutura desse processo, os órgãos competentes, os requisitos formais e materiais do AIT e os princípios que o regem é crucial para identificar as possíveis irregularidades que podem ensejar a responsabilidade estatal.

2.1 Competência para Fiscalização e Autuação no Sistema Nacional de Trânsito (SNT)

O Sistema Nacional de Trânsito (SNT), instituído pelo Código de Trânsito Brasileiro (CTB - Lei nº 9.503/1997), é um conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que tem por finalidade o exercício das atividades de planejamento, administração, normatização, pesquisa, registro e licenciamento de veículos, formação, habilitação e reciclagem de condutores, educação, engenharia, operação do sistema viário, policiamento, fiscalização, julgamento de infrações e de recursos, e aplicação de penalidades.

A competência para fiscalizar o trânsito, lavrar autos de infração e aplicar as medidas administrativas cabíveis é distribuída entre os diversos entes que compõem o SNT, conforme as esferas de atuação e a natureza da via. De forma geral:

Órgãos e entidades executivos de trânsito da União: Principalmente a Polícia Rodoviária Federal (PRF), responsável pela fiscalização em rodovias e estradas federais, e a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), em relação a infrações específicas ligadas ao transporte rodoviário de cargas e passageiros.

Órgãos e entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal: Os Departamentos Estaduais de Trânsito (DETRANs) e o DETRAN-DF, com competência residual e atuação principal em vias urbanas e rodovias estaduais, além das Polícias Militares, mediante convênio, conforme artigo 23, III, do CTB.

Órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios: Responsáveis pela fiscalização de trânsito, autuação e aplicação de medidas administrativas por infrações de circulação, estacionamento e parada nas vias urbanas municipais, bem como por infrações relativas ao excesso de peso, dimensões e lotação dos veículos. Atuam por meio de seus agentes de trânsito municipais.

A correta identificação do órgão competente para a autuação é um requisito de validade do ato administrativo. A autuação realizada por agente ou órgão incompetente configura vício insanável, levando à nulidade do auto de infração.

2.2 O Auto de Infração de Trânsito (AIT): Requisitos Formais e Materiais

O Auto de Infração de Trânsito (AIT) é o ato administrativo que dá início ao processo para apuração de uma infração e aplicação da respectiva penalidade. Por se tratar de um ato vinculado, sua validade depende estritamente da observância dos requisitos formais e materiais previstos na legislação.

O artigo 280 do CTB estabelece os requisitos mínimos do AIT:

Tipificação da infração: Descrição clara da conduta infracional, com a correspondente capitulação no CTB.

Local, data e hora do cometimento da infração: Elementos essenciais para situar o fato no tempo e no espaço.

Caracteres da placa de identificação do veículo, sua marca e espécie, e outros elementos julgados necessários à sua identificação: Individualização do veículo autuado.

O prontuário do condutor, sempre que possível: Identificação do infrator, quando aplicável (embora a responsabilidade pela multa seja primariamente do proprietário, a pontuação recai sobre o condutor).

Identificação do órgão ou entidade e da autoridade ou agente autuador ou equipamento que comprovar a infração: Identificação do responsável pela autuação.

Assinatura do infrator, sempre que possível, valendo esta como notificação do cometimento da infração: Formalidade que busca dar ciência imediata ao infrator.

Além desses requisitos, o §2º do mesmo artigo 280 exige que a infração seja 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. O §3º veda a lavratura do AIT por solicitação de terceiros, salvo nos casos de flagrante e impossibilidade de autuação direta pelo agente.

O CONTRAN, por meio de resoluções específicas (atualmente consolidadas principalmente pela Resolução nº 918/2022 e pelo Manual Brasileiro de Fiscalização de Trânsito - MBFT), detalha minuciosamente os procedimentos e os campos obrigatórios do

AIT, incluindo informações sobre o equipamento medidor (no caso de multas por excesso de velocidade ou alcoolemia), a descrição da situação observada, entre outros. A ausência ou o preenchimento incorreto de qualquer campo considerado obrigatório pelo CONTRAN pode invalidar o auto de infração.

Os vícios formais referem-se justamente ao descumprimento dessas exigências de forma (ex: erro na placa, local impreciso, falta de identificação do agente, ausência de descrição da conduta). Já os vícios materiais dizem respeito ao conteúdo do ato, como a inexistência da infração, a atipicidade da conduta descrita, ou a autuação baseada em erro de fato ou de direito.

2.3 Fases do Processo Administrativo de Trânsito

O processo administrativo para imposição de penalidade de trânsito deve observar um rito específico, garantindo ao suposto infrator o direito à defesa. As principais fases são:

1. Lavratura do AIT: O agente constata a infração e lavra o auto, conforme os requisitos legais.
2. Notificação da Autuação (NA): Expedida no prazo máximo de 30 dias contados da data da infração (art. 281, parágrafo único, II, CTB). Esta notificação informa o proprietário sobre a autuação e abre prazo para a apresentação da Defesa da Autuação (também conhecida como Defesa Prévia) e, se for o caso, para a indicação do condutor infrator.
3. Defesa da Autuação (Defesa Prévia): Oportunidade para o proprietário ou o condutor indicado apresentar argumentos contra a autuação, focando principalmente em erros formais do AIT ou inconsistências evidentes. O prazo não será inferior a 30 dias (conforme Res. 918/2022).
4. Julgamento da Consistência do AIT: A autoridade de trânsito analisa a defesa prévia (se apresentada) e a regularidade do auto. Se considerar o AIT inconsistente ou irregular, determinará seu arquivamento. Se o considerar consistente, aplicará a penalidade.

5. Notificação da Penalidade (NP): Após o julgamento da consistência (ou o decurso do prazo para defesa prévia sem manifestação), a autoridade expede a Notificação da Penalidade, informando sobre a multa aplicada e/ou outras penalidades (pontuação, suspensão, etc.) e abrindo prazo para pagamento ou interposição de recurso.

6. Recurso à JARI (Junta Administrativa de Recursos de Infrações): O infrator pode recorrer da decisão que aplicou a penalidade à JARI, órgão colegiado responsável por julgar os recursos em primeira instância administrativa. O prazo é o mesmo da data de vencimento para pagamento da multa constante na NP (art. 282, §4º, CTB).

7. Recurso ao CETRAN/CONTRANDIFE/Colegiado Especial: Da decisão da JARI, cabe recurso em segunda instância ao Conselho Estadual de Trânsito (CETRAN), ao Conselho de Trânsito do Distrito Federal (CONTRANDIFE) ou a um colegiado especial (no caso de órgãos da União), conforme a competência do órgão autuador (art. 289 do CTB). O prazo é de 30 dias a contar da publicação ou notificação da decisão da JARI.

A Súmula 312 do STJ é clara ao afirmar: "No processo administrativo para imposição de multa de trânsito, são necessárias as notificações da autuação e da aplicação da pena decorrente da infração". A ausência ou irregularidade em qualquer dessas notificações (NA ou NP) configura cerceamento de defesa e acarreta a nulidade do processo.

2.4 Princípios Aplicáveis ao Processo Administrativo de Trânsito

Como qualquer processo administrativo, aquele destinado à apuração de infrações de trânsito deve ser pautado pelos princípios constitucionais e legais que regem a Administração Pública, com destaque para:

Legalidade: A Administração só pode agir nos estritos termos da lei. A autuação e a aplicação de penalidades devem ter previsão legal expressa e seguir rigorosamente os procedimentos estabelecidos.

Impessoalidade: A atuação administrativa deve visar ao interesse público, sem favorecimentos ou perseguições.

Moralidade: A conduta dos agentes deve ser pautada pela ética e boa-fé.

Publicidade: Os atos administrativos devem ser públicos, ressalvadas as hipóteses legais de sigilo, garantindo a transparência e o controle social.

Eficiência: A Administração deve buscar os melhores resultados com os meios disponíveis.

Devido Processo Legal (Due Process of Law): Ninguém será privado de seus bens ou direitos sem o devido processo legal (art. 5º, LIV, CF/88), o que inclui o direito a um processo justo, com regras claras e previamente estabelecidas.

Contraditório e Ampla Defesa: Aos litigantes em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral, são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes (art. 5º, LV, CF/88). Isso implica o direito de ser notificado, de apresentar defesa e provas, de recorrer das decisões e de ter seus argumentos considerados pela autoridade julgadora.

Motivação: Os atos administrativos, especialmente os que neguem, restrinjam ou afetem direitos ou interesses, devem ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos (art. 50 da Lei nº 9.784/99, aplicável subsidiariamente). A decisão que julga a consistência do AIT ou o recurso deve ser fundamentada.

A inobservância desses princípios pode macular o processo administrativo, tornando o auto de infração e a penalidade dele decorrente passíveis de anulação, o que, por sua vez, pode configurar o ato ilícito estatal gerador do dever de indenizar, conforme será detalhado no próximo capítulo.

CAPÍTULO 3: IRREGULARIDADES EM AUTOS DE INFRAÇÃO E A RESPONSABILIDADE ESTATAL

Este capítulo adentra o cerne da investigação proposta: a análise das irregularidades que podem viciar os autos de infração de trânsito (AITs) e a consequente configuração da responsabilidade civil do Estado pelos danos que tais atos ilegais venham a causar aos administrados. A partir dos fundamentos teóricos da responsabilidade estatal e da compreensão do processo administrativo de trânsito, detalhados nos capítulos anteriores,

examinar-se-á como a falha da Administração na emissão ou condução do processo relativo a um AIT pode gerar o dever de indenizar.

3.1 Tipos Comuns de Irregularidades em AITs

As irregularidades que podem macular um auto de infração de trânsito são diversas, podendo ser classificadas, didaticamente, em vícios formais e vícios materiais.

a) **Vícios Formais:** Referem-se ao descumprimento dos requisitos extrínsecos do ato, ou seja, aqueles relacionados à forma como o AIT deve ser lavrado e como o processo deve ser conduzido. Conforme visto no Capítulo 2, o artigo 280 do CTB e as resoluções do CONTRAN estabelece uma série de informações obrigatórias que devem constar no auto. A ausência ou o erro no preenchimento de qualquer um desses campos essenciais pode invalidar o ato. Exemplos comuns incluem:

Erro na identificação do veículo: Placa incorreta, marca ou modelo divergente.

Local da infração impreciso ou incorreto: Dificuldade ou impossibilidade de verificar se o local pertence à circunscrição do agente autuador ou se as regras de trânsito ali vigentes foram de fato violadas.

Data ou hora da infração incorreta ou ausente.

Falta de tipificação da infração ou tipificação incorreta: Não indicar o artigo do CTB infringido ou apontar um dispositivo legal que não corresponde à conduta descrita.

Ausência de descrição da conduta: Não detalhar minimamente o que o condutor fez para configurar a infração.

Falta de identificação do agente autuador ou do equipamento: Impossibilidade de aferir a competência e a legitimidade da autuação.

Ausência de assinatura do agente (quando não for eletrônico) ou do infrator (quando possível e não justificada a ausência).

Utilização de equipamento não aferido ou irregular: No caso de multas por excesso de velocidade, alcoolemia, etc., o equipamento deve estar regular e com a verificação metrológica em dia, conforme normas do INMETRO e CONTRAN.

Irregularidades na notificação: Ausência da Notificação da Autuação (NA) ou da Notificação da Penalidade (NP), ou expedição fora do prazo legal de 30 dias para a NA (art. 281, parágrafo único, II, CTB), configurando cerceamento de defesa e decadência do direito de punir.

b) Vícios Materiais: Dizem respeito ao conteúdo do ato administrativo, à sua substância. Envolvem a própria existência ou a correta interpretação dos fatos e do direito aplicável. Exemplos incluem:

Inexistência do fato: A infração descrita simplesmente não ocorreu.

Atipicidade da conduta: O fato ocorrido não se enquadra em nenhuma infração prevista no CTB.

Incompetência do agente ou órgão autuador: A autuação foi realizada por quem não detinha competência legal para tal (ex: agente municipal autuando em rodovia federal).

Vício de objeto: A penalidade aplicada não corresponde à prevista para a infração cometida.

Vício de motivo: A autuação se baseia em fatos inexistentes, falsos ou interpretados erroneamente. A falta de motivação explícita ou a motivação contraditória também podem configurar vício material.

Vício de finalidade: O ato foi praticado com fim diverso daquele previsto em lei (desvio de finalidade).

Erro de direito: Aplicação incorreta da norma jurídica ao caso concreto.

Tanto os vícios formais quanto os materiais, uma vez comprovados, têm o condão de invalidar o auto de infração e, conseqüentemente, as penalidades dele decorrentes.

3.2 Análise de Casos e Jurisprudência sobre Anulação de AITs

A jurisprudência dos tribunais brasileiros é farta em casos de anulação de autos de infração de trânsito devido a irregularidades. A análise dessas decisões é fundamental para compreender como os tribunais interpretam os requisitos legais e aplicam os princípios do processo administrativo.

Um ponto recorrente é a questão das notificações. Conforme a Súmula 312 do STJ, a dupla notificação (da autuação e da penalidade) é imprescindível. A ausência de uma delas, ou a expedição da Notificação da Autuação após o prazo decadencial de 30 dias, leva invariavelmente à anulação do processo administrativo. O julgado do TJDF-T mencionado no capítulo anterior (Acórdão 1227185) ilustra bem essa questão, ao anular a multa por falta de comprovação da efetiva ciência do infrator via Sistema de Notificação Eletrônica (SNE), reforçando que o ônus da prova da notificação válida recai sobre a Administração Pública.

Outro ponto sensível é a descrição da infração e a motivação. Os tribunais exigem que o AIT descreva minimamente a conduta praticada, permitindo ao administrado compreender do que está sendo acusado e exercer sua defesa. Autuações genéricas ou que não detalham as circunstâncias do fato são frequentemente anuladas por falta de motivação ou por cerceamento de defesa. Da mesma forma, a falta de indicação de elementos essenciais, como o local exato da infração ou a identificação clara do veículo, também são causas comuns de anulação.

No que tange aos equipamentos de fiscalização eletrônica, a jurisprudência é rigorosa quanto à necessidade de aferição periódica pelo INMETRO e à observância das normas do CONTRAN sobre instalação e sinalização. A ausência de comprovação da regularidade do equipamento invalida a autuação baseada em sua medição.

Decisões também anulam AITs por incompetência do agente autuador, especialmente em zonas de fronteira entre competências municipais, estaduais e federais. A clareza sobre a circunscrição de cada órgão fiscalizador é essencial para a validade do ato.

3.3 O Dano Decorrente do AIT Irregular

A emissão de um auto de infração irregular pode causar diversos tipos de danos ao cidadão, abrindo caminho para a responsabilização civil do Estado.

Dano Material: É o prejuízo de ordem patrimonial. O exemplo mais direto é o pagamento indevido da multa decorrente do AIT irregular. Nesse caso, o cidadão tem direito à restituição do valor pago, devidamente corrigido. Além disso, podem ocorrer outros danos materiais, como despesas com recursos administrativos ou judiciais (honorários advocatícios, custas processuais), ou até mesmo lucros cessantes, caso a irregularidade (ex: suspensão indevida da CNH) impeça o cidadão de exercer sua atividade profissional.

Dano Moral: Refere-se à lesão a direitos da personalidade, causando sofrimento, angústia, constrangimento ou abalo psicológico. A simples emissão de um AIT irregular, por si só, pode ser considerada um mero aborrecimento. Contudo, dependendo das circunstâncias e das consequências do ato ilegal, o dano moral pode se configurar. Situações como a inclusão indevida do nome do cidadão em cadastros de inadimplentes (CADIN) por não pagamento da multa irregular, a suspensão ou cassação indevida do direito de dirigir, a apreensão do veículo baseada em autuação nula, ou a exposição vexatória do cidadão podem gerar abalo moral indenizável. A jurisprudência tem reconhecido o dano moral em casos de equívocos grosseiros da Administração ou quando as consequências da autuação irregular extrapolam o mero dissabor.

A quantificação do dano moral é feita pelo juiz, considerando a gravidade da ofensa, a condição econômica das partes e o caráter punitivo-pedagógico da medida, buscando um valor que compense o sofrimento da vítima sem gerar enriquecimento ilícito.

3.4 A Configuração da Responsabilidade do Estado por AITs Irregulares

Para que o Estado seja responsabilizado civilmente pela emissão de um AIT irregular, devem estar presentes os três elementos discutidos no Capítulo 1: conduta estatal, dano e nexo de causalidade.

Conduta Estatal: A emissão do auto de infração irregular (seja por vício formal ou material) ou a condução viciada do processo administrativo (ex: falta de notificação) configura a conduta ilícita do agente público agindo nessa qualidade.

Dano: Deve ser comprovado o prejuízo efetivo sofrido pelo cidadão, seja ele material (pagamento da multa, despesas) ou moral (conforme análise acima).

Nexo de Causalidade: É preciso demonstrar que o dano foi consequência direta da irregularidade do AIT ou do processo. Por exemplo, o pagamento da multa só ocorreu porque o AIT foi emitido (indevidamente); a suspensão da CNH derivou diretamente da pontuação lançada com base na autuação nula.

Presentes esses elementos, aplica-se a regra do artigo 37, §6º, da CF/88: o Estado (a pessoa jurídica de direito público ou a prestadora de serviço público responsável pela autuação) tem o dever de indenizar o terceiro lesado, independentemente de comprovação de culpa do agente autuador. A responsabilidade é objetiva, bastando a demonstração do ato irregular, do dano e do nexo causal.

As excludentes de responsabilidade (culpa exclusiva da vítima, caso fortuito, força maior) dificilmente se aplicam nesse contexto, pois a irregularidade geralmente decorre de erro da própria Administração na aplicação da lei ou na condução do procedimento.

3.5 Ação de Regresso Contra o Agente Público

Conforme a parte final do artigo 37, §6º, da CF/88, uma vez condenado a indenizar o particular lesado pelo AIT irregular, o Estado tem o direito (e o dever, em nome do princípio da indisponibilidade do interesse público e da moralidade administrativa) de ajuizar ação de regresso contra o agente público que deu causa ao dano, desde que este tenha agido com dolo ou culpa.

Nesta ação regressiva, a responsabilidade do agente será apurada subjetivamente. Será necessário comprovar que o agente agiu com intenção de prejudicar (dolo) ou que cometeu um erro por negligência, imprudência ou imperícia (culpa) ao lavrar o AIT irregular ou conduzir o processo de forma viciada. Se comprovado o dolo ou a culpa, o agente será condenado a ressarcir o erário pelo valor da indenização paga ao particular.

Essa possibilidade de regresso é um importante mecanismo de controle da atuação dos agentes públicos, incentivando a diligência e o respeito à legalidade nos procedimentos de fiscalização e autuação de trânsito.

CONCLUSÃO

Ao longo deste Trabalho de Conclusão de Curso, buscou-se analisar a complexa questão da responsabilidade civil do Estado diante da emissão de autos de infração de trânsito (AITs) maculados por irregularidades. A pesquisa perpassou os fundamentos teóricos da responsabilidade extracontratual da Administração Pública, a estrutura e os procedimentos do processo administrativo de trânsito e, finalmente, as consequências jurídicas dos vícios que podem invalidar as autuações.

Restou demonstrado que o ordenamento jurídico brasileiro, ao adotar a teoria do risco administrativo, consagrada no artigo 37, §6º, da Constituição Federal de 1988, estabelece um regime de responsabilidade objetiva para o Estado. Isso significa que, para configurar o dever de indenizar, basta a comprovação da conduta estatal (a emissão do AIT irregular ou a falha na condução do processo), do dano sofrido pelo particular (seja material ou moral) e do nexo de causalidade entre ambos, independentemente da comprovação de dolo ou culpa do agente público envolvido.

Verificou-se que o processo administrativo de trânsito é regido por uma série de princípios fundamentais, como a legalidade, o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa. A inobservância desses princípios, bem como o descumprimento dos requisitos formais e materiais estabelecidos pelo Código de Trânsito Brasileiro e pelas resoluções do CONTRAN para a lavratura do AIT e para as notificações (da autuação e da penalidade), configura irregularidade apta a invalidar o ato administrativo. A jurisprudência analisada, notadamente a Súmula 312 do STJ e decisões de tribunais como o TJDF, corrobora a necessidade de rigor na observância desses procedimentos, sob pena de nulidade.

As irregularidades, sejam elas formais (erros de preenchimento, notificações intempestivas) ou materiais (inexistência do fato, incompetência do agente), ao invalidar o AIT, podem gerar danos aos cidadãos. O dano material mais evidente é o pagamento indevido da multa, mas podem ocorrer outros prejuízos, como despesas processuais ou lucros cessantes. O dano moral, embora não decorra automaticamente de qualquer irregularidade, pode ser configurado em situações de maior gravidade, como a suspensão indevida do direito de dirigir ou a inscrição em cadastros de inadimplentes, causando constrangimento e abalo que extrapolam o mero dissabor.

Conclui-se, portanto, que o Estado é, sim, civilmente responsável pelos danos decorrentes da emissão de autos de infração de trânsito irregulares. A configuração dessa responsabilidade, nos moldes objetivos, exige a demonstração do ato administrativo viciado, do dano efetivo e do liame causal. A existência de mecanismos de controle administrativo (defesa prévia, recursos à JARI e ao CETRAN/CONTRANDIFE) e judicial (ações anulatórias e indenizatórias) é essencial para garantir a correção das falhas e a reparação dos prejuízos causados aos administrados.

Ademais, a previsão constitucional da ação de regresso contra o agente público que agiu com dolo ou culpa reforça a necessidade de uma atuação diligente e pautada pela estrita legalidade por parte dos responsáveis pela fiscalização de trânsito. Embora a responsabilidade primária perante o cidadão seja objetiva e recaia sobre o ente estatal, a apuração da responsabilidade subjetiva do agente é um instrumento importante para a moralidade administrativa e para a melhoria contínua dos serviços públicos.

Sugere-se, para trabalhos futuros, um aprofundamento na análise quantitativa e qualitativa da jurisprudência sobre o tema em diferentes tribunais do país, bem como um estudo sobre a efetividade da ação de regresso nos casos de AITs irregulares. A contínua busca por mecanismos que aprimorem a legalidade, a transparência e a eficiência da fiscalização de trânsito é fundamental para a construção de um sistema mais justo e seguro para todos os cidadãos.

REFERÊNCIAS

BEDENDI, Luís Felipe Ferrari. Responsabilidade civil do Estado. In : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO (TJSP). Escola Paulista da Magistratura (EPM). Responsabilidade Civil Contemporânea: em homenagem a Sílvio de Salvo Venosa . São Paulo: TJSP/EPM, 2011. v. 1, p. 347-372. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/ObrasJuridicas/rc17.pdf?d=636680468024086265>. Acesso em: 23 maio 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 . Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 maio 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN). Resolução nº 918, de 28 de março de 2022 . Consolida as normas sobre procedimentos para a aplicação das multas por infrações, a arrecadação e o repasse dos valores arrecadados, nos termos do inciso VIII do art. 12 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro (CTB). Brasília, DF: CONTRAN, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/transito/conteudo-contran/resolucoes/Resolucao9182022.pdf>. Acesso em: 23 maio 2025.

BRASIL. Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 . Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9503compilado.htm. Acesso em: 23 maio 2025.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 . Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 23 maio 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). Súmula nº 312 . No processo administrativo para imposição de multa de trânsito, são necessárias as notificações da autuação e da aplicação da pena decorrente da infração. Brasília, DF: STJ, DJ 02/05/2005.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT). 3ª Turma Recursal dos Juizados Especiais. Acórdão 1227185, Processo nº 0732136-28.2019.8.07.0016. Relator: Des. Fernando Antonio Tavernard Lima. Julgado em 04 fev. 2020. Publicado no DJe em 11 fev. 2020. In : TJDFT. Informativo de Jurisprudência n. 408. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/consultas/jurisprudencia/informativos/2020/informativo-de-jurisprudencia-n-408>. Acesso em: 23 maio 2025.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo . 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

SLAIBI FILHO, Nagib. As Multas de Trânsito e o Due Process of Law. Revista da EMERJ , Rio de Janeiro, v. 5, n. 19, p. 27-45, 2002. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista19/revista19_27.pdf. Acesso em: 23 maio 2025.