



**FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E NEGÓCIOS DE SERGIPE - FANESE**  
**CURSO DE DIREITO**

**MARÍLIA BARRETO MARTINS**

**A BOA-FÉ DOS AGENTES PÚBLICOS NA APLICAÇÃO DAS MULTAS DE  
TRÂNSITO**

**ARACAJU**

**2019**

**MARÍLIA BARRETO MARTINS**

**A BOA-FÉ DOS AGENTES PÚBLICOS NA APLICAÇÃO DAS MULTAS DE  
TRÂNSITO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao  
Curso de Direito da FANESE como requisito  
parcial e obrigatório para a obtenção do Grau de  
Bacharel em Direito.

**Orientador:** Prof. Dr. Alessandro Buarque Couto

**ARACAJU**

**2019**

M379b MARTINS, Marília Barreto

A boa-fé dos agentes públicos na aplicação das multas de trânsito / Marília Barreto Martins; Aracaju, 2019. 51p.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe. Coordenação de Direito.

Orientador(a) : Alessandro Buarque Couto.

1. Código de Trânsito Brasileiro 2. Auto de Infração 3. Boa-fé  
4. Agente de tran.

343.271 (813.7)

Elaborada pela bibliotecária Lícia de Oliveira CRB-5/1255

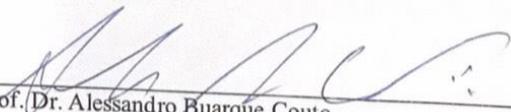
MARÍLIA BARRETO MARTINS

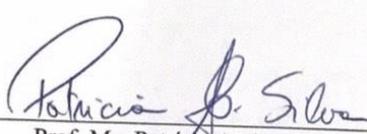
A BOA-FÉ DOS AGENTES PÚBLICOS NA APLICAÇÃO DAS MULTAS DE  
TRÂNSITO

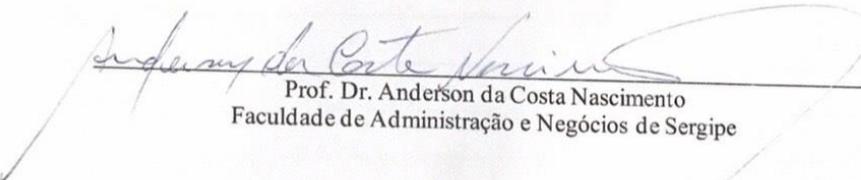
Monografia apresentada à Banca  
Examinadora da Faculdade de Administração e  
Negócios de Sergipe, como requisito parcial para  
conclusão do curso de Bacharelado em Direito.

Aprovado em 03/12/19

BANCA EXAMINADORA

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Alessandro Buarque Couto  
Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Me. Patrícia Andrea Cárceres da Silva  
Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Anderson da Costa Nascimento  
Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe

## **AGRADECIMENTOS**

A minha imensa gratidão a Deus e o seu filho senhor Jesus Cristo por ter me dado forças nas horas de dificuldade, e por ter me dotado de sabedoria e paciência para passar por todos os momentos, aos meus pais José Martins de Santana Neto e Maria da Conceição Aparecida B. Martins por estarem comigo dia-a-dia e por me proporcionar tudo isso, sem eles não seria possível.

Aos meus irmãos Martins, Lorena e Malena, que sempre estiveram ao meu lado nessa jornada, cada um com a suas peculiaridades.

Ao meu namorado, João Victor Barbosa Teles que sem dúvidas alguma, foi parte fundamental em todo esse processo.

A esta faculdade, seu corpo docente, direção e administração por todo suporte e oportunidade que sempre estiverem presentes durante a graduação.

Ao meu orientador, professor doutor Alessandro Buarque Couto, por toda atenção e todo apoio em pouco tempo que lhe coube.

Aos meus professores de direito que me acompanharam, e sempre me incentivaram com palavras de conforto, e a sempre adquirir novos conhecimentos.

A todos que, direta ou indiretamente fizeram parte da minha formação, o meu muito obrigada.

Por fim quero que jamais me falte incentivo e força para ter o combustível necessário e alcançar voos cada vez maiores.

Os sonhos não determinam o lugar onde você vai estar, mas produzem a força necessária para o tirar do lugar em que está (AUGUSTO CURY)

## RESUMO

A Lei 9.503/97 do Código de Trânsito Brasileiro foi produzido com o objetivo de regularizar todas as relações entre os condutores de veículos automotores, não motorizados e pedestres, como também a imposição de penalidades caso venha ser violado a lei, objetivando à segurança, o bem-estar, e a proteção à vida da coletividade. O CTB é o dispositivo de trabalho de todo e qualquer agente de trânsito sendo que este, atualmente, ganhou muita força disciplinar, através do poder de polícia nas situações em que deve ser aplicado um auto de infração de trânsito, neste sentido, a competência de autuação, mesmo em sede do ato discricionário – oportunidade e conveniência – encontrou auxílio nesse poder para controlar as condutas ilícitas que ocorrem no trânsito. Podendo e devendo o agente de trânsito ser passível de sanções caso seja constatado que o ato de autuar um condutor atendeu a interesse próprio do agente de trânsito ao invés de atender aos interesses coletivos. Todavia, mesmo diante da boa-fé que detém todo agente público e aqui neste estudo específico o agente de trânsito, um estudo apurado nos casos do condutor alegar que não praticou o auto, e essa afirmação ser suficiente para desqualifica-los, elevar dúvidas diante da veracidade do testemunho seja do agente de trânsito ou do condutor, e que não ocorra a injustiça e o exagero na aplicação da multa de trânsito, ou até mesmo um abuso de autoridade por parte do agente no momento de elaborar o auto de infração de trânsito.

**Palavras-chave:** Código de Trânsito Brasileiro. Auto de Infração. Boa-fé. Agente de Trânsito.

## **ABSTRACT**

Law 9.503 / 97 of the Brazilian Traffic Code was produced with the purpose of regulating all relations between drivers of motor vehicles, non-motorized vehicles and pedestrians, as well as the imposition of penalties if the law is violated, aiming at safety, welfare, and the protection of the life of the community. The CTB is the working device of any and every traffic officer, and currently he has gained a lot of disciplinary force through the police power in situations where a traffic violation notice should be applied. The notice, even in the discretionary act - timeliness and convenience - found that power to control illicit conduct in traffic. The transit agent may and should be liable to sanctions if it is found that the act of filing a driver has served the transit agent's own interest rather than the collective interests. However, even in the face of the good faith that every public agent holds and here in this specific study the traffic officer, a study ascertained in the case of the driver claiming that he did not practice the auto, and this statement is sufficient to disqualify them, raise doubts before of the truth of the testimony of either the traffic officer or the driver, and that there is no injustice and exaggeration in the application of the traffic ticket, or even an abuse of authority by the agent when drafting the traffic violation .

**Keywords:** Brazilian Traffic Code. Notice of Infringement. Good faith. Transit Agent.

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

<b>CTB</b>	Código Brasileiro de Trânsito
<b>AIT</b>	Auto de Infração de Trânsito
<b>CONTRAN</b>	Conselho Nacional de Trânsito
<b>CETTRAN</b>	Conselho Estadual de Trânsito
<b>CONTRANDIFE</b>	Conselho de Trânsito do Distrito Federal
<b>CNH</b>	Carteira Nacional de Habilitação
<b>DENATRAN</b>	Departamento Nacional de Trânsito
<b>SMTT</b>	Secretaria Municipal de Trânsito e Transportes
<b>SNT</b>	Sistema Nacional de Trânsito

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>10</b>
<b>1. PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS</b> .....	<b>12</b>
<b>1.1. Expressos</b> .....	<b>12</b>
<b>1.1.1. Princípio da Legalidade</b> .....	<b>12</b>
<b>1.1.2. Princípio da Impessoalidade</b> .....	<b>12</b>
<b>1.1.3. Princípio da Moralidade</b> .....	<b>13</b>
<b>1.1.4. Princípio da Eficiência</b> .....	<b>14</b>
<b>1.1.5. Princípio da Publicidade</b> .....	<b>15</b>
<b>1.2. Implícitos</b> .....	<b>15</b>
<b>1.2.1. Princípio da Supremacia do Interesse Público</b> .....	<b>15</b>
<b>1.2.2. Princípio da Autotutela</b> .....	<b>16</b>
<b>1.2.3. Princípio da Indisponibilidade</b> .....	<b>17</b>
<b>1.2.4. Princípio da Continuidade dos Serviços Públicos</b> .....	<b>17</b>
<b>1.2.5. Princípio da Segurança Jurídica</b> .....	<b>18</b>
<b>1.2.6. Princípio da Razoabilidade e Proporcionalidade</b> .....	<b>19</b>
<b>1.2.7. Princípio da Boa-Fé</b> .....	<b>19</b>
<b>2. Atos Administrativos</b> .....	<b>21</b>
<b>2.1 Atributos dos atos administrativos</b> .....	<b>21</b>
<b>2.1.1 Presunção de Legitimidade e Veracidade</b> .....	<b>21</b>
<b>2.1.2 Autoexecutoriedade</b> .....	<b>22</b>
<b>2.1.3 Imperatividade</b> .....	<b>22</b>
<b>2.1.4 Tipicidade</b> .....	<b>23</b>
<b>2.2. Classificação dos Atos Administrativos</b> .....	<b>23</b>
<b>2.2.1 Quanto ao seu destinatário</b> .....	<b>23</b>
<b>2.2.1.1 Atos individuais</b> .....	<b>23</b>
<b>2.2.1.2 Atos gerais</b> .....	<b>23</b>
<b>2.2.2 Quanto a liberdade do agente</b> .....	<b>24</b>
<b>2.2.2.1 Atos vinculados</b> .....	<b>24</b>
<b>2.2.2.2 Atos discricionários</b> .....	<b>24</b>
<b>2.2.3 Quanto ao âmbito dos efeitos</b> .....	<b>25</b>
<b>2.2.3.1 Atos externos</b> .....	<b>25</b>
<b>2.2.3.2 Atos internos</b> .....	<b>25</b>

2.2.4 Quanto a repercussão sobre a esfera jurídica do particular .....	25
2.2.4.1 Atos ampliativos.....	25
2.2.4.2 Atos restritivos .....	25
3. Poderes da Administração Pública.....	26
3.1 Poder Discricionário .....	26
3.2 Poder de Polícia .....	26
3.3. Poder Normativo.....	27
3.4. Poder Disciplinar .....	28
3.5. Poder Hierárquico .....	29
4. Agentes Públicos.....	29
4.1 Categorias de Agentes Públicos.....	30
4.1.1 Servidores Públicos .....	30
4.1.2 Agentes Políticos.....	31
4.1.3 Agentes Particulares Colaboradores .....	32
4.1.4 Agentes de Trânsito.....	32
5. CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO .....	33
5.1 Histórico e as leis anteriores ao CTB .....	33
5.2 CONTRAN.....	34
5.3. CETRAN E CONTRANDIFE.....	34
5.4. DENATRAN .....	35
5.5. SNT.....	35
5.6. SMTT .....	35
6. DOS AGENTES PÚBLICOS NA APLICAÇÃO DAS MULTAS DE TRÂNSITO ....	37
6.1 Das medidas administrativas, infrações e penalidades.....	37
6.2. O Auto de Infração e sua Aplicação.....	38
6.3. Agente da Autoridade de Trânsito .....	39
6.4. Do Processo Administrativo .....	39
6.5. JARI .....	40
7. A BOA-FÉ DOS AGENTES PÚBLICOS NAS MULTAS DE TRÂNSITO .....	41
7.1 Finalidade da Aplicação das Multas .....	41
7.1.1. As Leis de Trânsito e a Aplicação das Multas em outros Países.....	41
7.2. A Boa-fé e a Ação dos Agentes .....	42

<b>7.3. Os Agentes de Trânsito e a Improbidade Administrativa.....</b>	<b>43</b>
<b>7.4 . Os novos desafios para os agentes de trânsito na manutenção do princípio da boa-fé na aplicação das multas .....</b>	<b>44</b>
<b>8. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>45</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>47</b>

## INTRODUÇÃO

Atualmente muito tem se debatido acerca dos autos de infração aplicados pelo agente público, sendo questionado o seu intuito, e a sua real aplicação. O princípio da boa-fé opera como ponto principal para verificação da veracidade de um ato administrativo, sob a razão da imprescindibilidade de defender a honra do agente público em exercício firmado com a Administração Pública.

O crescimento da indústria automobilista impactou diretamente na vida dos cidadãos. A utilização dos meios de transporte público passou a ser fundamentais. Entretanto, devido ao capitalismo a ânsia das pessoas em consumir cada vez mais e manter o seu *status* social impulsionaram a econômica. Somada a precariedade do transporte público a aquisição do próprio meio de transporte passou a ser entendida como necessidade pelos cidadãos.

O Brasil, é um país muito extenso em questões territoriais. Sendo assim, passam por ele número elevado de estradas, ruas, rodovias etc. O crescimento desenfreado de automóveis nas estradas e ruas culminou numa série de problemas para os motoristas e administração do governo. A modernização das estradas não conseguiu acompanhar o grande número de veículos. Além disso, se destacam problemas com a sinalização, aumento no número de acidentes etc.

Sendo assim, a considerar as prerrogativas supracitadas a implementação de um código capaz de regularizar as condutas dos motoristas de veículos e pedestres nas vias e rodovias bem como aplicar sanções e regras foi criado o CTB. É nesse momento em que surge a figura dos agentes de trânsito, que exercem suas funções em nome do Estado possuindo discricionariedade, poder de polícia e a boa-fé para autuar os infratores da lei.

O Estado é a autoridade competente para criar leis e aplicar penalidades quando cometer ato ilícito. Sendo assim, o agente público (agente de trânsito) exerce o papel de supervisor e orientador em relação a norma de trânsito estabelecida. No momento em que o agente de trânsito aplica uma penalidade ao condutor, este se deve valer de sua boa-fé para que a penalidade seja devidamente aplicada.

Com o propósito de ajudar na supervisão realizada pelos agentes de trânsito e punir condutores infratores, o ente estatal tem se dotado de meios de fiscalização eletrônica (radares, câmeras de segurança e obstáculos eletrônicos). Entretanto, as penalidades aplicadas pelos agentes de trânsito são motivos de indagações, questionando a boa-fé do agente.

As normas brasileiras de trânsito são claras quanto e quando essas devem ser aplicadas. Entretanto, cabe questionar se por alguma razão o condutor que foi autuado, afirmar que não

realizou a infração, poderia desqualificar o agente de trânsito que o autuou. Considerando que haja a comprovação dos fatos, não cabe, portanto, que o depoimento do agente ganhe maior repercussão e interesse que o do condutor, seus depoimentos devem possuir o mesmo peso.

Sendo assim, considerando tais premissas o seguinte questionamento foi levantado: Como afirmar a presunção de veracidade do agente público na questão da boa-fé ao aplicar o ato de infração? Além disso, como forma de auxiliar na construção da pesquisa alguns outros questionamentos como: a) Qual o objetivo da aplicação das multas de trânsito? b) Como surgiu o Código de Trânsito Brasileiro? c) Como é realizado os autos de infração em outros países? d) Até onde vai a boa-fé dos agentes públicos na ação de aplicação das multas de trânsito?

A pesquisa é de suma importância pois busca auxiliar e informar os condutores sobre seus direitos, além de auxiliar na formação de uma nova opinião sobre a condução discricionária e a boa-fé dos agentes públicos e de trânsito durante a aplicação do auto de infração, evitando excessos e abusos.

De maneira a garantir uma melhor compreensão da forma de aplicação das multas pelo agente de trânsito é indispensável o entendimento sobre os atos e poderes da Administração Pública, suas atribuições, classificações, seus princípios bem como apresentar, de forma breve, os tipos de Agentes Públicos.

Em seguida, uma análise sobre órgãos de trânsito, as penalidades no ato da aplicação da multa, e a conduta dos agentes, e os poderes do Estado, entre eles o Poder de Polícia serão realizados.

Por fim, a pesquisa será concluída de forma a realizar uma relação entre os vários assuntos que rodeiam o tema e a opinião do autor sobre o tema explorado e suas consequências para o condutor do veículo.

## 1. PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS

Princípios são as bases norteadoras das leis do ordenamento. Na esfera da Administração Pública os princípios são fragmentados em expressos, aqueles que estão no Art. 37 da Constituição Federal de 1988, e os implícitos, aqueles que estão elencados na norma, mas que devem ser seguidos da mesma forma.

Tanto os princípios expressos quanto os princípios implícitos se correlacionam. Os expressos são: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Já os implícitos são: Finalidade pública, Segurança Jurídica, Autotutela, Indisponibilidade, Proporcionalidade, Razoabilidade, Hierarquia, Continuidade do serviço público, Controle ou Tutela e Motivação.

### 1.1. Expressos

#### 1.1.1. Princípio da Legalidade

O princípio da legalidade é a direção para cada ato dos agentes da Administração Pública. Dessa forma, zelando pelos direitos individuais, sancionados por lei, o Estado e a Administração Pública só devem atuar de acordo com a norma e respeitando seus limites. Visando que o Estado seja submisso ao ordenamento jurídico, é vetado que as ações realizadas por este e que não caibam a ele realizá-las, sejam consideradas ilícitas e, portanto, nulas.

Como decorrência da indisponibilidade do interesse público, a atividade administrativa só pode ser exercida em conformidade absoluta com a lei. O princípio da legalidade é uma exigência que decorre do Estado de Direito, ou seja, da submissão do Estado ao império da ordem jurídica. (JUNIOR, Dirley da Cunha, 2013, p. 37).

De acordo com o Art. 5º, II, da Constituição Federal de 1988 que dispõe sobre a igualdade de todos perante a lei, sem distinção de qualquer natureza é possível observar também que ninguém deve fazer ou deixar de fazer algo que não seja em virtude da lei. Deste modo, em circunstância alguma poderá se restringido um direito adquirido do coletivo se não for por força da lei garantida pelo Estado por intermédio da Administração Pública e seus agentes públicos.

Portanto, Administração Pública só poderá colocar em prática o que a lei consentir, prescrever e autorizar, podendo assim sofrer punições diante de cada ato praticado ilicitamente.

#### 1.1.2. Princípio da Impessoalidade

O princípio da impessoalidade trata da imparcialidade, com o intuito de impedir discriminações, favorecimento particular e regalias indevidas nas atividades da função

administrativa. Este se confunde com o princípio da finalidade pública, onde está o interesse público que atendendo a coletividade em geral. Caso a impessoalidade não seja levada a cabo ato é nulo, pois esse não é o objetivo principal da Administração Pública.

Exigir impessoalidade da Administração tanto pode significar que esse atributo deve ser observado em relação aos administrados como à própria Administração. No primeiro sentido, o princípio estaria relacionado com a finalidade pública que deve nortear toda a atividade administrativa. Significa que a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento. (DI PIETRO, 2010, p.68)

De acordo com a Súmula Vinculante 13, a nomeação do cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau para o exercício de cargo em comissão ou de confiança, ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta dos poderes da União, Distrito Federal e dos Municípios, como, por exemplo, em casos de favorecimento de aprovação em concurso público em razão de serem familiares, se caracterizaria nepotismo.

O princípio da impessoalidade exige que a atividade administrativa seja exercida de modo a atender a todos os administrados, ou seja, a coletividade, e não a certos membros em detrimento de outros, devendo apresentar-se, portanto, de forma impessoal. Em razão deste princípio, a Administração deve manter-se numa posição de neutralidade em relação aos administrados, não podendo discriminá-los, salvo quando assim justificar o interesse coletivo, sob pena de cometimento de abuso de poder e desvio de finalidade. (JUNIOR, Dirley da Cunha, 2013, p. 38).

Sendo assim, cabe afirmar que a Administração Pública trabalha em prol de garantir os direitos iguais sem qualquer distinção, previsto na Constituição Federal de 1988 em seu Art. 5º, ou seja, visa o tratamento de igualdade ou isonomia em coletivo, tirando a possibilidade de ocorrerem situações onde alguns privilegiados em detrimento de outros.

### 1.1.3. Princípio da Moralidade

O princípio da moralidade é a diretriz para garantir a boa administração pública, girando sempre em torno da razão, do caráter, da ética, da lealdade e da boa-fé. Este princípio, portanto, não é novo. Tem suas origens na antiga Roma onde era compreendido como inúmeros valores no qual devem ser seguidos pelos agentes públicos.

O princípio da moralidade impõe que o administrador público não dispense os preceitos éticos que devem estar presentes em sua conduta. Deve não só averiguar os critérios de conveniência, oportunidade e justiça em suas ações, mas também distinguir o que é honesto do que é desonesto. Acrescentamos que tal forma de

conduta deve existir não somente nas relações entre a Administração e os administrados em geral, como também internamente, ou seja, na relação entre a Administração e os agentes públicos que a integram. (CARVALHO FILHO, 2014, p.22).

O Art. 37º da Constituição Federal de 1988 dispõe que “A administração pública, direta ou indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficácia [...]”. Deste modo, cabe afirmar que todas as ações da Administração Pública deverão ser embasadas pelo princípio da moralidade. Mesmo não existindo uma hierarquia entre os princípios, este poderia ser considerado o que dá fundamento a todos os outros, uma vez que ele contém um conjunto de diretrizes que ajudam a comprimir que os princípios da Constituição Federal de 1988.

Embasado pelo princípio da imoralidade cargos frutos de apadrinhamento em comissão na Administração Pública se tornaram uma prática imoral que culminou em uma súmula capaz de extinguir a prática.

Sendo assim, os atos dos servidores públicos, como tudo na Administração Pública, devem submeter-se fielmente ao princípio da moralidade, e, jamais serem confundidos com o princípio da legalidade, pois, o ato não poderá contradizer a moral, mesmo que esteja em conformidade com a lei.

#### 1.1.4. Princípio da Eficiência

É o princípio no qual se espera do agente público tenha o melhor desempenho em exercício e nas suas atribuições na Administração Pública para que dessa forma venha a obter os melhores resultados na prestação do serviço público.

Entretanto, o entendimento que o legislador traz é que a eficácia do serviço público não deve ser confundida com a efetividade. Deste modo, Carvalho filho (2014) afirma que:

A eficiência não se confunde com a eficácia nem com a efetividade. A eficiência transmite sentido relacionado ao modo pelo qual se processa o desempenho da atividade administrativa; a ideia diz respeito, portanto, à conduta dos agentes. Por outro lado, eficácia tem relação com os meios e instrumentos empregados pelos agentes no exercício de seus misteres na administração; o sentido aqui é tipicamente instrumental. Finalmente, a efetividade é voltada para os resultados obtidos com as ações administrativas; sobleva nesse aspecto a positividade dos objetivos. (CARVALHO FILHO, 2014, p. 33).

Quanto a eficiência e efetividade, cabe buscar entender e questionar se o Estado seria omissos a esses princípios no que tange sua atuação através da Administração Pública.

### 1.1.5. Princípio da Publicidade

O princípio da publicidade é de grande relevância entre os princípios. Elencado no Art. 37, §1º da Constituição Federal, dispõe que a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos. Ou seja, é de forma transparente que deve se mostrar a Administração Pública, para que seja visível a todos os cidadãos quais e como se dão seus atos.

O princípio da publicidade impõe a divulgação e a exteriorização dos atos do Poder Público (art. 37 da CRFB e art. 2.º da Lei 9.784/1999). A visibilidade (transparência) dos atos administrativos guarda estreita relação com o princípio democrático (art. 1.º da CRFB), possibilitando o exercício do controle social sobre os atos públicos. A atuação administrativa obscura e sigilosa é típica dos Estados autoritários. No Estado Democrático de Direito, a regra é a publicidade dos atos estatais; o sigilo é exceção. (OLIVEIRA, 2017, p. 83).

Os órgãos públicos devem ser transparentes, portanto, suas informações devem ser disponibilizadas para a sociedade em geral. Apenas assuntos considerados sigilosos pela lei não serão passíveis de domínio/ conhecimento público. Esta transparência auxilia também na fiscalização destes órgãos, principalmente da Administração Pública.

Em razão disso, foi criada a Lei do acesso à informação (nº 12.527/11), onde as esferas Estaduais, Federais e Municipais são englobadas. Esta dispõe sobre à quem de alguma maneira recebe verbas públicas para a sua existência e sobre a prática da prestação de serviço tem como obrigação dá publicidade as suas informações.

Está publicidade deve ser garantida pela Administração Pública através da disponibilização das informações em meios eletrônicos e locais acessíveis a todos os cidadãos. Além disso, também é possível obter as informações através de petições onde as informações deverão ser requeridas, concedidas ou negadas.

## 1.2. Implícitos

### 1.2.1. Princípio da Supremacia do Interesse Público

Segundo Carvalho Filho (2014) a essência da Administração Pública, tem como propósito atender todas as necessidades da coletividade sem exceções. Além disso, suas ações tem o dever de satisfazer a sociedade em sua totalidade (previsto em norma jurídica), obedecendo assim o princípio da Supremacia do Interesse Público. Em casos em que suas ações estejam em discordância, ela será caracterizada desvio de finalidade.

Além disso, Di Pietro (2010, p. 65), afirma que “esse princípio está presente tanto no momento da elaboração da lei como no momento da sua execução em concreto pela Administração Pública. Ele inspira o legislador e vincula a autoridade administrativa em toda a sua atuação”.

Em casos de divergência entre o interesse particular e o interesse público nas situações de conflito, o último sempre deverá prevalecer. É possível ver a aplicação deste princípio em ocasiões, como as cláusulas exorbitantes dos contratos administrativos, onde se autoriza a modificação ou rescisão unilateral do contrato.

Este princípio é conhecido também como “Princípio da Finalidade Pública”, que, para alguns doutrinadores mudará apenas a nomenclatura, o propósito continuará o mesmo. Em se tratando sobre a relevância do princípio da supremacia do interesse público, este tem como finalidade atender o interesse coletivo, sendo elemento indispensável e de suma importância para a validação dos atos da Administração Pública.

#### 1.2.2. Princípio da Autotutela

Em se tratando do princípio da autotutela, a Administração Pública desempenha controle sobre seus próprios atos, e, no exercício das suas funções comete equívocos, os chamados atos ilícitos. Em razão desse princípio esses atos poderão ser anulados. Com isso,

A Administração Pública comete equívocos no exercício de sua atividade, o que não é nem um pouco estranhável em vista das múltiplas tarefas a seu cargo. Defrontando-se com esses erros, no entanto, pode ela mesma revê-los para restaurar a situação de regularidade. Não se trata apenas de uma faculdade, mas também de um dever, pois que não se pode admitir que, diante de situações irregulares, permaneça inerte e desinteressada. (CARVALHO FILHO, 2014, p.35).

A Administração Pública declara nulidade dos seus próprios atos, de acordo com a súmula 346 do Supremo Tribunal Federal que é reforçada pela súmula 473, onde o privilégio que a Administração Pública possui, de anular seus próprios atos quando esses obtiverem vícios que os tornem ilegais ou revogá-los por conveniência e oportunidade, ocorrem através dessas circunstâncias:

Não precisa, portanto, a Administração ser provocada para o fim de rever seus atos. Pode fazê-lo de ofício. Aliás, não lhe compete apenas sanar as irregularidades; é necessário que também as previna, evitando-se reflexos prejudiciais aos administrados ou ao próprio Estado. (CARVALHO FILHO, 2014, p. 35).

Dessa forma, vale ressaltar, que se trata de um dever do Estado. Este não poderá se

manter omissa. Se a Administração Pública não se pronunciar para resolução do conflito, poderá o Estado passar pelo crivo do judiciário.

### 1.2.3. Princípio da Indisponibilidade

Para este princípio o que prevalece é o interesse coletivo, os bens nos quais são utilizados pela Administração Pública não pertencem nem a si mesma, e nem aos seus agentes, ou seja, os bens públicos só podem ser alienados no que a lei dispuser, pois, a Administração atua em nome de terceiros, com isso, não dispõe a livre disposição dos bens a todos os cidadãos.

O supraprincípio da indisponibilidade do interesse público enuncia que os agentes públicos não são donos do interesse por eles defendido. Assim, no exercício da função administrativa os agentes públicos estão obrigados a atuar, não segundo sua própria vontade, mas do modo determinado pela legislação. (MAZZA, Alexandre, 2013, p.72)

Com isso, compete aos administradores a gerência, responsabilidade e zelo pelos bens. Entretanto, existem situações em que a lei autoriza ao administrador vender um bem público por meio de leilões ou por doações.

O princípio da indisponibilidade enfatiza tal situação. A Administração não tem a livre disposição dos bens e interesses públicos, porque atua em nome de terceiros. Por essa razão é que os bens públicos só podem ser alienados na forma em que a lei dispuser. Da mesma forma, os contratos administrativos reclamam, como regra, que se realize licitação para encontrar quem possa executar obras e serviços de modo mais vantajoso para a Administração. (CARVALHO FILHO, 2014, p.36).

Ainda assim, em situações em que administrador é chefe do Executivo nas três esferas, este não poderá alienar um bem público que esteja dentro do seu poder durante o período de trabalho. Pois, o princípio da indisponibilidade parte da premissa de que todos os cuidados exigidos para os bens e interesse públicos devem trazer benefícios para a coletividade por inteiro.

### 1.2.4 Princípio da Continuidade dos Serviços Públicos

Este princípio está atrelado a eficiência, no que diz respeito ao serviço prestado pelo Estado ser de grande relevância para a coletividade, na qual a sua aplicabilidade é diretamente na população e por esse motivo deve ser contínuo e ininterrupto.

Diante disso, o serviço público não pode parar, deve ser sempre contínuo, pois, uma paralisação total ou até mesmo parcial, causará danos. Para estes poderão ser exigidos ressarcimentos e até mesmo indenizações que recaem, por vezes, nos próprios servidores públicos, logo:

É evidente que a continuidade dos serviços públicos não pode ter caráter absoluto, embora deva constituir a regra geral. Existem certas situações específicas que excepcionam o princípio, permitindo a paralisação temporária da atividade, como é o caso da necessidade de proceder a reparos técnicos ou de realizar obras para a expansão e melhoria dos serviços. Por outro lado, alguns serviços são remunerados por tarifa, pagamento que se caracteriza como preço público, de caráter tipicamente negocial. (CARVALHO FILHO, 2014, p.37).

Com isso, a exemplo do Princípio da Continuidade dos Serviços Públicos em casos de serviços de distribuição de água, serviço prestado pelo hospital, serviços de energia elétrica, são de extrema relevância para sociedade.

#### 1.2.5 Princípio da Segurança Jurídica

Este princípio também é conhecido como princípio da confiança legítima, onde o administrador deposita confiança nos atos executados pela Administração Pública e estes devem estar em conformidade com a lei. Em casos de ir de contra a lei ou cause instabilidade jurídica tais princípios podem apresentar sensação de falta de segurança.

Visa à garantia da certeza e estabilidade das relações ou situações jurídicas (vertente objetiva da segurança jurídica) e a proteção à boa-fé ou à confiança legítima (vertente subjetiva da segurança jurídica). Em decorrência deste princípio, aplica-se à Administração Pública o "venire contra factum proprium" (vedação do comportamento contraditório). (CUNHA JUNIOR, 2013, p.57).

O princípio da segurança jurídica está previsto no artigo 2º, caput, da Lei 9.784/99. Além disto, o inciso XIII, do parágrafo único desse mesmo artigo, determina que a Administração Pública deve obedecer ao critério da "interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada a aplicação retroativa de nova interpretação".

Portanto, toda vez que for buscar a interpretação de uma norma, deve se valer daquela que melhor se aproxima dos interesses da coletividade. Na Administração Pública a norma deve ser interpretada sobre a ótica da coletividade, sempre buscando o melhor para esta, sendo vedada qualquer outro tipo de interpretação pessoal.

Em nosso entender, porém, não se pode levá-lo ao extremo para o fim de salvaguardar meras expectativas fáticas ou jurídicas, como já ocorre em outros sistemas; semelhante direção elidiria o próprio desenvolvimento do Estado e de seus projetos em prol da coletividade. O que se pretende é que o cidadão não seja surpreendido ou agravado pela mudança inesperada de comportamento da Administração, sem o mínimo respeito às situações formadas e consolidadas no passado, ainda que não se tenham convertido em direitos adquiridos. (CARVALHO FILHO, 2014, p.40).

Além disso, a Administração possui o prazo decadencial de cinco anos para anular ato ilegal que acarrete direito a particular de boa-fé.

#### 1.2.6 Princípio da Razoabilidade e Proporcionalidade

Este princípio tem como propósito atender o interesse coletivo, devendo ser razoável para o momento em questão. Pois, enquanto o cidadão obtém o direito de efetivar apenas aquilo que está atrelado e autorizado em lei, dando maior segurança aos administrados, o que foi executado estiver desacordo com a norma será inválido.

Inquestionavelmente, este é o princípio para evitar abusos na atividade administrativa, a sua decisão não poderá fugir da razão, não poderá ser irracional, nem mesmo possuir discricionariedade.

Em resumo, o princípio da razoabilidade tem por escopo aferir a compatibilidade entre os meios empregados e os fins usados na prática de um ato administrativo, no momento de evitar restrições aos administrados inadequadas, desnecessárias, arbitrárias ou abusivas por parte da administração pública (ALEXANDRINO, 2010, p. 18).

O princípio da razoabilidade possui ligação com todos os outros, como o princípio da proporcionalidade, da legalidade, da autotutela, estabelecendo assim uma relação de dependência uma vez que um não opera sem o outro.

#### 1.2.7. Princípio da Boa-Fé

O princípio da boa-fé é um dos principais princípios do direito privado brasileiro, tendo como finalidade sempre estabelecer boas condutas nas relações obrigacionais. Em linhas gerais, são as condutas realizadas sempre de forma ética, com a obrigação de ser leal, e de sempre agir com dignidade. A boa-fé se apresenta sob duas modalidades: boa-fé subjetiva e boa-fé objetiva.

A boa-fé subjetiva diz respeito ao estado psicológico, ao propósito do sujeito na licitude dos seus atos e em determinadas situações. Contudo, se relaciona a ignorância do indivíduo acerca da existência do direito de terceiros, ou então, a acreditar que está agindo conforme o direito, envolvendo uma crença, e um aspecto de realidade intuitiva, caracterizando, assim, a boa-fé subjetiva. Assim descreve Mazza:

A boa-fé subjetiva, ou boa-fé crença ou boa-fé convicção consiste na investigação sobre vontade e intenção do indivíduo, especialmente para apurar o conhecimento ou o desconhecimento da ilicitude da conduta praticada. Fala-se que o agente atuou “de boa-fé”, tendo como noção contraposta a “má-fé”. (MAZZA, 2013, p. 86).

Já na boa-fé objetiva leva em consideração a conduta do agente sendo caracterizadas como condutas de confiança, honesta, leal, correta que os indivíduos depositam, acreditando assim numa definição comum e frequente do seu comportamento. Na boa-fé objetiva a sua própria intenção ou finalidade é considerada insignificante. É de hábito comum, se expressar dizendo que “o agente agiu de boa-fé” remetendo-se assim a boa-fé objetiva. Mazza (2013, p. 86) destaca, portanto, que “já a boa-fé objetiva ou boa-fé conduta manifesta-se externamente por meio da investigação do comportamento do agente, sendo irrelevante sua intenção”.

Por isso, a boa-fé está presente em diversos ramos do Direito. Existem situações em que a boa-fé está presente nas relações com plano de saúde, no bem de família, nas relações entre particular e Administração Pública.

## 2. ATOS ADMINISTRATIVOS

O ato é a manifestação da vontade, portanto, aqueles atos que são praticados pela Administração Pública só poderão ser feitos por aquela pessoa ou órgão que possui competência para tanto. Com isso,

Consideramos, todavia, que três pontos são fundamentais para a caracterização do ato administrativo. Em primeiro lugar, é necessário que a vontade emane de agente da Administração Pública ou dotado de prerrogativas desta. Depois, seu conteúdo há de propiciar a produção de efeitos jurídicos com fim público. Por fim, deve toda essa categoria de atos ser regida basicamente pelo direito público. (CARVALHO. FILHO, 2014, p.101).

Qualquer desenvolvimento de atividade por parte da Administração Pública, tudo que ela exerce, é através de um ato, por consequência, ou por causa deste. Portanto, para que seja concretizado um ato administrativo é necessário que este seja feito pelos seus representantes no exercício de suas funções ou por pessoa que tenha o poder reconhecido pelo Estado.

### 2.1 Atributos dos atos administrativos

Os atributos dos atos administrativos são considerados as qualidades do ato administrativo em si. São eles que distinguem os atos administrativos dos demais e são fundamentais para a identificação do regime jurídico a ser aplicado diante das prerrogativas do Estado enquanto agente regulador.

Sendo o único detentor de realizar os serviços públicos, os atributos administrativos se fazem presente com o intuito de sustentar a atuação e a efetividade da Administração Pública.

#### 2.1.1 Presunção de Legitimidade e Veracidade

Quando os atos administrativos são editados trazem consigo a presunção de legitimidade, ou melhor, a presunção de que nasceu de acordo com as normas legais. Se observa que ao falar em presunção de legitimidade e presunção de veracidade, o primeiro se refere ao ato em conformidade com a lei e o segundo seria que as situações descritas pela administração pública serão verdadeiras até que se prove ao contrário, sendo capaz de ser nulo em casos que de inconformidade com a lei ou com o fato. Dessa forma,

A presunção de legitimidade ou presunção de legalidade é um atributo presente em todos os atos administrativos, quer imponham obrigações, quer reconheçam ou confirmem direitos aos administrados. Esse atributo deflui da própria natureza do ato administrativo, está presente desde o nascimento do ato e independe de norma legal que o preveja. (ALEXANDRINO. PAULO, 2017, p. 557).

Esse atributo fundamenta-se no Princípio da Legalidade, pois, extrai-se que o

administrador público só é concedido a fazer aquilo que a lei autoriza e permite. Todo ato praticado não necessita de que se prove o afirmado pelo agente público, tanto o da legitimidade que seria do agente competente e legítimo para o caso em específico, quanto o da veracidade alegando que são verídicos os fatos apresentados.

Nessas situações, os indícios serão apresentados pela parte contrária, chamada também de prova invertida, situação essa que caracteriza como rara.

### 2.1.2 Autoexecutoriedade

Aqueles atos que podem ser materialmente implementados pela administração, por meio do uso da força, sem precisar de autorização judicial, são os que podem ser chamados atos executórios. Este atributo autoriza que a Administração Pública coloque em prática os coloque em prática sem a intervenção de outro poder. A autoexecutoriedade só é possível se estiver previsto em lei, existindo uma medida urgente para que seja breve em função do interesse público.

Entenda-se bem: a autoexecutoriedade jamais afasta a apreciação judicial do ato; apenas dispensa a administração de obter ordem judicial prévia para poder praticá-lo. (ALEXANDRINO. PAULO, 2017, p. 560)

Este atributo traz peculiaridades, que, a sua definição é a junção da exigibilidade com a executoriedade. A primeira prevê os meios indiretos de coerção, como por exemplo, o caso do licenciamento, onde o veículo só possuirá o mesmo se não houver infrações pendentes. E, a executoriedade, a apreensão de mercadorias. Com isso, é a Administração Pública que estabelece e exerce suas medidas sem necessitar de ordens judiciais, sob condição de previsão legal ou situação de emergência.

### 2.1.3 Imperatividade

Evidenciamos que o ato administrativo deve possuir imperatividade, podendo o poder público realizar independentemente de anuência e de concordância da coletividade a imposição das suas decisões. Esta é a principal característica que distingue um ato da administração pública da administração privada.

Com isso, este atributo decorre do Poder Extroverso, no qual autoriza que o Estado edite atos que interfiram na esfera jurídica de outros cidadãos, criando ou impondo obrigações de maneira unilateral. Lembrando que, a Imperatividade não é atributo para todos os atos administrativos.

Decorre da imperatividade o poder que tem a Administração de exigir o cumprimento do ato. Não pode, portanto, o administrado recusar-se a cumprir ordem contida em ato administrativo quando emanada em conformidade com a lei. A exigibilidade, assim,

deflui da própria peculiaridade de ser o ato imperativo. (CARVALHO. FILHO, 2014, p.122).

A desapropriação de um imóvel, por exemplo, que se inicia com um decreto, é um ato administrativo e nesta declaração o Estado já se manifesta alegando que o seu imóvel está sujeito a força expropriatória do Estado, e caso não concorde com esse ato, para a Administração Pública não é relevante e necessária a sua anuência.

#### 2.1.4 Tipicidade

Tipicidade é entendida como a atuação da Administração Pública se dá, exclusivamente nos termos do tipo legal. Para toda e qualquer decisão que a Administração pretenda alcançar deverá obter um ato típico definido em lei.

Segundo a Di Pietro (2010), a Tipicidade é o atributo que deverá concordar com o que está expresso em lei e conseqüentemente produzirá determinados efeitos. Aborda que, este atributo não existe nos contratos, existirá apenas nos atos unilaterais, pois, não há imposição da vontade da Administração Pública.

## 2.2. Classificação dos Atos Administrativos

### 2.2.1 Quanto ao seu destinatário

#### 2.2.1.1 Atos individuais

São os atos direcionados a um destinatário específico, mesmo que seja mais de um indivíduo comum, também chamados de atos concretos. Produzem efeitos jurídicos no caso concreto, como as nomeações, licenças e autorizações. Carvalho Filho (2014, p. 131) afirma que: atos individuais (também denominados concretos) são os que se preordenam a regular situações jurídicas concretas, vale dizer, têm destinatários individualizados, definidos, mesmo coletivamente.

Diferentemente dos atos gerais, os atos individuais podem ser impugnados de modo direto com os interessados na via administrativa ou na via judicial.

#### 2.2.1.2 Atos gerais

Também chamados de normativos, são os atos que estabelecem uma quantidade indefinida de pessoas que se encontram na mesma situação por ele regulada. A exemplo de decretos regulamentares, regimentos, resoluções, portarias. Com isso,

Os atos gerais ou normativos são considerados como de natureza legislativa, por trazerem em si os aspectos de generalidade, abstração e impessoalidade. Submetem-se, por isso, em alguns casos, ao controle concentrado da constitucionalidade, como deflui do art. 102, I, "a", da CF. (CARVALHO FILHO, 2014, 130).

## 2.2.2 Quanto a liberdade do agente

### 2.2.2.1 Atos vinculados

Como o próprio nome já diz, o agente público só irar fazer o que estiver disposto em lei, sempre obedecendo o princípio da legalidade. A forma como se dá não é necessariamente em uma única norma e sim uma norma que dá a competência, e outra discorre de que maneira se dará o ato.

Atos vinculados, como o próprio adjetivo demonstra, são aqueles que o agente pratica reproduzindo os elementos que a lei previamente estabelece. Ao agente, nesses casos, não é dada liberdade de apreciação da conduta, porque se limita, na verdade, a repassar para o ato o comando estatuído na lei. (CARVALHO FILHO, 2014, p.131).

A exemplo dos atos vinculados, a licença para o funcionamento de um estabelecimento. Neste caso, a licença é um ato administrativo que autoriza a construção do local, sendo assim, a maneira que se dá é através de alvará. No alvará contém uma licença, e, a mesma deve estar sempre dentro preenchida dentro dos requisitos legais e não haverá intervenção da Administração Pública, visto que, cabe ao administrador fazer exatamente o que a lei determina, pois não escolhe se concede ou não a licença, apenas verifica se o particular seguiu todos os requisitos previstos em lei.

### 2.2.2.2 Atos discricionários

Ficará a critério do agente público analisar a oportunidade e conveniência de editar o ato ou a sanção que melhor se adegue ao caso, o particular, portanto, deve aguardar a edição do ato, que pode ser imediato ou não, sendo a decisão cabe exclusivamente a Administração Pública.

Nestes é própria a lei que autoriza o agente a proceder a uma avaliação de conduta, obviamente tomando em consideração a inafastável finalidade do ato. A valoração incidirá sobre o motivo e o objeto do ato, de modo que este, na atividade discricionária, resulta essencialmente da liberdade de escolha entre alternativas igualmente justas, traduzindo, portanto, um certo grau de subjetivismo. (CARVALHO FILHO, 2014, p.131).

Podemos citar como exemplo de atos discricionários, as autorizações para construção de carrinhos de rua, atualmente conhecido como *food trucks*, o administrador poderá analisar a conveniência e oportunidade para permitir ou não a atividade.

### 2.2.3 Quanto ao âmbito dos efeitos

#### 2.2.3.1 Atos externos

São os atos que atinge os administrados de forma geral, os particulares, a sociedade, sem exceções, criando assim direitos ou obrigações. Produzindo assim, efeitos fora da repartição que os editou.

A exemplo da nomeação dos candidatos em concurso público, aos editais de licitação.

#### 2.2.3.2 Atos internos

São os designados a gerar efeitos somente na esfera da Administração Pública, atingindo seus órgãos e agentes. Não obrigam, nem geram direitos, não possui a necessidade de serem divulgados em meio oficial para gerar efeitos.

Os atos internos não geram direitos adquiridos e podem ser revogados a qualquer tempo, como por exemplo, a portaria de remoção de um servidor.

### 2.2.4 Quanto a repercussão sobre a esfera jurídica do particular

#### 2.2.4.1 Atos ampliativos

Eles amplificam, identificam e formam direitos ao particular. Os atos ampliativos reconhecem e constituem os direitos dos particulares.

A exemplo, da Administração Pública de autorizar o uso do bem público, liberação de licença para construção.

#### 2.2.4.2 Atos restritivos

Estes limitam direitos dos particulares. Além dos atos restritivos limitá-los a restringem os particulares. Como por exemplo, uma sanção administrativa aplicada ao agente público, revogação dos atos discricionários.

### **3. PODERES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Neste capítulo será explanado um pouco sobre os poderes do Estado, nos quais são fundamentais para as atividades da máquina pública. São eles: o poder discricionário, o poder de polícia, o poder normativo, o poder disciplinar e o poder hierárquico.

#### **3.1 Poder Discricionário**

É presente em atos da Administração Pública o poder discricionário, este é o agir com liberdade do administrador público e dentro dessa liberdade o administrador possui o poder de escolha, agindo sempre em conformidade com os princípios fundamentais e atendendo o interesse da coletividade.

Poder discricionário, portanto, é a prerrogativa concedida aos agentes administrativos de elegerem, entre várias condutas possíveis, a que traduz maior conveniência e oportunidade para o interesse público. Em outras palavras, não obstante a discricionariedade constitua prerrogativa da Administração, seu objetivo maior é o atendimento aos interesses da coletividade. (CARVALHO FILHO, 2014, p.51).

Qualquer acontecimento com relação a esses atos terá que ser analisado sempre pelos princípios administrativos que estão presentes na nossa constituição. No que se refere a discricionariedade, a sua característica, se deve ao levar a importância da oportunidade e conveniência da situação juntamente com a legislação. Diante dessa característica do poder discricionário,

Conveniência e oportunidade são os elementos nucleares do poder discricionário. A primeira indica em que condições vai se conduzir o agente; a segunda diz respeito ao momento em que a atividade deve ser produzida. Registre-se, porém, que essa liberdade de escolha tem que se conformar com o fim colimado na lei, pena de não ser atendido o objetivo público da ação administrativa. (CARVALHO FILHO, 2014, p. 51).

A discricionariedade pode ser usada tanto na parte interna quanto na parte externa. Podendo ocorrer na rua quando os agentes agem em nome do Estado, ou quando é diretamente ligado administrador e agente público. Sendo assim, sempre que o ato estiver de acordo com os princípios administrativos não será nulo.

#### **3.2 Poder de Polícia**

Esse poder da Administração Pública consiste em uma ferramenta para reprimir o abuso dos direitos individuais. De acordo com o artigo 78 do Código Tributário Nacional, o poder de polícia possui a atribuição de condicionar e limitar o comportamento de uma pessoa física ou jurídica em prol da sociedade.

Clássico é o conceito firmado por MARCELO CAETANO: “É o modo de atuar da autoridade administrativa que consiste em intervir no exercício das atividades individuais suscetíveis de fazer perigar interesses gerais, tendo por objeto evitar que se produzam, ampliem ou generalizem os danos sociais que a lei procura prevenir.” (CARVALHO FILHO, 2014, p.77).

O termo polícia se originou do grego politeia, no decorrer do tempo esse poder vem passando por alterações, até então a época dos reis, eram limitadas as relações sociais e a crença na qual era ditada pela autoridade religiosa, a autoridade eclesiástica. Entretanto, no direito atual determina que o poder de polícia venha a ser uma tarefa do Estado que se aplica em limitar os exercícios e interesses individuais em privilegio dos interesses públicos coletivos, é de extrema importância para conservar a boa ordem da sociedade, preservar o interesse público, devendo cada caso ser tratado com a particularidade que lhe for condizente.

Nas palavras de Carvalho Filho, define-se como Poder de Polícia “a prerrogativa de direito público que, calcada na lei, autoriza a Administração Pública a restringir o uso e o gozo da liberdade e da propriedade em favor do interesse da coletividade.” (Carvalho Filho, 2015, p.77)

Portanto, este poder confronta a liberdade daqueles que não cumprem as normas, devendo ser justo e necessário.

### **3.3. Poder Normativo**

Este poder da Administração Pública também chamado de poder regulamentar, engloba a todos de maneira geral, são ajustados pelo poder público em forma de regulamentos, leis e normas. Existe para estabelecer alguma norma, sendo exercido através de decreto, e de uso exclusivo dos chefes do Executivo, como o Presidente da República, Governadores e Prefeitos.

Normalmente, fala-se em poder regulamentar; preferimos falar em poder normativo, já que aquele não esgota toda a competência normativa da Administração Pública; é apenas uma de suas formas de expressão, coexistindo com outras, conforme se verá. Os atos pelos quais a Administração exerce o seu poder normativo têm em comum com a lei o fato de emanarem normas, ou seja, atos com efeitos gerais e abstratos. (DI PIETRO, 2010, p.91).

O poder normativo pode dividir-se em originários e derivados. O primeiro são as leis nas quais são elaboradas pelo poder legislativo, podendo ter concessão, validade e eficácia imediata ou no momento da sua publicação. O derivado tem o objetivo de regulamentar ou suprir alguma lacuna que o legislador tenha deixado em aberto.

Segundo a lição de Miguel Reale (1980:12-14), podem-se dividir os atos normativos em originários e derivados. “Originários se dizem os emanados de um órgão estatal em virtude de competência própria, outorgada imediata e diretamente pela Constituição, para edição de regras instituidoras de direito novo”; compreende os atos emanados do Legislativo. Já os atos normativos derivados têm por objetivo a “explicitação ou especificação de um conteúdo normativo preexistente, visando à sua execução no plano da praxis”; o ato normativo derivado, por excelência, é o regulamento.

No nosso ordenamento jurídico, além dos derivados e normativos também encontramos órgãos que também constituem normas, esses são criados por lei específica e regula as matérias que lhe são encarregadas, a exemplo do DNIT (departamento nacional de infraestrutura de transportes), este departamento elabora normas que estão elencadas no Art. 21 do Código de Trânsito Brasileiro.

### **3.4. Poder Disciplinar**

O poder disciplinar, de modo geral, consiste na atribuição da Administração Pública dentro da sua área de competência, aplicar penalidade aos seus agentes públicos. Essas infrações nas quais são cometidas pelos agentes devem ser certificadas e comprovadas por meio de processos administrativos caso haja irregularidades, onde confirmem de forma segura e clara a ampla defesa e contraditório mediante procedimento legal de apuração.

Sem exceções todos os agentes públicos estão sujeitos a sofrerem punições disciplinares, podendo ser primeiramente uma advertência, após uma suspensão, e em última instância poderá a chegar à exoneração do seu cargo. A punição sempre será na mesma proporção da gravidade da situação causada.

Sendo confirmado o dano a Administração Pública deverá ser instaurado o processo de apuração e aplicar a sanção que seja coerente, caso isso não aconteça, a Administração Pública é que praticará uma infração, de acordo com o artigo 320 do Código Penal, no que diz respeito a condescendência criminosa. Dessa forma,

Costuma-se dizer que o poder disciplinar é discricionário, o que deve ser entendido em seus devidos termos. A Administração não tem liberdade de escolha entre punir e não punir, pois, tendo conhecimento de falta praticada por servidor, tem necessariamente que instaurar o procedimento adequado para sua apuração e, se for o caso, aplicar a pena cabível. Não o fazendo, sem uma justificativa aceitável incide em crime de condescendência criminosa, previsto no artigo 320 do Código Penal e em improbidade administrativa, conforme artigo 11, inciso II, da Lei n o 8.429, de 2- 6- 92. (DI PIETRO, 2010, p. 96).

Portanto, em vias geral, todos aqueles que se vinculam a Administração Pública o

Estado irá exercer uma supremacia especial.

### 3.5. Poder Hierárquico

O poder hierárquico fixa uma relação de subordinação, com isso, distribui competência para os órgãos públicos e aos cidadãos que atuam nesses órgãos.

Com relação aos três poderes encontra-se uma relação de hierarquia, começando pelo Poder Executivo, mas não ficando apenas nele, o chefe do executivo possui autoridade em razão dos seus ministros e subordinados, tendo eles o dever de obediência. Possuindo também as portarias, resoluções e decretos onde estas leis serão seguidas por todos, servidores e administradores a depender da matéria da norma.

Neste poder da Administração Pública é implícito algumas características como dar ordens e fiscalizar, controlar e delegar atribuições, coordenar e rever todas as atividades que envolvam a Administração Pública e sua organização.

Hierarquia é o escalonamento em plano vertical dos órgãos e agentes da Administração que tem como objetivo a organização da função administrativa. E não poderia ser de outro modo. Tantas são as atividades a cargo da Administração Pública que não se poderia conceber sua normal realização sem a organização, em escalas, dos agentes e dos órgãos públicos. Em razão desse escalonamento firma-se uma relação jurídica entre os agentes, que se denomina de relação hierárquica. (CARVALHO FILHO, 2014, p.69)

No que se menciona a hierarquia ser uma pirâmide, os chefes dos três poderes estariam no topo, e a base seria os servidores públicos e a sociedade. Alguns doutrinadores não consideram a hierarquia como poder, pois está não está ligada somente entre as funções estatais. Além disso, a forma de organização da Administração Pública não é exclusivamente do direito público, nas relações de direito privado também tem hierarquia.

Há autores que consideram a hierarquia e a disciplina como poderes administrativos – o “*poder hierárquico*” e o “*poder disciplinar*”. Entendemos, contudo, que tais situações não devem ser qualificadas rigorosamente como “*poderes*”; falta-lhes a fisionomia inerente às prerrogativas de direito público que cercam os verdadeiros *poderes administrativos*

Portanto, é através do princípio da hierarquia que a Administração Pública ordena as funções administrativas, distribuindo-as entre seus agentes e órgãos e estabelece uma relação de subordinação.

## 4. AGENTES PÚBLICOS

Considera-se agente público todo cidadão que exerce função pública, ainda que seja de modo definitivo ou temporariamente, com ou sem salário, por indicação, por votação, por contratação, desde que estejam no exercício de alguma função no órgão ou entidade da Administração Pública. A vontade que é atribuída ao Estado, sendo manifestada pelo próprio agente, em razão disso que o mesmo comporta espécies de agentes públicos nas esferas do governo e nos três poderes do estado, possuindo cada um à sua particularidade.

Com inúmeras alterações na redação do Art. 39, caput, o que atualmente é vigente é que não se pode mais contratar servidores públicos e empregados públicos pela administração direta, fundações públicas e autarquias de pessoas políticas.

Enquanto vigeu a redação do art. 39, caput, dada pela EC 19/1998 – que extinguiu a exigência de adoção do denominado regime jurídico único -, que foi possível a contratação, concomitante, de servidores públicos e de empregados públicos pela administração direta, autarquias e fundações públicas de qualquer ente federado. (PAULO, ALEXANDRINO, 2014, p.127).

Portanto, Di Pietro (2010), afirma que agente público é toda pessoa física que presta serviços ao Estado e às pessoas jurídicas da Administração Indireta.

## **4.1 Categorias de Agentes Públicos**

### **4.1.1 Servidores Públicos**

Os Servidores Públicos representam a grande parte dos agentes públicos, dispõe de vínculos profissionais diversos com o Estado e que desempenham a função pública de forma remunerada. Os servidores públicos estatutários mantem uma relação funcional com o Estado, regidos por legislação específica, podendo ser empregados públicos, os que dispõe de caráter celetista, como as pessoas que trabalham na Caixa Econômica Federal e os empregados temporários que são aqueles que por tempo determinado são contratados para prestar serviços para o Estado atendendo as necessidades do interesse público, como aqueles contratados para auxiliar em casos de calamidade pública.

Segundo Di Pietro (2010, p. 598) “São servidores públicos, em sentido amplo, as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado e às entidades da Administração Indireta, com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres públicos”

Existem formas de se tornar servidor público, uma delas é prestar concurso público e se aprovado começar a exercer sua função. Após um determinado tempo designado como “estágio probatório” essa sua função se torna fixa e estável, só sendo capaz de ser exonerado por meio

de processo transitado em julgado. Outra maneira de ser servidor público é por nomeação do administrador público, nessa situação não possui dia certo para ser demitido, ficando a critério do administrador decidir quando será exonerado.

Por fim, possuímos os contratos que já constam o período determinado, que diz o dia do início e o término, esses são chamados de servidores públicos, pois prestam serviços e são pagos pelos cofres estatais.

#### 4.1.2 Agentes Políticos

São os integrantes do governo, como o Presidente da República, os Deputados Federais e Estaduais, governadores, prefeitos, geralmente, eles adentram por meio de eleição, nomeação ou indicação, são esses agentes políticos que constituem os altos escalões do Poder Público, onde realizam a formação das diretrizes de atuação governamental, possuem responsabilidades as quais estão previstas na Constituição, exercem os cargos de direção, orientação e superintendência.

Agentes políticos são aqueles aos quais incumbe a execução das diretrizes traçadas pelo Poder Público. São estes agentes que desenham os destinos fundamentais do Estado e que criam as estratégias políticas por eles consideradas necessárias e convenientes para que o Estado atinja os seus fins. (CARVALHO FILHO, 2014, p. 612).

No âmbito legislativo são os senadores, dos deputados federais, distritais e estaduais e os vereadores, estes também são escolhidos através do voto, são eleitos para terem mandatos o do poder Executivo e o do poder Legislativo.

Caracterizam-se por terem funções de direção e orientação estabelecidas na Constituição e por ser normalmente transitório o exercício de tais funções. Como regra, sua investidura se dá através de eleição, que lhes confere o direito a um mandato, e os mandatos eletivos caracterizam-se pela transitoriedade do exercício das funções, como deflui dos postulados básicos das teorias democrática e republicana. (CARVALHO FILHO, 2014, p.612).

Os agentes políticos possuem garantias e prerrogativas elencadas no texto constitucional nos quais os diferenciam dos demais agentes públicos. Não se trata de benefícios pessoais, e sim de ferramentas designadas a garantir condições apropriadas no exercício de suas relevantes funções. Outra questão importante é que os agentes políticos não possuem hierarquia, com exceção dos ministros e secretário que são subordinados aos chefes do Poder Executivo.

#### 4.1.3 Agentes Particulares Colaboradores

Podem ser chamados de agentes honoríficos, são aqueles designados para provisoriamente atuarem para colaborar com o Estado, sem remuneração, desempenhando funções específicas, mas sem qualquer vínculo profissional com a Administração Pública. Logo,

Como informa o próprio nome, tais agentes, embora sejam particulares, executam certas funções especiais que podem se qualificar como públicas, sempre como resultado do vínculo jurídico que os prende ao Estado. Alguns deles exercem verdadeiro munus público, ou seja, sujeitam-se a certos encargos em favor da coletividade a que pertencem, caracterizando-se, nesse caso, como transitórias as suas funções. (CARVALHO FILHO, 2014, p.613).

Clássico exemplo dos agentes particulares colaboradores são aquelas pessoas que é convocada para trabalhar nas eleições, não irá receber nada em dinheiro, mas, geralmente, ganha uma folga no seu emprego de origem, como também os mesários, os integrantes de juntas apuradoras, os jurados, é nesse tipo de situação que o cidadão presta serviço para o Estado não é de forma remunerada.

#### 4.1.4 Agentes de Trânsito

O agente de trânsito para sociedade é de extrema importância para o trânsito fluir inteiramente com segurança, pois, além de ter a finalidade de operação e fiscalização exerce ainda a função de educar, informar, orientar e sensibilizar a todos os cidadãos que usufruem daquele espaço público.

Faz-se indispensável diferenciar agente de trânsito de autoridade de trânsito. Os agentes de trânsito pode ser pessoa, civil ou policial militar, credenciada pela autoridade de trânsito para exercer suas funções de fiscalização do trânsito. Já autoridade de trânsito é o diretor/presidente do órgão ou entidade, que fará parte do Sistema Nacional de Trânsito.

O agente de trânsito deverá atuar com o intuito de prevenir a prática das infrações de trânsito, porém, sempre que for constatada uma infração de trânsito, só existe o dever legal de autuação, devendo sempre tratar a coletividade com respeito, gentileza, educação, seguindo sempre o que a legislação determina.

## **5. CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO**

De acordo com o CTB (Código de Trânsito Brasileiro) a lei 9.503 de 1997 chegou para regulamentar as relações entre os condutores de veículos automotores, veículos não motorizados, condução de transporte escolar e as infrações de trânsito e pedestres. O texto da lei é do ano de 1997, mas, através de outras leis ele é atualizado, para que as regras fiquem sempre com clareza e rigorosidade.

O Código de Trânsito Brasileiro é um documento que possui previsão legal, com objetivo de definir atribuições das autoridades de trânsito brasileiras, estabelecendo normas de conduta, infrações, crimes, e penalidades para os condutores dos veículos. Além do condutor do veículo, poderá ser pedestre, ciclista, o motorista de veículo não motorizado de acordo com o artigo 96 do CTB, que trata dos veículos.

Com isso, em relação a fiscalização é a principal ação que o CTB realiza em prol da segurança dos cidadãos. Esta fiscalização é realizada pelos agentes de trânsito dos órgãos e entidades executivas e rodoviários de trânsito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da Polícia Rodoviária Federal, e, a Polícia Militar.

### **5.1 Histórico e as leis anteriores ao CTB**

Anterior ao Código de Trânsito Brasileiro existia o Código Nacional de Trânsito que foi criado em 28 de janeiro de 1941 através do decreto lei nº 2.994 de 1941, mas, uma grande parte desse texto em menos de um ano sofreu modificações por meio do Decreto lei nº 3.651 de 1941 e junto com ele foi instaurado o CONTRAN (Conselho Nacional de Trânsito) esse obedecia apenas ordens superiores, e no mesmo decreto também foi instaurado o CRT (Conselho Regional de Trânsito) que atuava nas capitais dos Estados.

O Código Nacional de Trânsito obteve vigência de 31 anos, com isso, os anos se passaram e ao longo desses anos sofreu diversas mudanças através de leis, mas, no ano de 1997 entrou o Código de Trânsito Brasileiro que é vigente até hoje pela lei nº 9.509/97.

As primeiras infrações de trânsito se iniciou com o proprietário do primeiro automóvel que chegou ao Brasil importado da França chamado José do Patrocínio e, segundo relatos, diz que José cedeu o seu carro temporariamente ao senhor Olavo Bilac, e, o mesmo sem habilidades com o automóvel acaba batendo em uma árvore cometendo assim o primeiro acidente de trânsito.

Após este incidente, começou a chegar diversos veículos. Então, juntou-se o poder

público com o Automóvel Clube do Brasil ambos com a finalidade de criar ordens de circulação para os pedestres e os condutores. E, se uniram juntamente com outras autoridades municipais, e, criaram as primeiras licenças para condução, anos depois começou a ser obrigatório a licença, e, com aprovação da mesma teria a sua habilitação para dirigir veículos automotores.

Desse modo, o crescimento do número de automóveis foi significativo no governo de Juscelino Kubitschek, pois, era cada vez mais comum automóvel nas cidades, o fluxo ficou cada vez maior, e com isso a necessidade de construção de estradas e rodovias, e, conseqüentemente, da organização do trânsito pois os pedestres dividia o mesmo espaço com os veículos, se tornando perigoso, por essa razão ocorreu o surgimento das regras como vimos anteriormente no início.

## **5.2 CONTRAN**

O Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN), de acordo com o artigo 10 do CTB é o órgão que possui competência nacional de trânsito, ou seja, o coordenador principal, determinando preceitos regulamentares para o melhor funcionamento das leis de trânsito. Seu representante principal é o presidente do órgão máximo executivo de trânsito da União, no que possui sede em Brasília.

Como um órgão superior de trânsito, o CONTRAN dispõe de algumas obrigações, visto que todos os outros órgãos ligados ao sistema nacional de trânsito são regulados pelo mesmo. As multas por infrações de trânsito são uma das suas principais obrigações como órgão máximo regulador, pois, o arrecadamento, compensações e imposições das infrações executadas em cada estado distinto do registrado no licenciamento do automóvel é de responsabilidade exclusiva do CONTRAN.

Além dessa obrigação também possui caráter informativo, deve explicar com clareza e responder as diligências feitas pelos condutores a respeito da aplicação das normas de trânsito. Todo o processo de retirada da CNH (Carteira Nacional de Habilitação), até o licenciamento do automóvel é realizado pelo CONTRAN.

Portanto, todas as competências do CONTRAN estão elencadas no artigo 12 do CTB, além de todas essas citadas também possui o regimento interno e diretrizes para o funcionamento dos CETRAN E CONTRADIFE.

## **5.3. CETRAN E CONTRADIFE**

Estes conselhos ficam localizado no DETRAN de cada Estado e do Distrito Federal, de acordo com o artigo 14, inciso I do Código de Trânsito Brasileiro eles são responsáveis pela fiscalização do trânsito, como a educação, o policiamento ostensivo, a formação dos

condutores, engenharia do trânsito etc.

Esta fiscalização ocorre nas rodovias, ruas e vias estaduais e quem executa a é a Polícia Militar através do convênio fixado entre eles de acordo com o artigo 23, III, do CTB.

Estes conselhos também são responsáveis pela emissão da CNH (Carteira Nacional de Habilitação) e pelo PPD (Permissão para Dirigir), ambos após o processo retirada e com a aprovação poderá conduzir veículo. Também possui competência para a mudança da titularidade do proprietário do veículo automotor, emissão de documentos, o procedimento de vistoria nos veículos e as campanhas para incentivar a educação no trânsito.

#### **5.4. DENATRAN**

O Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN), é considerado pelo Sistema Nacional de Trânsito o órgão máximo, responsável por controlar, fiscalizar e supervisionar todas as políticas de trânsito, possuindo jurisdição sob todo território brasileiro. Tem como propósito principal supervisionar e executar as regras que são estabelecidas pelo CONTRAN.

O DENATRAN também possui autonomia para coordenar os órgãos que são responsáveis pelo controle e fiscalização da efetivação da Política Nacional de Trânsito. É responsável também por determinar os procedimentos sobre a aprendizagem e habilitação dos motoristas, distribuição de documentos, registros e licenciamento.

#### **5.5. SNT**

O Sistema Nacional de Trânsito (SNT), é o conjunto dos órgãos e entidades da União, dos Estados, Municípios e Distrito Federal o que aborda o artigo 5º do CTB. Sendo composto pelo CONTRAN, CETRAN E CONTRANDIFE.

O propósito do Sistema Nacional de Trânsito em prol da coletividade é fazer com que o funcionamento do trânsito possua fluidez, defesa do meio ambiente, segurança, conforto e educação.

O SNT padroniza os critérios técnicos, administrativos e financeiros para todas as atividades relacionadas ao trânsito, e informa a todos os órgãos para que suas informações sejam divididas entre eles.

#### **5.6. SMTT**

A Superintendência Municipal de Transportes e Trânsito (SMTT), é criada por lei específica com o objetivo de supervisionar as normas de trânsito no âmbito municipal. A SMTT possui recursos próprios, os seus servidores podem adentrar de maneira efetiva por meio de concurso público, sendo de forma efetiva, ou sendo nomeado, no qual é de escolha do chefe do

executivo municipal. Fica a critério do prefeito escolher o superintendente, normalmente, para facilitar a administração do mesmo, é uma pessoa que possui muito conhecimento sobre trânsito.

Por ser uma autarquia a Superintendência Municipal de Transportes e Trânsito opera de forma indireta, e, sendo um órgão executivo de trânsito do município, o mesmo poderá fiscalizar e se constatado algo ilícito com base no princípio do controle e tutela, poderá aplicar as medidas administrativas que são impostas pelo CTB. As multas que são aplicadas pelos agentes são arrecadadas pelo órgão e auxiliam para o funcionamento do mesmo.

A SMTT dispõe do JARI para julgar os recursos que chegarem em razão das infrações impostas pelo agente de trânsito, tem a atribuição de fiscalizar os transportes escolares e taxis, e fazem também campanhas de educação no trânsito.

## **6. DOS AGENTES PÚBLICOS NA APLICAÇÃO DAS MULTAS DE TRÂNSITO**

O Estado sempre com a finalidade de melhor atender a sociedade possui um rol de poderes e qualificações frente aos seus cidadãos e administrados, no que, esses poderes e atributos devem ser utilizados com a melhor intenção para a coletividade, sem cometimento de atos ilícitos, abusos, ou em vontade individual.

Portanto, neste capítulo faremos uma ligação com o tema central da pesquisa para que assim possamos compreender sobre o ato de aplicar uma multa de trânsito sem que o condutor do veículo tenha cometido na realidade este ato.

### **6.1 Das medidas administrativas, infrações e penalidades**

No capítulo XV do Código de Trânsito Brasileiro, do artigo 161 ao 255 estão elencadas todas as infrações de trânsito, sempre que o condutor infringir qualquer um desses artigos violará as leis de trânsito e sofrerá penalidades.

O condutor que não seguir as leis impostas pelo artigo 256 do CTB sofrerá sanções, podendo ser uma multa, advertência de forma escrita, apreensão do veículo, suspensão do direito de dirigir, cassação da CNH e obrigatoriamente irá para reciclagem. O CTB não impossibilita a aplicação da lei penal nos crimes de trânsito, apenas o procedimento que será diferente, caso a penalidade seja aplicada por um órgão diferente do que emite a CNH, este deve ser informado para colocar os pontos do crime cometido na habilitação do condutor do veículo.

As infrações de trânsito que servem como nível de pontuação na carteira de habilitação do condutor são divididas de 3 a 7 pontos quando se trata de infrações leves (3 pontos), medias (4 pontos), graves (5 pontos) e gravíssimas (7 pontos). Em um período de um ano o condutor não poderá ultrapassar a pontuação de 21 pontos, pois poderá ter sua CNH cassada por excesso de pontuação.

As medidas administrativas utilizadas pelos agentes de trânsito em situações de regularização de uma infração, geralmente, em aplicações momentâneas, são a retenção do veículo, remoção do veículo, recolhimento da CNH do condutor, recolhimento do certificado de licenciamento anual, transbordo da carga excedente, recolhimento de animais que estejam soltos nas vias e na faixa de domínio das vias de circulação.

## 6.2. O Auto de Infração e sua Aplicação

Antes de mencionar sobre o auto de infração de trânsito é necessário compreender o que se conceitua como infração. De acordo com o artigo 161 do CTB é considerado infração o descumprimento de qualquer regra deste código, da legislação complementar e de todas as resoluções do CONTRAN, e, o condutor que assim fizer, estará sujeito a penalidades, medidas administrativas e punições, como já mencionamos.

Entende-se pelo Auto de Infração de Trânsito (AIT), sendo o documento no qual é efetuado pelo agente de trânsito quando de fato for constatado um cometimento de uma infração de trânsito por parte do condutor do veículo. O artigo 280 do CTB que versa sobre a autuação em casos do AIT nos seus incisos alega os requisitos que deverá constar assim que auto de infração é lavrado, são eles: tipificação da infração, o local, data e horário da infração, a placa de identificação do automóvel, identificação do condutor, identificação do órgão atuator, do agente de trânsito ou do equipamento que comprove o ato, e, sempre que possível a assinatura do infrator valendo esta como notificação da infração.

Para que possa exercer suas atribuições como agente da autoridade de trânsito, o servidor ou policial militar deverá ser credenciado, estar devidamente uniformizado, conforme padrão da instituição, e no regular exercício de suas funções. (Manual brasileiro de fiscalização de trânsito, 2010, p.14)

Poderá ser por meios eletrônicos ou por papel comum, câmeras de filmagem, aparelho celular ou radares eletrônicos. Quando ocorrer por meio de papel comum não será aceito o auto de infração que tiver rasuras, ou qualquer outro meio que venha a gerar dúvidas ao aplicar a punição pelo agente de trânsito. É vedada a lavratura do Auto de Infração de Trânsito através de terceiros, o agente de trânsito deverá presenciar o ato, lavrar, e aplicar as medidas administrativas.

O agente de trânsito deve priorizar suas ações no sentido de coibir a prática das infrações de trânsito, porém, uma vez constatada a infração, só existe o dever legal da autuação, devendo tratar a todos com urbanidade e respeito, sem, contudo, omitir-se das providências que a lei lhe determina. (Manual brasileiro de fiscalização de trânsito, 2010, p.14)

As infrações de trânsito podem ser concorrentes ou concomitantes. A primeira, como o próprio nome já diz, ocorre quando o infrator pratica uma infração e, em consequência dessa, comete outra seguidamente. As concomitantes são aquelas em que a prática de uma não influencia na outra de acordo com o artigo 266 do CTB.

Em razão da aplicação do auto de infração, o agente de trânsito, sempre que possível e

antes de lavrar o auto, deverá abordar o condutor do veículo, para que seja constatada a infração, salvo, em casos que poderá ser comprovada a infração sem abordagem.

### **6.3. Agente da Autoridade de Trânsito**

São pessoas físicas competente para lavrar o auto de infração e aplicar as medidas cabíveis atuando em nome do Estado, podendo ser servidor civil, estatutário ou celetista, e, em algumas ocasiões, quando obtiver o convênio com a entidade de trânsito, o policial militar também poderá exercer este ato de acordo com o artigo 23, III do CTB.

Os Agentes de Autoridade de Trânsito dispõem do papel de supervisionar, controlar, fiscalizar, sendo possuidores do poder de polícia, discricionariedade e fé pública.

É relevante saber que para exercer esta função de agente de autoridade de trânsito deverá ser credenciado num órgão de trânsito, seja municipal, estadual ou federal, e, deverá sempre está com o uniforme padrão do órgão que exerça, e os veículos de trabalho também devem estar respectivamente caracterizados.

A Lei Federal 5106/66 previu a probabilidade em seu artigo 188, I do Regulamento Nacional de Trânsito de o agente da autoridade de trânsito aplicar advertência verbal, porém, o legislador do CTB vetou essa possibilidade, pois o artigo 256, I do CTB versa a competência atribuída a autoridade de trânsito de aplicação de advertência por escrito e não ao agente de trânsito. Vejamos o que dispõe o artigo 267:

Art. 267. Poderá ser imposta a penalidade de advertência por escrito à infração de natureza leve ou média, passível de ser punida com multa, não sendo reincidente o infrator, na mesma infração, nos últimos doze meses, quando a autoridade, considerando o prontuário do infrator, entender esta providência como mais educativa.

O agente de autoridade de trânsito é vinculado a lei, cabendo a ele a obediência do que está previsto no Código de Trânsito Brasileiro, ou melhor, quando verificar-se uma infração prevista na legislação de trânsito, lavrar-se-á o auto de infração.

### **6.4. Do Processo Administrativo**

A autora Di Pietro, ressalta sobre a expressão do processo administrativo nas quais são utilizadas de maneiras distintas, para ela os papéis e documentos relacionados a um determinado assunto da Administração Pública, ainda utilizado para os processos disciplinares contra um agente público que tenha praticado uma infração e deve passar por esse processo, possuindo ampla defesa e o contraditório para se defender e se averiguado a efetividade do ato irá a esfera judicial e após a sentença transitar em julgado perderá seu cargo.

O processo administrativo assim que iniciado em seu procedimento possui três fases, instauração, instrução e decisão. A instauração é entregue de ofício ou a pedido de um interessado, a fase de instrução é o momento de colher e juntar ao processo as provas lícitas, e, por fim, a decisão é que a norma impõe a Administração Pública a responsabilidade de solucionar e definir.

É evidente, contudo, que todos os processos que envolvem solução de controvérsia ou que resultem em alguma decisão por parte da Administração compreendem, pelo menos, três fases: instauração, instrução e decisão. A Lei nº 9.784 Processo Administrativo 697 de 29-1-99, que estabelece normas sobre processo administrativo no âmbito da Administração Pública federal, sem estabelecer qualquer procedimento a ser rigorosamente seguido nos processos administrativos em geral, estabelece normas pertinentes àquelas três fases. (DI PIETRO, 2010, p. 696).

Em razão dos processos administrativos do JARI, a aplicação da penalidade ocorre anterior ao procedimento, na ordem o agente primeiro aplica a multa e depois caso o condutor não concorde com o ato, o mesmo interpõe um recurso ao JARI, e eles irão julgar de acordo com o CTB. Nesse procedimento que ocorre com o JARI não há uma única maneira, como ocorre nos processos judiciais.

### **6.5. JARI**

O julgamento daqueles recursos instaurados aos condutores que não concordam com o auto de infração que receberam quem possui competência para julgar é a Junta Administrativa de Recurso de Infração (JARI). Todo órgão ou entidade de trânsito possui sua JARI, terá pelo menos uma junta constituída de maneira autônoma que será responsável por julgar os recursos interpostos contra a decisão da autoridade de trânsito que impôs a sanção.

A JARI possui seu próprio regimento estabelecido pelo CONTRAN. As competências da JARI estão elencadas no artigo 17 do CTB, contendo três incisos. No inciso I como já vimos, é de julgar recursos, o inciso II ocorre em situações que a JARI não encontre boas circunstâncias para averiguar a situação, podendo solicitar maiores esclarecimentos aos órgãos que impuseram as sanções. No inciso III ainda do artigo 17, versa sobre as informações em razão de problemas nos autos de infração deverão ser encaminhados ao órgão de trânsito.

O condutor que impetrar recurso na JARI e não for deferido, o mesmo poderá pagar 80% do valor da sanção imposta até a data do vencimento, sendo que, pagar esta sanção não é atributo para interpor o recurso, mesmo que o recurso tenha sido aceito e julgado, deverá o condutor recuperar o valor que foi pago da multa, caso tenha pago anteriormente.

## **7. A BOA-FÉ DOS AGENTES PÚBLICOS NAS MULTAS DE TRÂNSITO**

O Estado concede aos seus agentes públicos juntamente com o princípio da supremacia do interesse público a boa-fé, com o intuito de beneficiar a coletividade. É notório que o Estado abusa da sua supremacia para justificar suas condutas, sempre com o auxílio da presunção de veracidade.

Nas aplicações das multas de trânsito, por exemplo, o Estado, sem interferências, confirma e aprova os atos dos agentes de trânsito, e, a impossibilidade do condutor diante do Estado perante essa arbitrariedade que o mesmo possui torna-se refém da sua supremacia.

### **7.1 Finalidade da Aplicação das Multas**

O Código de Trânsito Brasileiro determina que é um direito de todos e dever dos órgãos manter o trânsito em condições seguras, sendo responsabilidade deles adotarem medidas para assegurar esse direito, sempre à frente com prioridade para coletividade, no que concerne a defesa da vida, preservação do meio ambiente e saúde.

Portanto, toda a proteção que o Estado prega em razão da aplicação das multas de trânsito percebe-se que toda essa responsabilidade é colocada para nós cidadãos, pois, somos nós que sofremos as sanções que é diariamente investido pela Administração Pública na fiscalização do cumprimento das normas de trânsito que estão cada vez mais severas.

As multas de trânsito é uma sanção que os órgãos de trânsito impõem aos condutores ou proprietários do veículo automotor no qual esteja violando as regras estabelecidas na lei de trânsito. A multa é uma maneira de punir os condutores que não seguem a lei de trânsito brasileira, e, ela só incide quando ocorre uma infração por parte do condutor, tendo a finalidade de evitar a reincidência do condutor no cometimento da infração.

As multas de trânsito podem ser em três classificações Gravíssima, Grave, Média e Leve. Há depender da gravidade da infração causada pelo condutor é que saberá qual das classificações será definida, e, em cada uma das classificações receberá valores distintos de pontos que varia de 3 a 7 pontos e esses serão inseridos na CNH do condutor ou proprietário do veículo.

#### **7.1.1. As Leis de Trânsito e a Aplicação das Multas em outros Países**

No Brasil possui Leis de Trânsito com o intuito de pacificação, de segurança, de educação, de regularização sendo um direito de todos sem distinções, por esses e outros atributos que existe o Código de Trânsito Brasileiro. Em diversos países os costumes são totalmente diferentes dos praticados aqui, e, por esse motivo, é necessário conhecer todas as

leis locais para amenizar as chances de cometer uma infração.

A forma de aplicação das multas por um agente de trânsito e por um policial no exterior possui distinção daqui do Brasil. Em casos de ser parado por um policial por excesso de velocidade, ou autuado por um agente, a multa recairá ao seu documento de viagem e não ao veículo que está conduzindo, após a autuação do agente de trânsito ou por um policial deverá realizar o pagamento da multa diretamente com eles.

Em alguns países da Europa os próprios agentes de trânsito que cobram multas no auto de infração, e já andam com a máquina de cartão de crédito para o pagamento ser realizado imediatamente. Todas as regras de trânsito variam de país para país, da cultura de cada um e como melhor se adapta, a exemplo do Canadá que para contestar uma infração, é obrigatório ir a uma corte judicial, e, após apresentar, um juiz irá definir se a infração deve ser desconsiderada ou não. Para nós brasileiros assim que constatado a multa de trânsito já temos ciência que receberemos alguns pontos na CNH de acordo com o grau da multa praticada. Em alguns países também possui essa pontuação, a Dinamarca, Espanha e Itália por exemplo, observaram que as infrações de trânsito e acidentes com mortes diminuíram significativamente com o sistema de pontuação implementado.

Desse modo, o sistema de trânsito e o modo de aplicação varia de país para país e até entre regiões, visto que, deve se levar em consideração as inúmeras razões que distinguem o trânsito de um país para o outro, com o peso de cada multa de trânsito, dos cidadãos e da situação das vias que cada um dispõe.

## **7.2. A Boa-fé e a Ação dos Agentes**

A boa fé é atributo de todo agente público, pois ele está agindo em nome do Estado para realizar o melhor para o interesse coletivo. Esse atributo está ligado à presunção de veracidade e legitimidade. Quando se expõe que o agente público goza de boa-fé quer-se dizer que os seus atos e depoimentos possuem credibilidade, e ao se tratar de presunção de veracidade, significa que os fatos devem ser verdadeiros, e ao que se presume legítimos que deve ser de acordo com a lei.

Nos casos do comportamento dos agentes públicos na aplicação das multas de trânsito considera-se inteiramente inviável constatar uma infração de trânsito baseada no depoimento de um único agente de trânsito. A exemplo de uma infração de trânsito lavrada pelo agente de trânsito, que indicava que a infração ocorreu com o veículo na Zona Norte da cidade do Rio Janeiro, e nesse mesmo horário o veículo estava na garagem da sua residência na Zona Sul. E, o proprietário do veículo não se encontrava no Estado do Rio de Janeiro nesse dia e nesse

horário comprovado com passagens áreas que estava em outro país.

O cidadão, por sua vez, necessita da possibilidade de contestação, não somente as autoridades que precisa ser encarada de forma verídica, pois, as sanções embasadas só no depoimento de um agente público, quando já são manifestadas de forma incontestável, é como conceder força excessiva ao Estado.

Portanto, esses casos é uma maneira do Estado alcançar seus fins públicos. Nos dias atuais é indispensável deixar permitir que a palavra de um agente público valha mais que a palavra de um cidadão.

### **7.3. Os Agentes de Trânsito e a Improbidade Administrativa**

Os agentes públicos podem cometer, no exercício de suas funções, condutas violadoras do Direito, capazes de sujeitá-los à aplicação das mais diversas formas de sanções. Se o comportamento causar dano patrimonial, pode ser proposta uma ação civil visando a reparação do dano. Mas, em situações tipificadas como crime a sua conduta, irá ser instaurado um processo penal e sanções restritivas de liberdade.

A Lei 8.429/92 que versa sobre Improbidade Administrativa apodera-se sobre as penalidades que são aplicadas aos agentes públicos nas situações de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego, ou função na Administração Pública. Segundo a deputada Mariana Carvalho, está em fase de conclusão um projeto de lei em análise para punir os agentes públicos que ao lavrar o auto de infração seja comprovado de fato a sua má-fé, pois, os mesmos são passíveis de erro.

Os órgãos de trânsito têm como propósito organizar, administrar, educar, operar, fiscalizar e aplicar punições, com a finalidade de segurança, fluidez e conforto no trânsito. Condutores e proprietários de veículos além o número excessivo de multas emitidas pelos órgãos de trânsito, chegam ao ponto de afirmar que multam para aumentar suas receitas, caracterizando a popular “indústria de multas”.

Segundo relatos a indústria de multas funciona por meio de metas. Os agentes públicos estipulam metas de multas a serem atingidas. A exemplo de uma pequena rodovia onde o limite de excesso de velocidade era mudado várias vezes, assim milhares de cidadãos foram notificados com radares móveis.

A luta pelo combate a indústria de multas no Brasil ocorre através de um projeto de lei implementado em 2017 que prevê a mudança da Lei 9503/97 pela Comissão de Viação e Transportes da Câmara dos Deputados, a não autorizar o envolvimento entre a bonificação de companhias que fazem a implantação de vistorias de radares de velocidade nas estradas.

#### **7.4 . Os novos desafios para os agentes de trânsito na manutenção do princípio da boa-fé na aplicação das multas**

O princípio da boa-fé é um dos princípios essenciais para a existência de qualquer negócio jurídico, pois estabelece a lealdade e confiança na conduta entre as partes nas relações obrigacionais salvaguardando os indivíduos neles envolvidos de serem atingidos pelas más intenções da outra parte.

Em alguns casos os agentes de trânsito diante do princípio da boa-fé extrapolam a supremacia que os mesmos possuem com o intuito de punir os condutores covardemente, não dando o direito de defesa ao condutor do veículo que se quer cometeu aquela infração de trânsito.

Diante da situação, o correto a aplicar seria que o agente público anterior a aplicação da multa de trânsito, abordar o condutor, e, notifica-lo que está autuado por cometer uma infração de trânsito prevista na legislação brasileira, e, diante do fato verídico, aplicar a multa ao condutor do veículo, colhendo seguidamente a assinatura do mesmo.

## 8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Aqui neste estudo um panorama sobre algumas questões ligadas ao tema central da monografia onde buscamos tal situação que abarca os condutores dos veículos automotores na questão da boa-fé dos agentes públicos no ato de aplicação das multas de trânsito. A aplicação da boa-fé na administração pública demonstra a garantia da segurança pública em detrimento do interesse público.

É dever do ente público agir em conformidade com a lei existindo sempre lisura e lealdade, responsabilidade mediante seus atos, respeito integral aos fundamentos morais, legais e discricionários, preservando assim a relação de confiança e a segurança jurídica dos seus administrados, tendo também transparência em prol do estado e a confiabilidade do administrado em relação ao gestor público. Sabendo-se que a lei possui regulamentação, trazendo uma situação fática no âmbito do direito e o penalizando sobre tal fato.

Logo, quando o agente público na aplicação da multa não notifica o condutor, ele simplesmente pratica o ato, sabendo que, naquele momento não era verídico o auto infracionário. Contudo, o agente público ciente da sua proteção pela presunção de veracidade, pela boa-fé, não dá margem ao condutor do veículo para comprovar que este não efetuou de fato tal infração, causando-lhe um dano pecuniário razoável e um dano moral significativo.

Quando o agente público lavra o auto de infração nas ocorrências em que o condutor não chegou a ter êxito na sua escolha, acarretará em abuso de poder por parte do agente público e como previsto no Código de Trânsito Brasileiro deverá ser responsabilizado mediante processo administrativo, sendo ratificado a punição disciplinar em razão do ato, que, poderá leva-lo a exoneração do cargo que exerce.

Nota-se que da ligação estado e condutor do veículo a multa é fixada de forma compulsória ao licenciamento do automóvel e ao IPVA. É verídico que, atualmente o cenário do governo é agir de forma arrecadatória, seja no aumento de impostos, seja no aumento de taxas, ou de contribuições especiais, tudo são formas de arrecadação, utiliza-se de seus atributos de veracidade e legitimidade, para tirar mais recursos, essa é a finalidade da aplicação das multas de trânsito.

No âmbito penalista o Estado tem o dever de comprovar que o réu cometeu o ato ilícito, já no âmbito administrativo a presunção de veracidade e de legitimidade se comporta de forma contrária a esfera penal, onde, nessa situação torna o condutor do veículo impossibilitado de

provar que não cometeu a infração de trânsito, obtendo uma única saída, a de pagar por aquilo que não praticou.

Nós cidadãos que adentramos a sociedade esperamos que a Administração Pública em seus atos seja acompanhada sempre dos seus princípios seja ele da legalidade, da boa-fé, da moralidade, da publicidade, sobretudo, atendendo aos interesses da população em geral. Tal situação a respeito da boa-fé na aplicação das multas de trânsito deixa o cidadão em uma situação desconfortável, se tiver o auto contestado a prova irá para o processo administrativo ou se este obtiver um erro poderá ser anulado.

Neste contexto visto que o Estado só é capaz de fazer o que a lei autoriza, não é permitido que em situações em que seja difícil a comprovação sobre a ação do agente quanto a aplicação da atuação seja contestada. Sendo assim, não sendo comprovado a falta de veracidade alegada pelo condutor.

## REFERÊNCIAS

- ALEXANDRINO, Marcelo Paulo Vicente. **Resumo de Direito Administrativo Descomplicado**. São Paulo: Metodo, 2010. P. 557-560
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2014.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28° ed. rev, atual e amp. São Paulo: Atlas S.A, 2015. P.122-613
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28° ed. rev, atual e amp. São Paulo: Atlas S.A, 2015. P.22-77
- CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 4ª ed. Salvador: JusPODIVM, 2017.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2014. P. 65-96.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2014. P. 696
- ELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- FONSECA, Gustavo. A fé pública e a aplicação das multas. **Doutor Multas**, Minas Gerais/MG, 2018. Disponível em: <<https://blogs.uai.com.br/doutormultas/fe-publica-e-aplicacao-de-multas/>>. Acesso em: 24 de set. 2019, online.
- FONSECA, Gustavo. Como recorrer de multa na JARI e não estourar os pontos na CNH. **Doutor Multas**, São Paulo/SP, 2019. Disponível em: <<https://doutormultas.com.br/jari/>>. Acesso em: 02 de out. 2019, online.
- FONSECA, Gustavo. Indústria da multa: ela existe? **JusBrasil**, Aracaju/SE, 2018. Disponível em: <<https://doutormultas.jusbrasil.com.br/artigos/633365888/industria-da-multa-ela-existe>>. Acesso em: 08 de out. 2019, online.
- FONSECA, Gustavo. O que é o auto de infração e quais as suas consequências. **Doutor Multas**, São Paulo/SP, 2017. Disponível em: <<https://doutormultas.com.br/auto-infracao/>>. Acesso em: 02 de out. 2019, online.
- FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 4ª ed., 2013.
- JUNIOR, Dirley da Cunha. **Curso de Direito Administrativo**. Salvador: juspodivm, 2013. P. 37-57
- Manual Brasileiro de Fiscalização de Trânsito, 2010, volume I
- MOLETA, Paulo. A origem do trânsito e o CTB. **Jusbrasil**, Aracaju/SE, 2017. Disponível em:

<<https://paulocwb.jusbrasil.com.br/artigos/206526711/a-origem-do-transito-e-do-ctb>> .  
Acesso em: 28 set. 2019, online.

MOREIRA, Egon Bockmann. Porque precisamos de multa? **Gazeta do Povo**. Aracaju/SE, 2011. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/por-que-precisamos-de-multas-a1brbyjle8inui8xil5f4v9se/>>. Acesso em: 01 de out. 2019, online.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 3°. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 72

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

NETO, João Carneiro Duarte. Os órgãos do sistema nacional de trânsito e o exercício poder de polícia administrativa. **DireitoNet**, Aracaju/SE, 2016. Disponível em: <<https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/10016/Os-orgaos-do-Sistema-Nacional-de-Transito-e-o-exercicio-do-poder-de-policia-administrativa>>. Acesso em: 07 de out. 2019, online.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2017. P. 83

PAULO, Vicente Alexandrino Neto. Agentes Públicos. **Direito administrativo descomplicado**. Rio de Janeiro, Método, p. 127