



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL DA CAPITAL – SP

EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR JUIZ DE DIREITO DA __ VARA DA FAZENDA PÚBLICA DE SÃO PAULO.

CASO DETRAN POR INDEVIDO BLOQUEIO DE PRONTUÁRIO DE CNH ANTES DO TRÂNSITO EM JULGADO

Ementa: Ação civil pública. Detran. Processo administrativo. Aplicação de sanção. Suspensão do direito de dirigir e cassação de carteira nacional de habilitação de motoristas infratores. Determinação da apreensão do documento ou impedimento de renovação da habilitação antes do trânsito em julgado ou falta de decisão administrativa em caso de revelia ou possibilidade de nova defesa depois da decisão. Exigência legal de esgotamento recursal e de trânsito em julgado para imposição de sanção administrativa de trânsito. Ferimento aos princípios da legalidade, do devido processo legal, ampla defesa, contraditório e presunção de inocência. Também violação à coisa julgada. Milhares de prejudicados em processos gerados por descumprimento do devido processo legal e da obrigação de esgotamento recursal. Direito coletivo a exigência de regular e adequada persecução administrativa de infratores e atendimento de princípios constitucionais processuais.

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, CNPJ 01.468.760/0001-90, com endereço na Rua Riachuelo, 115, 7º andar, CEP 01007-904, nesta Capital, através dos 2º Promotor de Justiça do Patrimônio Público e Social da Capital de São Paulo, nos termos do art. 129, II e III, da Constituição Federal, Lei 7.347/1985 e outros dispositivos constitucionais e legais, com base no inquérito civil 243/2013 (em anexo), vem promover a presente AÇÃO CIVIL PÚBLICA em face do DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO – DETRAN-SP, CNPJ 15.519.361/0001-16, autarquia, pessoa jurídica de direito público, com sede nesta Capital, na Rua João Brícola, 32, CEP 01014-010, representada pelo seu Diretor Presidente, expondo e requerendo o seguinte:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL DA CAPITAL – SP

AUTARQUIA DETRAN E PERSECUÇÃO ADMINISTRATIVA

O DETRAN, autarquia estadual (Lei Complementar Estadual 1.195/2013 e Decreto Estadual 59.055/2013), **vinculada à Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional (art. 2º), é órgão executivo de trânsito do Estado de São Paulo (art. 4º), integrante do Sistema Nacional de Trânsito**, e tem por finalidade executar, controlar e fiscalizar as atividades de trânsito (art. 4º, da LCE 1.1195/2013).

O Sistema Nacional de Trânsito é formado por um conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que tem por finalidade o exercício das atividades de planejamento, administração, normatização, pesquisa, registro e licenciamento de veículos, formação, habilitação e reciclagem de condutores, educação, engenharia, operação do sistema viário, policiamento, fiscalização, julgamento de infrações e de recursos e aplicação de penalidades (art. 5º, do CTB).

O DETRAN é responsável no Estado pela instauração, instrução e aplicação de sanção administrativa por infração de trânsito, no procedimento para suspensão do direito de dirigir ou cassação do documento de habilitação, nos termos do Código de Trânsito Brasileiro (Lei 9.503/1997, CTB). **O poder de aplicação de penalidade pelo órgão executivo estadual de trânsito consta do art. 22, VI, do CTB**, além de outras funções previstas nos demais incisos.

APLICAÇÃO DE SANÇÃO ANTES DO TRÂNSITO EM JULGADO

Anualmente, **o DETRAN instaura processos administrativos em face de milhares de motoristas (cerca de 600 mil), para apuração e aplicação de sanção administrativa de suspensão do direito de dirigir ou de cassação do documento, por infração de trânsito**, envolvendo motoristas do Estado de São Paulo. **Cerca da metade dos processos administrativos (300 mil) é julgado procedente, com imposição de sanção de suspensão do direito de dirigir ou cassação de CNH a**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL DA CAPITAL – SP

centenas de milhares de motoristas, por reiteradas infrações, após completar 20 pontos ou outro motivo de gravidade (fls. 129 do IC). Vide audiência (fls. 129/132 do IC).

Antes do trânsito em julgado da decisão, o DETRAN costuma incluir ou permitir a inclusão no sistema eletrônico dos nomes dos motoristas infratores, com a consequente mensagem impedindo a renovação da CNH e determinando a sua apreensão para cumprimento da pena administrativa (fls. 130).

A situação de inclusão dos nomes antes do trânsito em julgado da decisão administrativa tem provocado milhares de ações judiciais para combate da ilegalidade, especialmente mandado de segurança (fls. 129/130, do IC), com geração de alerta do Judiciário quanto à situação, por “milhares de ações análogas” (Juízo da 11ª Vara da Fazenda Pública da Capital, fls. 107).

A medida antes do trânsito em julgado provoca ferimento aos princípios da legalidade, do devido processo legal, ampla defesa, contraditório e presunção de inocência.

Em caso de revelia, a autarquia de trânsito já expede a ordem de bloqueio do sistema de habilitação e estranhamente não emite decisão a respeito do processo administrativo.

De forma paradoxal, em alguns casos, inclusive por revelia, depois de emitida a decisão final (fls. 55 do IC), o DETRAN admite nova defesa do infrator e reabre o caso (fls. 44 e 60/seguintes do IC), sem exigência da execução da sanção. Isto também provoca o questionamento judicial, em situação de ilicitude e irregularidade, por violação da coisa julgada administrativa, apontada pelo Juízo da 8ª Vara da Fazenda Pública (fls. 14/17 e 95 do IC).

Ademais, as portarias e decisões administrativas são genéricas e não especificam os fatos objetos do processo administrativo (fls. 22, 35, 45 e 55 do IC), além de vícios na produção de provas, gerando possibilidade de questionamento judicial por falha processual.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL DA CAPITAL – SP

DIREITO AO RECURSO E PRINCÍPIOS DO DEVIDO PROCESSO LEGAL, AMPLA DEFESA E CONTRADITÓRIO NO PROCESSO ADMINISTRATIVO

O constituinte foi claro em determinar o seguimento do devido processo legal para a privação da liberdade ou de seus bens (art. 5º, LIV, da Constituição Federal) e os princípios do contraditório e da ampla defesa para o processo judicial e administrativo, “com os meios e recursos a ela inerentes” (art. 5º, LV, da Constituição Federal), dando importância a todo o processo, desde a autuação e notificação até a fase recursal, o seu encerramento com o trânsito em julgado e a execução da pena administrativa.

O processo administrativo para aplicação de sanção por infração de trânsito inicia-se com o auto de autuação, a confirmação pela autoridade de trânsito, a notificação do infrator ou proprietário, o julgamento da consistência ou inconsistência, nova notificação, direito de recurso à JARI e posterior recurso ao CETRAN, última instância administrativa do Estado.

Por outro lado, para suspensão do direito de dirigir ou cassação da habilitação o procedimento é um pouco diferente, seguindo a Resolução 182 do CONTRAN, iniciando-se com portaria da autoridade policial do setor de fiscalização/pontuação (fls. 22 do IC), notificação para defesa (fls. 29 do IC), defesa do condutor (fls. 30), possibilidade de produção de prova e decisão final aplicando a sanção, com nova notificação do condutor (fls. 35 do IC). Vide outras cópias no IC.

Pelo procedimento dos arts. 260 a 290, do CTB, está clara a necessidade de fundamentação da decisão e de possibilidade de defesa e recursos (à JARI e ao CETRAN), com a específica referência de que em caso de suspensão do direito de dirigir ou de cassação do documento de habilitação, além de decisão fundamentada, o processo deverá assegurar “ao infrator amplo direito de defesa” (art. 265).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL DA CAPITAL – SP

A exigência do “direito de defesa” é insuficiente, por obrigatoriedade de realização de processo administrativo com os seus princípios basilares, como o devido processo legal, contraditório e ampla defesa, previstos no art. 5º, LIV e LV, da Constituição Federal, além de outros pertinentes ao processo justo.

Assim, o direito ao recurso e ao esgotamento dos mecanismos processuais e recursais constituem direitos do litigante em processo administrativo, não podendo a sanção ser aplicada até o desfecho final do processo. Também como corolário do devido processo legal (art. 5º, LIV, CF), por previsão de recursos e órgãos superiores para reapreciação da aplicação da sanção administrativa (arts. 260 a 290 do CTB).

Karl Larenz entende que os princípios do Estado de Direito, em sentido estrito, relacionam-se ao respeito à dignidade do homem, aos direitos humanos, aos princípios comunitários (participação, igualdade, proporcionalidade e nivelção social). No Estado de Direito deve-se impedir de maneira especial que aqueles que exercem o poder estatal o usem de modo diverso ao imposto pelo direito. O mando de uns impõe deveres de obediência a outros, formando estruturas de dominação. O Estado de Direito, no sentido filosófico, é aquele em que as leis dominam, não os homens (*Derecho Justo*, Civitas, Madrid, 1993, cap. VI, pp. 151-189) (negritei).

Ao insculpir que aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes (art. 5º, LV, CF), o constituinte estabeleceu exigência expressa de processo para a edição de ato administrativo, relação processual marcada por direitos, faculdades e ônus para a Administração e administrados (Valter Foleto Santin, *O Ministério Público na investigação criminal*, Edipro, São Paulo, passim).

No dizer de Odete Medauar há necessidade de formação de relação jurídica processual, processo em contraditório, ao prever o contraditório, a "Constituição está formulando exigência expressa de que a edição de ato administrativo, naquelas situações, se efetue mediante



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL DA CAPITAL – SP

desenvolvimento de relação jurídica processual, quer dizer, mediante processo, no qual posições jurídicas correspondentes a direitos, faculdades, ônus existem tanto para a Administração como para administrados” (A *Processualidade no Direito Administrativo*, Revista dos Tribunais, São Paulo, 1993, p. 75).

O contraditório possui dois momentos: informação e possibilidade de reação (Ada Grinover, “Garantias do contraditório e ampla defesa”, *Jornal do Advogado*, Seção de São Paulo, nº 175, p. 9, novembro 1990; Antonio Magalhães Gomes Filho, *Direito à Prova no Processo Penal*, Revista dos Tribunais, São Paulo, 1997, pp. 137-139.). Por outro lado, **a ampla defesa engloba a autodefesa e a defesa técnica** (Ada Pellegrini Grinover, “Garantias...”, p. 9).

O constituinte de 1988 referiu-se à “ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes” (art. 5º, LV), indicando maior amplitude do direito de defesa, a ser interpretada como a “possibilidade de rebater acusações, alegações, argumentos, interpretações de fatos, interpretações jurídicas, para evitar sanções ou prejuízos” (Medauar, op. cit., p. 112.).

A ampla defesa é caracterizada por ser prévia, englobando a defesa técnica, a autodefesa e o direito de recurso (Medauar, op. cit., pp. 115-120.). O caráter prévio da defesa é evidente, porque deve anteceder à decisão administrativa. Se fosse posterior, seria inócua e não teria influência na decisão, exceto para eventual modificação.

O direito de interpor recurso administrativo independe de previsão legal, decorrendo do direito de petição, consonante com a ampla defesa.

O art. 282, caput e §4º, do Código de Trânsito Brasileiro determina a notificação ao proprietário ou ao infrator, para ciência da imposição da penalidade, inclusive sobre o prazo para apresentação do recurso, não inferior a 30 dias. Assim dispõe: “Art.282. Aplicada a penalidade, será expedida notificação ao proprietário do veículo ou ao seu infrator, por remessa postal ou qualquer outro meio tecnológico hábil, que assegure a ciência da imposição da penalidade. ...§4º Da notificação



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL DA CAPITAL – SP

deverá constar a data do término do prazo para apresentação de recurso pelo responsável pela infração, que não será inferior a trinta dias contados da data da notificação da penalidade”.

O CTB prevê expressamente a possibilidade de recursos no processo administrativo por infração de trânsito, para a JARI (arts. 17, I, 282, §4º e 285) e para o órgão CETRAN (arts. 288 e 289), este última instância estadual (art. 290, do CTB).

O E. STJ já sumulou a necessidade de duas notificações no processo administrativo para imposição de multa de trânsito, uma da autuação e outra da aplicação da pena, nos seguintes termos: “No processo administrativo para imposição de multa de trânsito, são necessárias as notificações da autuação e da aplicação da pena decorrente da infração” (Súmula 312).

A Constituição Estadual de São Paulo prevê como requisito de validade no procedimento administrativo o devido processo legal, contraditório, ampla defesa e motivação da decisão (art. 4º, Nos procedimentos administrativos, qualquer que seja o objeto, observar-se-ão, entre outros requisitos de validade, a igualdade entre os administrados e o devido processo legal, especialmente quanto à exigência da publicidade, do contraditório, da ampla defesa e do despacho ou decisão motivados”).

A Lei Estadual nº 10.177, de 30 de Dezembro de 1998 (Lei do Procedimento Administrativo Estadual) exige a prévia expedição do ato administrativo para atuação material na esfera jurídica dos particulares, enfatizando a inviabilidade de sanção administrativa sem assegurar ampla defesa (art. 62, “Nenhuma sanção administrativa será aplicada a pessoa física ou jurídica pela Administração Pública, sem que lhe seja assegurada ampla defesa, em procedimento sancionatório. Parágrafo único - No curso do procedimento ou, em caso de extrema urgência, antes dele, a Administração poderá adotar as medidas cautelares estritamente indispensáveis à eficácia do ato final”).

Dessa forma, a aplicação da sanção de suspensão do direito de dirigir ou cassação do documento de habilitação



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL DA CAPITAL – SP

somente pode ser concretizada após o trânsito em julgado da decisão administrativa, ou seja, depois do esgotamento dos recursos processuais cabíveis e interpostos pelo infrator. **A aplicação da sanção em momento anterior afronta aos princípios constitucionais já indicados.** Em regra, a sanção de suspensão ou de cassação somente pode ocorrer após o trânsito em julgado.

Em abono, a própria norma administrativa dá importância ao trânsito em julgado, evitando restrição ao prontuário durante o processo administrativo, porque “no curso do processo administrativo de que trata esta Resolução não incidirá nenhuma restrição no prontuário do infrator, inclusive para fins de categoria da CNH, renovação e transferência para outra unidade da Federação, até a data para a entrega da CNH, de que trata o art. 19” **(art. 24, da Resolução do CONTRAN nº182, de 09 de setembro de 2005).** Em complemento, **a notificação do infrator é posterior à manutenção da penalidade, depois da interposição de recurso,** pois “mantida a penalidade pelos órgãos de trânsito ou não havendo interposição de recurso, a autoridade de trânsito notificará o infrator,...” **(art. 19).**

A exigência de trânsito em julgado da decisão administrativa insere-se também no princípio da não culpabilidade ou da presunção de inocência, de não ser considerado culpado até o julgamento definitivo (art. 5º, LVII, da CF).

A vedação indevida de condução de veículo afronta ao direito social de transporte (art. 7º, da CF) e reduz a liberdade de locomoção, em especial a maior mobilidade urbana do cidadão decorrente do transporte individual por veículo.

Assim, inegável a necessidade de realização de processo administrativo, com todos os predicados processuais e constitucionais pertinentes à sua formação e desenvolvimento válido, inclusive a necessidade de aguardar o trânsito em julgado para execução da sanção administrativa de suspensão do direito de dirigir ou cassação da habilitação.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL DA CAPITAL – SP

INDEVIDO BLOQUEIO DO PRONTUÁRIO DO MOTORISTA E IMPEDIMENTO DE RENOVAÇÃO DA CNH

O bloqueio do prontuário do motorista e o impedimento de renovação da habilitação antes do trânsito em julgado somente podem ser efetuados em caso excepcional, com a edição de ato fundamentado e formal e em situação de “extrema urgência”, como medida cautelar “estritamente indispensável” à eficácia do ato final (art. 62, parágrafo único, da Lei Estadual nº 10.177/1998)

O bloqueio cautelar não pode ser padrão, regra de comportamento da administração na apuração de infração de trânsito, muito menos na suspensão do direito de dirigir ou de cassação do documento, medidas mais drásticas para conduta infracional, a merecer maior cuidado.

O próprio bloqueio do prontuário não figura dentre as sanções previstas no art. 256 CTB (advertência escrita, multa, suspensão do direito de dirigir, cassação da CNH e da permissão e frequência obrigatória em curso de reciclagem), **carecendo de legalidade tal medida** de caráter punitivo. **Nem como medida administrativa (art. 269, CTB), de cunho cautelar e complementar**, com objetivo “prioritário” de “proteção à vida e à incolumidade física da pessoa” (§1º).

Mesmo a **medida administrativa de recolhimento da CNH tem aplicação restrita e especial, apenas em caso de suspeita de sua inautenticidade ou adulteração** (art. 272, CTB).

SITUAÇÃO DE ATO VINCULADO, INEXISTÊNCIA DE DISCRICIONARIEDADE E LEGITIMIDADE DE INTERVENÇÃO JUDICIAL POR HARMONIA E INTERDEPENDÊNCIA DE PODERES

A condução do processo administrativo pelos órgãos da Administração é expressão da atribuição de prestação de



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL DA CAPITAL – SP

serviço público de persecução e de imposição de sanção administrativa e deve ser feita de acordo com o Direito e os princípios constitucionais do processo e da Administração Pública, mesmo por entidade da administração indireta (DETRAN).

Não há situação de discricionariedade da Administração Pública de atendimento ou desatendimento à necessidade de trânsito em julgado para a execução de sanção administrativa por infração de trânsito, por se tratar de obrigação legal, ato vinculado. O desatendimento pela autoridade de trânsito constitui desvio de finalidade e abuso de poder.

Apesar disso, não há mais lugar para ato discricionário puro e descontrolado, pois todo ato administrativo tem um certo grau de vinculação. A escolha deve ser de acordo com os princípios constitucionais, leis e outras normas federais, estaduais e municipais. Não tem mais lugar no cenário jurídico ato discricionário puro e descontrolado. Não se trata de escolha aleatória, de qualquer escolha. Mas uma escolha em consonância com o direito ou a juridicidade.

A acomodação dos intérpretes administrativos e judiciais não é condizente com o novo modelo de Estado e demanda popular por melhoria dos serviços públicos. O padrão de exigência das políticas públicas deve ser aumentado constantemente para que o aparelho estatal seja estimulado a bem cumprir as atividades públicas de forma eficiente, com a melhor prestação dos serviços públicos, decorrente da obrigação constitucional de manter serviço adequado (art. 175, parágrafo único, IV, CF). Se necessário, deve ser feito o acesso ao Judiciário para coibir as falhas, imperfeições, omissões, negligências, ineficiências e inadequações e exigência de mudança de postura da Administração (Valter Foleto Santin, *Controle judicial da segurança pública: eficiência na prevenção e repressão ao crime*, RT, 2004, p. 40 e 237-238; 2ª ed., 2013, Verbatim).

Em abono, Rodolfo de Camargo Mancuso aceita a sindicabilidade de atos e omissões do Poder Público, com responsabilização de seus agentes, no caso de ineficiência da consecução da



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL DA CAPITAL – SP

missão de implementação efetiva dos objetivos estabelecidos (“A ação civil pública como instrumento de controle judicial das chamadas políticas públicas”. In: Édis Milaré (Coord.). *Ação civil pública: Lei 7.347/1985 – 15 anos*, RT, São Paulo, 2001, p. 735-736). **Fábio Konder Comparato entende possível o desencadeamento de ação de inconstitucionalidade por omissão das políticas públicas** (“Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas”, RT 737/11-22) e **Luiza Cristina Fonseca Frischeisen defende a “juridicização” e o uso da ação civil pública para a implementação das políticas públicas** da ordem social (*Políticas públicas: a responsabilidade do administrador e o Ministério Público*, Max Limonad, São Paulo, 2000, p. 126-127).

As políticas públicas estabelecem a obrigatoriedade de prestações públicas positivas, traduzidas em serviços públicos, que podem ser exigidos pelo cidadão e pela sociedade, por sua configuração como direito individual, coletivo ou difuso, dependendo da modalidade da atividade estatal.

A atuação do Judiciário na prestação de jurisdição na lesão ou ameaça a direito (art. 5º, XXXV, CF) não configura atentado à “independência de poderes”, tendo em vista que o Judiciário tem obrigação de dizer o direito para cumprimento do encargo de acesso à Justiça, seja quem for o envolvido, pessoa pública ou privada. A bem da verdade, não se trata de “independência de poderes” e sim de “interdependência e harmonia de poderes”, com controles recíprocos, fiscalizações mútuas para o bem de todos e melhor cumprimento das finalidades estatais.

A autonomia do ente público não pode ser invocada para inutilização dos direitos sociais, apenas em relação aos outros entes estatais (Estado, União e Município) no confronto de atribuições federativas.

Em relação à discricionariedade administrativa, ela não é óbice para a atividade jurisdicional e não é intocável no ordenamento jurídico atual, principalmente em situação em que o ato é



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL DA CAPITAL – SP

vinculado, sem opção do administrador. A discricionariedade administrativa não é princípio expresso, mesmo que possa ser extraída do fundamento da harmonia e interdependência dos poderes (art. 2º, CF), **sem aptidão ou capacidade de confronto com a legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e a eficiência (art. 37, caput, da CF).**

Rotineiramente, a doutrina e a jurisprudência aceitam o controle judicial da legalidade do ato discricionário, mas não do mérito. O mérito do ato administrativo é colocado como uma parte intocável do ato administrativo. A motivação do ato tem sido controlada judicialmente.

Acrescente-se, como destaca Celso Antônio Bandeira de Mello, que na utilização de termos vagos, fluidos, os chamados conceitos indeterminados, como “comportamento indecoroso”, “perturbação da tranquilidade pública”, “urgência”, dentre outros, é perfeitamente possível a intervenção judicial, tendo em vista que o “campo recoberto por estes conceitos carecerá de uma linha demarcatória definida com rigor e precisão indisputáveis. Aí haverá necessidade do Judiciário proceder à ‘qualificação’ dos motivos” (*Discricionariedade e controle jurisdicional*, p. 90).

Neste caso, os termos normativos constitucionais, da lei e normas processuais e de trânsito são claros no direito ao recurso e na dependência do trânsito em julgado para a execução da sanção administrativa, em conceitos jurídicos passíveis de determinação jurídica, cujo preenchimento compete ao Juízo, em consonância com as normas e o direito.

Não se tratam de termos vagos ou indeterminados. É possível determinar-lhe o conceito pela sua própria finalidade, sendo perfeitamente compreensível por razões racionais e de razoabilidade, fornecidas pela cultura e realidade social do momento histórico. Nesta ótica, referidos princípios e outros exigem que o Estado somente inicie a execução de sanção administrativa, especialmente a suspensão do direito de dirigir e a cassação de carteira de habilitação, após o desfecho final do processo e a condenação administrativa definitiva do infrator, ou seja, após o trânsito em julgado.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL DA CAPITAL – SP

Não se trata de discricionariedade de escolher o momento de exigir o cumprimento da sanção administrativa, de lançar no sistema eletrônico ou cadastro RENACH e de impedir ao administrado o exercício do direito de dirigir veículo, se obtido regularmente, mas sim de proceder ao cumprimento da sanção após o esgotamento da via administrativa e encerramento do processo administrativo de conhecimento.

A postura abusiva e inoportuna da Administração é sindicável pelo Judiciário, na verificação da ameaça ou lesão a direito, em registro ou cadastro de decisão de suspensão ou cassação do direito de dirigir antes do trânsito em julgado, ato abusivo e excessivo.

Ademais, há evidente perda de prestígio da discricionariedade administrativa. Não há liberdade pura de escolha, enfatizando Juarez Freitas que “a autoridade administrativa jamais desfruta da liberdade pura de escolher (ou deixar de escolher)”, pois os atos administrativos são passíveis de controle, “todos os atos administrativos, ao menos negativa ou mediatamente, são controláveis, e os vícios de omissão também precisam ser combatidos de modo vigoroso e sem condescendência”. A conduta administrativa “apenas se legitima, por definição, se imantada pelo primado dos princípios constitucionais em conjunto”, sob o império da boa administração pública, em “aprofundamento” da sindicabilidade dos atos administrativos, em que “o Estado da discricionariedade legítima é o Estado da promoção do bem de todos”. Acrescenta que para equilíbrio prudente é “tempo de favorecer o controle sistemático da eficiência e da eficácia” (*O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*, 4. ed., Malheiros, 2009, p. 396-399).

Portanto, tudo está sob controle, sendo essencial para a legitimação do ato administrativo a conformidade com os princípios constitucionais, na busca do bem de todos, de forma que todo ato administrativo é vinculado, em maior ou menor porção, incumbindo ao administrador a busca da melhor decisão, a escolha ótima, em consonância



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL DA CAPITAL – SP

com normas e princípios constitucionais, vinculantes de toda a atuação administrativa. O serviço público e os atos administrativos pertinentes podem e devem ser controlados, sem o obstáculo da discricionariedade na verificação de ligação com os princípios constitucionais pertinentes. Vide: Santin, *Controle judicial da segurança pública*, 2ª edição, Verbatim, 2013.

A edição de ato administrativo condenatório e a omissão de obediência ao rito e princípios constitucionais processuais é sindicável pelo Judiciário, na verificação da ameaça ou lesão a direito, de nítido contorno de atendimento à obrigação estatal de boa condução do processo administrativo e seguimento dos princípios processuais aplicáveis, sem qualquer interesse público e social o desencadeamento de processo e emissão de condenação administrativa sem o cumprimento dos princípios do devido processo legal, ampla defesa, contraditório e outros princípios inerentes ao processo administrativo e ao direito de punir administrativamente.

INTERESSE COLETIVO DE MILHARES DE MOTORISTAS DE PARTICIPAÇÃO EM PROCESSO ADMINISTRATIVO LEGÍTIMO, REGULAR E ADEQUADO

O direito dos motoristas ou proprietários de veículos ao processo administrativo com as garantias processuais, constitucionais, legais e normativas constitui interesse coletivo, de elevada dimensão social, por afetação de centenas de milhares de pessoas de responderem a processo e sofrerem sanção administrativa da forma legítima, regular, adequada e lícita, para submissão ao poder estatal de persecução e de aplicação de pena administrativa, especialmente pelo risco decorrente de prisão em flagrante e eventual pena criminal por direção de veículo automotor com violação da suspensão ou proibição de obtenção de permissão ou habilitação (art. 307, caput, do CTB), além de nova prática infracional de trânsito em tal situação de irregularidade no direito de condução de veículo. **Há necessidade**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL DA CAPITAL – SP

de zelo pelo respeito do Poder Público aos direitos assegurados na Constituição Federal aos cidadãos.

O serviço de persecução e aplicação de sanção administrativa transcende à pessoa do motorista infrator individual, pelo interesse coletivo de que o respectivo serviço de prestação de justiça administrativa do Estado funcione e atenda convenientemente aos princípios processuais e constitucionais e ao direito a um processo justo das pessoas colocadas no polo passivo da relação jurídica processual administrativa, em consonância com a **função social do processo de pacificação social e solução das lides administrativas**. Tem nítido caráter coletivo ou difuso, transindividual, além de serviço essencial e inerente à cidadania, no regime de Estado Democrático de Direito, em que há predominância do direito, cujo garantidor é o Judiciário na prestação jurisdicional.

Finalmente, os maus motoristas e infratores de normas de trânsito devem ser reprimidos e receberem as sanções apropriadas, de acordo com a conduta e os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, **depois de regular processo administrativo, em consonância com o devido processo legal, contraditório, ampla defesa e outros princípios, com execução da sanção no momento apropriado, após o esgotamento de recursos interpostos e trânsito em julgado da decisão administrativa**.

PEDIDO

Assim, o Ministério Público requer a Vossa Excelência:

a) A concessão de liminar ou tutela antecipada, para abstenção do réu de executar a sanção de suspensão ou cassação do direito de dirigir antes do trânsito em julgado da decisão respectiva e também para imediatamente desbloquear os prontuários na mesma

15



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL DA CAPITAL – SP

situação, tendo em vista a presença de *fumus boni iuris* e *periculum in mora*, no uso inadequado de medida administrativa de supressão de direito em momento inadequado e inoportuno, em lesão ao devido processo legal, contraditório e ampla defesa, e aos princípios da legalidade, da presunção de inocência e demais princípios constitucionais indicados, e na demora da definição da situação jurídica provocar influência no direito de milhares de motoristas processados e sancionados em momento inoportuno, antes do trânsito em julgado, e eventualmente impedidos de dirigir ou renovar a carteira de habilitação, com sujeição a novas sanções administrativas e até penais, fixando-se multa de R\$20.000,00 por dia de descumprimento da medida, que pode ser exigida do servidor recalcitrante;

b) a **CITAÇÃO do réu** para responder aos termos desta ação, no prazo de 15 dias, sob pena de revelia;

c) a produção de **PROVA** documental, testemunhal, pericial, depoimento pessoal do representante do réu, sob pena de confesso, e outras permitidas em direito, juntando desde já em anexo o **inquérito civil 234/2013 (2º PJPPS)**, com eventual declaração da **INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA** e a consequente incumbência ao réu, por verossimilhança e hipossuficiência probatória (art. 6º, VIII, CDC), ou **DISTRIBUIÇÃO DINÂMICA DA PROVA**, em razão de imputação de participação nas irregularidades e a maior possibilidade de esclarecimento sobre os milhares de processos administrativos com vício procedimental, pelo desatendimento de princípios constitucionais;

d) a **PROCEDÊNCIA** da ação, para **CONDENAÇÃO** do réu DETRAN à obrigação de **NÃO FAZER**, consistente na **ABSTENÇÃO de INCLUSÃO** no sistema eletrônico ou no cadastro RENACH (Registro Nacional de Condutores Habilitados) de sanção de suspensão do direito de dirigir ou de cassação do documento de habilitação **antes do trânsito em**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL DA CAPITAL – SP

julgado da decisão respectiva, ou de INÍCIO DE EXECUÇÃO DE SANÇÃO, ou de IMPEDIMENTO DE RENOVAÇÃO de carteira nacional de habilitação, nas mesmas condições processuais, antes do trânsito em julgado, de motoristas ou proprietários de veículos de todo o Estado de São Paulo, envolvidos em tais processos administrativos, com as providências administrativas pertinentes; à obrigação de FAZER, na obrigatoriedade de emissão de DECISÃO final no processo administrativo de suspensão do direito de dirigir ou de cassação do documento de habilitação, mesmo em caso de revelia do motorista infrator, para permitir a execução da sanção; e também de NÃO FAZER, na vedação de rediscussão de decisão administrativa coberta pela coisa julgada no mesmo processo;

e) A fixação de MULTA de R\$20.000,00 ou outro valor adequado, por dia de descumprimento da medida ou desobediência, esta a ser recolhida ao Fundo Estadual de Interesses Difusos, e de ressarcimento pelo servidor responsável, por regresso;

f) A CONDENAÇÃO do réu aos ônus da sucumbência, custas processuais e outras verbas pertinentes à espécie, e

g) a INTIMAÇÃO PESSOAL do subscritor desta inicial (2º PJPPS) para acompanhamento do feito e todos os atos.

Dá-se à causa o valor de **R\$100.000,00**, para efeitos fiscais.

São Paulo, 29 de maio de 2014.

VALTER FOLETO SANTIN

2º Promotor de Justiça do Patrimônio Público e Social da Capital



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL DA CAPITAL – SP

RELAÇÃO DOS DOCUMENTOS/PEÇAS DO INQUÉRITO CIVIL 243/2014 E CONTEÚDO MAIS IMPORTANTE

1) Portaria (fls. 2-A/2-B, do IC)

Conteúdo: Início de apuração de irregularidade no processo de cassação do direito de dirigir e bloqueio eletrônico de CNH

2) Representação (fls. 2-C/3 do IC).

Conteúdo: Encaminhamento de peças processuais do Feito 0015860-96.20118.26.0053 (8ª Vara da Fazenda Pública da Capital) comunicando irregularidades no processo administrativo.

3) Cópia do mandado de segurança interposto por José Ivan da Silva em face do Delegado de Polícia do DETRAN (fls. 4/97)

Conteúdo: Peças processuais do MS. Com destaque para a sentença de extinção do processo (fls. 14/17) e decisão de encaminhamento de peças ao MP (fls. 95/96).

4) Distribuição e peças iniciais do IP (fls. 98/102).

Conteúdo: Dados de distribuição e despacho inicial.

5) Peças de outro processo (fls. 103/107).

Conteúdo: Cópia de sentença em mandado de segurança (Feito 0040223-16.2012.8.26.0043, 11ª Vara da Fazenda Pública) deferindo segurança para suspender a cassação do documento até o julgamento definitivo do recurso administrativo. Referência a milhares de ações análogas (fls. 106/107).

6) Informação do DETRAN (fls. 108/123).

Conteúdo: Informação sobre a atuação do DETRAN no processo de suspensão ou cassação de documento (fls. 110/112) e sobre o condutor José Ivan da Silva (fls. 113/117).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL DA CAPITAL – SP

7) Audiência na Promotoria (fls. 124/132).

Conteúdo: Audiência com oitiva do Diretor Presidente do DETRAN e assessores, com esclarecimentos sobre o número de processos administrativos e condutas administrativas (fls. 129/132)

8) Informação do DETRAN (fls. 133/134).

Conteúdo: Encaminhamento de cópia de ata de reunião com o CAJUFA.

9) Andamento e relatório do IC (fls. 135/139).

Conteúdo: Andamento do IC.

10) Consulta de Processos das Varas da Fazenda Pública publicados no Diário da Justiça Eletrônico e de jurisprudência do TJSP (fls. 140/161).

Conteúdo: Pesquisa de processos com decisões e despachos publicados a respeito de CNH de 01.04 a 20.05.2014 e de jurisprudência mais recente.