
O PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DO DNIT: ANÁLISE DO RITO E DOS LIMITES AO PODER PUNITIVO

*THE ADMINISTRATIVE SANCTIONING PROCESS AT DNIT:
AN ANALYSIS OF PROCEDURE AND LIMITS TO PUNITIVE
POWER*

*Marcelo Kokke¹
Gustavo D'Assunção²
Alan Araújo³*

SUMÁRIO: Introdução. 1. O DNIT: Estrutura, Competências e Papel no Sistema de Transportes. 2. O Exercício do Poder de Polícia Administrativa pelo DNIT. 3. O Processo Administrativo Sancionador no DNIT:

-
- ¹ Pós-doutorado em Direito Público-Ambiental pela Universidade de Santiago de Compostela (Espanha). Doutor e mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Especialista em Processo Constitucional pelo Centro Universitário Metodista Izabela Hendrix (IMIH). Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professor do Mestrado e Doutorado da Dom Helder Câmara. Procurador Federal.
 - ² Mestre em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Procurador Federal.
 - ³ Mestre em Direito pelas Faculdades Milton Campos. Especialista em Direito Público pela Faculdade de Direito Prof. Damásio de Jesus (FDDJ) e em Direito Processual Civil pela Universidade Gama Filho (UGF). Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Procurador Federal.

Procedimentos, Prazos e Garantias. 4. Considerações finais. Referências.

RESUMO: O presente artigo tem como objeto o processo administrativo sancionador no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), com ênfase na análise do rito procedimental e dos limites ao poder punitivo da Administração Pública. O tema é abordado a partir de uma pesquisa qualitativa, de natureza jurídico-descritiva, fundamentada em revisão bibliográfica, análise legislativa e exame de jurisprudência. Inicialmente, contextualiza-se o papel do DNIT no exercício do poder de polícia administrativa, especialmente na fiscalização e aplicação de sanções por infrações de trânsito em rodovias federais. Em seguida, são detalhadas as etapas do processo sancionador, os prazos prescricionais e decadenciais, e as principais inovações normativas trazidas pelas resoluções recentes do Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN). Os resultados evidenciam a necessidade de observância rigorosa ao devido processo legal, ao contraditório e à ampla defesa, bem como aos princípios da legalidade, proporcionalidade e eficiência. Conclui-se que o aprimoramento do processo administrativo sancionador no DNIT é fundamental para garantir maior segurança jurídica, transparência e efetividade na promoção da segurança viária e do interesse público.

PALAVRAS-CHAVE: Poder de polícia. DNIT. Processo administrativo sancionador. Infrações de trânsito. Devido processo legal.

ABSTRACT: This article addresses the administrative sanctioning process within the National Department of Transport Infrastructure (DNIT), focusing on the analysis of procedural steps and the limits of the Public Administration's punitive power. The study adopts a qualitative, legal-descriptive methodology, based on bibliographic review, legislative analysis, and case law examination. Initially, the paper contextualizes DNIT's role in exercising administrative police power, especially in monitoring and sanctioning traffic violations on federal highways. Subsequently, it details the stages of the sanctioning process, limitation and prescription periods, and the main regulatory innovations introduced by recent resolutions of the National Traffic Council (CONTRAN). The results highlight the need for strict observance of due process, adversarial proceedings, ample defense, and the principles of legality, proportionality, and efficiency. The study concludes that improving the administrative sanctioning process at DNIT is essential to ensure greater legal certainty, transparency, and effectiveness in promoting road safety and the public interest.

KEYWORDS: Police power. DNIT. Administrative sanctioning process. Traffic violations. Due process of law.

INTRODUÇÃO

O Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) foi criado pela Lei n. 10.233, de 5 de junho de 2001, como parte de um amplo processo de reestruturação institucional do setor de transportes no Brasil. Trata-se de uma autarquia federal, dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, e patrimônio próprio, vinculada ao Ministério dos Transportes. Sua missão institucional é implementar, em sua esfera de atuação, a política formulada para a administração da infraestrutura do Sistema Federal de Viação, compreendendo a operação, manutenção, restauração, reposição, adequação de capacidade e ampliação da malha viária, ferroviária, aquaviária e portuária, segundo os princípios e diretrizes estabelecidos na legislação de regência.

O DNIT, ao longo de mais de duas décadas de existência, consolidou-se como órgão central na gestão da infraestrutura de transportes do país, desempenhando papel fundamental na integração nacional, no escoamento da produção, na mobilidade de pessoas e bens e no desenvolvimento econômico e social. Entre suas múltiplas atribuições, destaca-se a competência para exercer o poder de polícia administrativa, especialmente no que se refere à fiscalização do trânsito em rodovias e estradas federais, atividade que envolve tanto a edição de normas técnicas quanto a aplicação de sanções administrativas, como multas, advertências e outras penalidades previstas em lei.

O exercício do poder de polícia pelo DNIT, notadamente em sua vertente repressiva, demanda a observância rigorosa do devido processo legal, com respeito às garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, bem como aos princípios da legalidade, proporcionalidade, razoabilidade, motivação e eficiência. O processo administrativo sancionador, nesse contexto, constitui o instrumento por meio do qual a autarquia apura infrações administrativas, assegura o direito de defesa ao administrado e, se for o caso, impõe a sanção cabível, sempre com vistas à proteção do interesse público e à promoção da segurança viária.

Apesar da relevância do tema, o processo administrativo sancionador do DNIT ainda é pouco estudado na doutrina nacional, carecendo de análises mais aprofundadas sobre seus fundamentos, procedimentos, limites e desafios. A edição da Resolução CONTRAN n. 918, de 28 de março de 2022, que consolidou as normas sobre procedimentos para a aplicação de multas por infrações de trânsito, trouxe importantes inovações e merece exame detido,

especialmente à luz das alterações promovidas pela Resolução n. 991, de 19 de abril de 2023 e sob a crítica de sua aplicação e procedimentalização administrativa e judicial.

O presente artigo tem por objetivo analisar criticamente o processo administrativo sancionador do DNIT, com ênfase no rito aplicável, nos limites temporais ao poder punitivo da Administração e nas principais questões controvertidas, buscando contribuir para o aprimoramento do instituto e para a efetividade da atuação estatal na promoção da segurança e da ordem no trânsito. Para tanto, adota-se a metodologia jurídico-descritiva, com pesquisa qualitativa em fontes bibliográficas, legislativas e jurisprudenciais, privilegiando a objetividade e a clareza expositiva, sem prejuízo da profundidade e da abrangência do tema.

1. O DNIT: ESTRUTURA, COMPETÊNCIAS E PAPEL NO SISTEMA DE TRANSPORTES

O DNIT foi criado em um contexto de modernização e racionalização da administração pública federal, com o objetivo de conferir maior eficiência, transparência e controle à gestão da infraestrutura de transportes. Sua instituição, ao lado da ANTT e da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), representou a extinção do antigo Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) e a superação de um modelo centralizador e burocrático, em favor de uma estrutura mais flexível, descentralizada e orientada para resultados.

A autarquia tem sede e foro no Distrito Federal, contando com 26 Superintendências Regionais distribuídas pelo território nacional, o que lhe permite atuar de forma capilarizada e próxima das demandas locais. Sua área de atuação abrange a infraestrutura do Sistema Federal de Viação, composta por rodovias, ferrovias, hidrovias, eclusas, instalações portuárias e vias de transbordo e interface intermodal, conforme definido no art. 81 da Lei n. 10.233/2001.

Entre as atribuições do DNIT, destacam-se estabelecer padrões, normas e especificações técnicas para programas de segurança operacional, sinalização, manutenção, conservação, restauração e reposição de vias, terminais e instalações; elaborar projetos e executar obras viárias, diretamente ou por meio de convênios de delegação ou cooperação; fornecer informações e dados ao Ministério dos Transportes para subsidiar a formulação de planos gerais de outorga e delegação de segmentos da infraestrutura viária; administrar e fiscalizar programas de operação, manutenção, conservação, restauração e reposição de rodovias, ferrovias, hidrovias e instalações portuárias públicas de pequeno porte; gerenciar projetos e obras de construção e ampliação

de rodovias, ferrovias, hidrovias e instalações portuárias, decorrentes de investimentos programados pelo Ministério dos Transportes e autorizados pelo orçamento geral da União; firmar convênios, acordos, contratos e demais instrumentos legais no exercício de suas atribuições; declarar a utilidade pública de bens e propriedades a serem desapropriados para implantação do Sistema Federal de Viação; projetar, acompanhar e executar obras relativas a transporte ferroviário ou multimodal, envolvendo estradas de ferro do Sistema Federal de Viação; aprovar projetos de engenharia cuja execução modifique a estrutura do Sistema Federal de Viação e projetar, acompanhar e executar obras ou serviços de engenharia em portos organizados.

Além dessas atribuições, o DNIT é responsável por exercer, diretamente ou mediante convênio, as competências expressas no art. 21 do CTB, especialmente no que se refere à fiscalização, atuação e aplicação de penalidades por infrações de trânsito em rodovias federais. Essa competência foi reforçada pela Lei n. 10.561/2002, que incluiu o § 3º no art. 82 da Lei n. 10.233/2001, autorizando expressamente o DNIT a exercer, em sua esfera de atuação, as competências do art. 21 do CTB, observado o disposto no inciso XVII do art. 24 da mesma lei. Assim, a Autarquia atua na fiscalização de trânsito, podendo, a partir do processo sancionador, autuar, aplicar as penalidades de advertência, por escrito, e ainda as multas e medidas administrativas cabíveis, notificando os infratores e arrecadando as multas que aplicar.

O DNIT também possui poder normativo, especialmente em matérias técnicas relacionadas à utilização da infraestrutura de transportes. Esse poder se manifesta na edição de regulamentos, portarias, instruções normativas e outros atos administrativos, que disciplinam o uso das faixas de domínio das rodovias federais, a execução de obras e serviços, a sinalização viária, entre outros aspectos. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) reconhece a legitimidade do DNIT para editar normas técnicas e exercer o poder de polícia em sua esfera de atuação, recomendando deferência judicial aos atos administrativos baseados em critérios técnico-científicos, sobretudo quando derivados do exercício de discricionariedade técnica por órgãos reguladores.

Referencial quanto ao reconhecimento judicial da atribuição normativa do DNIT é a tese de repetitivo firmada no Tema n. 965 do STJ. Nesse último julgado, firmado a partir do REsp 1588969/RS e do REsp 1613733/RS, o STJ firmou que:

O Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT detém competência para a fiscalização do trânsito nas rodovias e estradas federais, podendo aplicar, em caráter não exclusivo, penalidade por infração ao

Código de Trânsito Brasileiro, consoante se extrai da conjugada exegese dos arts. 82, § 3º, da Lei 10.233/2001 e 21 da Lei 9.503/97 (Código de Trânsito Brasileiro) (Brasil, STJ, 2018).

Portanto, normas como o Regimento Interno do DNIT, e as regulações por ele estabelecidas, devem ser compreendidas sob o viés dessa atribuição normativa.

O Regimento Interno do DNIT, aprovado pela Resolução n. 39/2020, reforça a competência normativa da autarquia, especialmente no que se refere à utilização das vias navegáveis, eclusas e instalações portuárias públicas de pequeno porte, conforme consta em seu art. 132, inciso III. No que tange às receitas, o DNIT é financiado por dotações orçamentárias, recursos provenientes de acordos, convênios e contratos, bem como pela cobrança de emolumentos, taxas e multas, conforme o art. 97 da Lei n. 10.233/2001. A gestão eficiente desses recursos é fundamental para a sustentabilidade financeira da autarquia e para a realização de suas atividades finalísticas, quanto mais considerando a amplitude das atribuições da Autarquia. A título ilustrativo, de acordo com o Relatório de gestão do DNIT relativo ao exercício de 2020 (DNIT, 2021, p. 5), foram realizadas mais de 80 entregas, respondendo a autarquia por uma malha rodoviária federal pavimentada de 65,3 mil km, cuja manutenção é considerada estratégica e consome grande parte de seu orçamento. Já os trechos ainda não pavimentados correspondiam, à época, a 6.900,80 km, ou seja, a apenas 8% do total.

As receitas de multas também podem ser revertidas ao órgão arrecadador. O art. 3º da Resolução CONTRAN n. 289, de 29 de agosto de 2008, determina que as receitas provenientes das multas aplicadas pelo DNIT e pela DPRF devem ser revertidas a cada órgão arrecadador, conforme previsto no art. 320 do Código de Trânsito Brasileiro (CTB). No caso do DNIT, o Relatório de Gestão referente ao exercício de 2021 (DNIT, 2021, p. 164) aponta a realização de 92.049 lançamentos no Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), dos quais 59.343 corresponderam a ordens bancárias (OB) e 17.998 a documentos de arrecadação da receita federal (DARF). Já em 2022, segundo o Relatório de Gestão do mesmo órgão (DNIT, 2022, p. 119), foram registrados 91.269 lançamentos no SIAFI, totalizando R\$ 8,23 bilhões, sendo que as ordens bancárias representaram 84% desses registros. No exercício de 2023, conforme o Relatório de Gestão correspondente (DNIT, 2024, p. 102), houve um aumento significativo, com 130.578 lançamentos no SIAFI, destacando-se o crescimento da arrecadação por meio de DARFs e a redução no número de GRUs em comparação aos anos anteriores.

Segundo a análise de David Roldan (2021), a compreensão do desenvolvimento do setor rodoviário brasileiro passa necessariamente pela consideração do Decreto Federal n. 8.463/1945, que instituiu o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) e o Fundo Rodoviário Nacional (FRN). Esse marco legal estabeleceu competências importantes para o DNER, como a conservação das estradas federais, a realização de estudos periódicos sobre o Plano Rodoviário Nacional e a proposição de alterações legislativas relacionadas à viação rodoviária. Posteriormente, com a Lei Federal n. 10.233/2001, o DNER foi substituído pelo DNIT, que passou a absorver suas atribuições, servidores e patrimônio, além de compartilhar o setor com a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), criada pelo mesmo diploma legal. É nesse cenário histórico-regulatório que se insere o poder normativo do DNIT.

De acordo com a análise de Julyver Modesto de Araújo (2009), o CTB atribui aos órgãos executivos rodoviários, como o DNIT, competências administrativas que abrangem o planejamento do trânsito, a implantação da sinalização viária e a fiscalização do uso das vias sob sua responsabilidade, sendo essas funções semelhantes às dos órgãos municipais, diferenciando-se apenas pela circunscrição de atuação. Nesse contexto, destaca-se o poder normativo regulador do DNIT, que, ao exercer essas atribuições, não apenas executa políticas públicas, mas também edita normas técnicas e regulamentares essenciais para a gestão e fiscalização das rodovias federais, aplicando penalidades a todas as infrações cometidas em sua área de atuação, sem a divisão de competências típica das vias urbanas.

Por fim, cabe destacar que o DNIT deve zelar pelo cumprimento das boas normas de concorrência, transparência e eficiência na contratação de programas, projetos e obras, fiscalizando o cumprimento das condições contratuais, especificações técnicas, preços, prazos e cronogramas, com vistas ao controle da qualidade, dos custos e do retorno econômico dos investimentos, conforme o art. 83 da Lei n. 10.233/2001.

2. O EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA PELO DNIT

O DNIT, como autarquia federal responsável pela gestão da infraestrutura de transportes terrestres e aquaviários, é investido do poder de polícia administrativa, instrumento fundamental para o cumprimento de sua missão institucional e para a garantia da segurança, da ordem e do interesse público nas rodovias, ferrovias, hidrovias e instalações portuárias sob sua jurisdição.

O poder de polícia, em sua acepção clássica, consiste na faculdade que dispõe a Administração Pública de limitar e condicionar o exercício de direitos e liberdades individuais em prol do bem-estar coletivo, da segurança nacional, da saúde pública, da proteção do meio ambiente, da defesa do consumidor e de outros valores e interesses considerados relevantes para a sociedade. Trata-se de uma prerrogativa inerente ao Estado, que se manifesta por meio de atos normativos, fiscalizatórios e sancionatórios, visando a adequar a conduta dos particulares aos ditames da lei e do regulamento.

Elody Nassar (2006), em sua obra *Prescrição na Administração Pública*, define o poder de polícia como a “atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público, seja ele segurança, moral, saúde, meio ambiente, defesa do consumidor, patrimônio cultural, propriedade” (2006, p. 182). Essa definição concisa e abrangente destaca a essência do poder de polícia como instrumento de harmonização entre os direitos individuais e os interesses coletivos, evitando que o exercício descontrolado das liberdades individuais possa comprometer o bem-estar e a segurança da sociedade como um todo.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2021), em seus *Apontamentos sobre o poder de polícia*, oferece uma visão mais detalhada e multifacetada do tema, destacando que o poder de polícia se manifesta em diferentes campos da atuação administrativa, abrangendo desde a proteção da fauna e da flora até a garantia da segurança e da ordem nas vias e rodovias, a defesa da saúde pública, a proteção do meio ambiente, a preservação do patrimônio cultural e a promoção da moralidade administrativa. Bandeira de Mello (2021, p. 402) resume que o poder de Polícia Administrativa se propõe a salvaguardar valores como segurança pública, ordem pública, tranquilidade pública, higiene e saúde pública, valores estéticos e artísticos, históricos e paisagísticos, riquezas naturais, moralidade pública e economia popular.

Hely Lopes Meirelles (1976), em sua obra *O poder de polícia, o desenvolvimento e a segurança nacional*, já ponderava que o poder de polícia não é um poder político, mas sim um poder administrativo, inerente a toda administração pública e exercido por todos os órgãos do Executivo e dos outros poderes quando exercem funções de administração. Ele também destaca que o poder de polícia é discricionário, mas não arbitrário, encontrando limites na Constituição e nos direitos fundamentais do cidadão, e que o ato de polícia administrativa tem atributos próprios, mas está sujeito ao controle judicial de legalidade. Por fim, Meirelles afirma que o poder de polícia administrativa objetiva a contenção do abuso do direito individual e de atividades particulares prejudiciais à coletividade e à segurança nacional.

No âmbito do DNIT, o poder de polícia se manifesta de diversas formas, abrangendo desde a edição de normas técnicas sobre a utilização da

infraestrutura de transportes até a fiscalização do cumprimento dessas normas e a aplicação de sanções administrativas em caso de infração. A autarquia exerce o poder de polícia ao regulamentar o tráfego de veículos nas rodovias federais, ao fiscalizar o peso e as dimensões das cargas transportadas, ao autuar e multar os infratores das normas de trânsito, ao remover veículos abandonados ou estacionados irregularmente, ao interditar trechos de rodovias em caso de emergência, ao demolir construções irregulares em faixas de domínio, entre outras ações.

O exercício do poder de polícia pelo DNIT, contudo, não é ilimitado, encontrando balizas na Constituição Federal, nas leis e nos regulamentos que regem a atuação da autarquia. A Administração Pública, ao exercer o poder de polícia, deve observar os princípios da legalidade, da finalidade, da razoabilidade, da proporcionalidade, da motivação, da impessoalidade, da moralidade, da eficiência e da publicidade, sob pena de invalidade do ato administrativo e de responsabilização do agente público.

Além disso, o exercício do poder de polícia pelo DNIT deve ser compatível com os direitos e garantias fundamentais dos cidadãos, como o direito à liberdade de locomoção, o direito à propriedade, o direito ao contraditório e à ampla defesa, o direito ao devido processo legal, entre outros. A autarquia deve assegurar aos administrados o direito de apresentar defesa e recorrer das decisões administrativas, garantindo-lhes o acesso à justiça e o controle da legalidade dos atos praticados. O poder de polícia se vincula com o direito administrativo sancionador.

O poder-dever de punir da Administração Pública deve ser exercido dentro de prazos razoáveis, definidos em lei, para evitar arbitrariedades e garantir a segurança jurídica. A Lei n. 9.873/1999 disciplina os prazos para o exercício da ação punitiva no âmbito federal, estabelecendo um equilíbrio entre o direito do administrado à estabilidade das relações jurídicas e o interesse público na repressão de ilícitos. Conforme destaca Araújo (2021, p. 234-236), a decadência e a prescrição são instrumentos que visam estabilizar as relações sociais, mas devem ser compatibilizados com o interesse coletivo, de modo que nem o administrado fique indefinidamente sujeito ao poder sancionador do Estado, nem o interesse público seja prejudicado por uma proteção excessiva ao particular, com desníveis que possam em si provocar a impunidade.

No contexto da Lei n. 9.873/1999, o prazo decadencial de cinco anos para a instauração do processo administrativo sancionador conta-se a partir da prática do ato ilícito ou, em caso de infração permanente ou continuada, do momento em que cessar a conduta. A lavratura do auto de infração interrompe a decadência, permitindo o início do processo administrativo. Entre a lavratura do auto e a decisão administrativa, não corre prazo decadencial,

e o prazo prescricional para a cobrança da penalidade só se inicia após a constituição definitiva do crédito, ou seja, quando o administrado se torna inadimplente.

Ao analisar o ciclo do processo administrativo de trânsito, Carlos Andrade (2020) destaca que autuação e multa são etapas distintas: inicialmente, o condutor ou proprietário do veículo recebe uma autuação, que consiste em um comunicado formal sobre a infração cometida. Apenas após esse procedimento, e dependendo da natureza da infração, a autuação pode se transformar em multa ou outra penalidade. O autor ressalta que o CTB, especialmente nos artigos 280 a 290, juntamente com resoluções e portarias complementares, estabelece as regras processuais para a aplicação da sanção administrativa. Caso essas normas não sejam rigorosamente observadas, a penalidade aplicada pode ser considerada nula. Andrade também observa que, nesse estágio inicial, a infração ainda não se converteu em multa, sendo imprescindível que o proprietário do veículo seja oficialmente notificado, geralmente por meio dos Correios, para garantir o devido processo legal.

A lei também prevê hipóteses taxativas de interrupção da prescrição, como a notificação do acusado, a prática de atos inequívocos de apuração, decisões condenatórias recorríveis e tentativas de solução conciliatória. Caso entre esses marcos interruptivos decorra prazo superior a cinco anos, ocorre a prescrição da pretensão punitiva, devendo o processo ser extinto, em respeito ao princípio da eficiência e à garantia constitucional da duração razoável do processo (art. 5º, LXXVIII, da CF). Além disso, a Lei n. 11.941/2009 acrescentou hipóteses de interrupção da prescrição da ação executória, como o despacho do juiz que ordena a citação em execução fiscal e o reconhecimento do débito pelo devedor.

Para situar esse contexto hermenêutico, pode-se citar o julgamento da ApCiv 0013466-56.2011.4.01.3801, relatado pelo Juiz Federal Roberto Carlos de Oliveira (Convocado), no âmbito da 6ª Turma do TRF1 (e-DJF1 de 16/10/2018). Nessa linha, destaca-se que o artigo 285 do CTB apenas autoriza a concessão de efeito suspensivo ao recurso em situações de inércia da administração ou por motivo de força maior, não havendo ali previsão para a consumação da prescrição intercorrente. Aplica-se, nesse contexto, o princípio da *inclusio unius, exclusio alterius*, segundo o qual aquilo que a lei não incluiu expressamente deve ser considerado excluído, não cabendo ao intérprete ampliar o alcance da norma (REsp 685.983/RS, Rel. Min. Castro Meira, 2ª Turma, DJ 20/06/2005, p. 228).

Importante ressaltar que o processo administrativo de constituição do crédito decorrente de multa aplicada no exercício do poder de polícia não precisa, necessariamente, ser concluído em cinco anos, desde que não haja inércia injustificada superior a três anos e sejam observados os marcos

interruptivos previstos em lei. Por fim, a compreensão adequada da sistemática prescricional administrativa prevista na Lei n. 9.873/1999 é fundamental para assegurar tanto a efetividade da atuação estatal quanto a proteção dos direitos dos administrados, evitando a impunidade e o arbítrio.

3. O PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR NO DNIT: PROCEDIMENTOS, PRAZOS E GARANTIAS

O processo administrativo sancionador constitui o instrumento jurídico por meio do qual a Administração Pública exerce o seu poder punitivo, apurando a prática de infrações administrativas e aplicando as sanções cabíveis aos responsáveis. No âmbito do DNIT, o processo administrativo sancionador é utilizado para apurar e punir as infrações de trânsito cometidas nas rodovias federais, bem como outras irregularidades relacionadas à utilização da infraestrutura de transportes sob sua jurisdição.

O direito administrativo sancionador tem crescido exponencialmente no Brasil e no mundo nas últimas décadas, conforme observado pelo Instituto Brasileiro de Direito Administrativo Sancionador (IDASAN) (Brasil, 2022). Os fatores que impulsionam esse crescimento são diversos, incluindo a criação de agências reguladoras, a expansão dos órgãos de controle interno e externo, o fortalecimento do combate à corrupção, a prevenção de riscos decorrentes da evolução tecnológica, a complexidade das relações econômico-sociais, a ampliação da ação do Estado em inúmeros setores sociais e econômicos e a exigência de eficiência e eficácia. Além disso, a estrutura federativa brasileira faz com que este segmento da atividade sancionadora estatal se espraie nos níveis federal, estadual, distrital e municipal.

Embora a noção de que o processo administrativo sancionador é eminentemente punitivo seja intuitiva, Shirlei Freitas Mello (2003) esclarece que ele é mais do que isso. Segundo a autora, o processo punitivo ou sancionador é o procedimento dialético por meio do qual a Administração Pública apura a prática de infração e impõe penalidades por descumprimento de norma jurídica (Mello, 2003). Nele, impera a necessidade do contraditório, com a ampla defesa como corolário, segundo o devido processo legal, sob pena de nulidade da sanção imposta. A sua instauração – de ofício ou por provocação – dar-se-á mediante ato administrativo contendo exposição dos atos ou fatos ilegais atribuídos ao acusado, bem como indicação da norma infringida. O processo sancionador tem como finalidade averiguar a materialidade e a autoria da imputação, ponderar as circunstâncias que aí concorrem e aplicar, se for o caso, as sanções pertinentes.

Em essência, o processo administrativo sancionador tem por objetivo aplicar uma sanção à pessoa física ou jurídica que houver cometido uma

infração administrativa, violando uma norma administrativa presente no ordenamento, de observância obrigatória, ainda que não prevista em lei formal, mas na “legislação” (em sentido amplo), caso em que será necessária uma autorização legal expressa para esta medida. Portanto, não é necessária sua regulação em nível estritamente feito por meio de lei, mas sim desenvolvida nos termos da lei. Diogo de Figueiredo Moreira Neto e Flávio Amaral Garcia (2012, p. 16) observam que, no âmbito do Direito Administrativo Sancionador, o fenômeno da deslegalização também se manifesta, permitindo que normas regulatórias sistematizem infrações e condutas proibidas, desde que respeitados os limites e parâmetros mínimos estabelecidos pela lei formal. Nesse contexto, Fabrício Motta (2020, p. 474) utiliza o termo “remissão normativa” para designar as situações em que a lei delega a um ato normativo infralegal e posterior, a ser editado pela Administração, a tarefa de regulamentar aspectos complementares à disciplina legal já existente.

Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho (2015) destaca que tanto leis quanto regulamentos expressam o poder normativo do Estado, sendo instrumentos gerais e abstratos que orientam a conduta dos cidadãos. A competência para editar esses atos é definida pela Constituição e pelas leis, cabendo à lei formal, em regra, prevalecer sobre qualquer matéria jurídica. Os regulamentos, editados pelo Executivo, têm função complementar, visando à fiel execução da lei, mas podem criar direitos e obrigações de forma autônoma, desde que não contrariem a legislação vigente. O autor ressalta que a principal questão está nos limites do poder inovador dos regulamentos, especialmente quanto à restrição de direitos e propriedades, e defende a necessidade de aprimorar e controlar a produção normativa para evitar abusos.

O processo administrativo sancionador é o instrumento que veicula o chamado Direito Administrativo Sancionador, que, de acordo com Daniel Ferreira (2012), é o conjunto de normas (regras e princípios) sistematicamente organizadas, que tratam das infrações e das sanções apuráveis e imponíveis, respectivamente – e das excepcionais alternativas para tanto, no regular exercício da função administrativa. O exercício de atividade fiscalizatória pode ser disciplinado pelo próprio DNIT, em sua atribuição sancionatória, como se verifica na Resolução DNIT n. 6, de 24 de fevereiro de 2021.

O art. 30 da Resolução DNIT n. 6/2021 determina que o DNIT deve fiscalizar todas as infrações de trânsito previstas no CTB, incluindo, entre outras, dirigir com CNH vencida, não usar cinto de segurança, transitar em locais proibidos, desobedecer ordens de autoridades de trânsito, ultrapassar em local proibido, desrespeitar bloqueios viários, não adentrar áreas de pesagem, conduzir veículos de carga sem as inscrições exigidas, trafegar com excesso de peso, circular sem documentos obrigatórios, descumprir

especificações de identificação do veículo, não manter luz baixa acesa quando exigido e dirigir usando fones ou celular. A fiscalização pode ser realizada por convênio, conforme previsto na própria Resolução.

José Roberto Pimenta Oliveira e Dinorá Grotti (2020) alertam que a identidade do Direito Administrativo Sancionador deve ser construída no próprio Direito Administrativo, como ordem jurídica vocacionada à tutela e realização de interesses públicos. Esse componente nuclear não afasta a necessidade de exame rigoroso do conteúdo dos direitos e garantias fundamentais, expressa ou implicitamente, previstos na Constituição, na tutela das situações jurídicas afetadas por potestades sancionadoras. Na sua fisionomia atual, o direito administrativo sancionador congrega sanções editadas no exercício de função administrativa, parlamentar, jurisdicional e de controle externo, e, também, resvala para o campo de atribuições do Ministério Público.

Deve ele ser concebido no bojo de política pública de conformidade de condutas em determinado setor ou matéria regulado pelo Estado, elaborada com racionalidade estatal geral integradora, da política administrativa adotada, do modelo regulatório e sancionatório concebido e imposto, devendo-se utilizar o conceito de sistema de responsabilização (sistema concatenado dos seguintes elementos normativos, a saber: ilícitos, sanções, bens jurídicos, processo) para o exame de suas engrenagens sancionatórias. As funcionalidades de normas jurídico-administrativas sancionadoras não podem servir de rota de fuga para o necessário respeito de direitos e garantias constitucionais, da mesma forma que referidas normas constitucionais não podem servir de obstáculo à elaboração e aplicação de normas que ostentem o grau adequado de segurança jurídica, racionalidade, legitimidade e eficiência, indispensáveis à tutela de interesses públicos.

Fábio Medina Osório (2012) ensina que o Direito Administrativo Sancionador encontra respaldo e plena ressonância na Constituição Federal, que incorpora e agasalha direitos humanos e os transforma em direitos fundamentais: princípios como legalidade, tipicidade, devido processo legal, culpabilidade e individualização da pena são entronizados na Carta Magna e outorgam garantias constitucionais aos acusados em geral, inclusive em processos administrativos sancionadores e processos judiciais punitivos submetidos às garantias do Direito Administrativo Sancionador.

O processo administrativo sancionador de trânsito, regulamentado pelos artigos 280 a 290-A do CTB, constitui um conjunto de atos e procedimentos administrativos destinados a apurar a prática de infrações de trânsito e a aplicar as sanções correspondentes aos infratores. Trata-se de um instrumento essencial para a garantia da segurança viária, a proteção da vida e da integridade física das pessoas e a preservação do patrimônio público e privado.

De acordo com Julyver Araújo (2012), o processo administrativo de trânsito é o

conjunto articulado de providências dos órgãos de trânsito, no âmbito de suas competências e dentro de sua circunscrição, frente às condutas infracionais na utilização da via pública, para a imposição das penalidades administrativas de trânsito, e os seus correspondentes recursos.

Esse processo administrativo sancionador encontra disciplina nos art. 280 a 290-A da Lei n. 9.503/1997 (o CTB) e tem como sanção mais comum a multa, considerada a penalidade típica nesta seara. É relevante destacar que a Instrução Normativa DC/DNIT n. 6, de 24 de maio de 2019, com as alterações promovidas pelas Instruções Normativas n. 10/2019 e n. 52/2021, regulamenta o procedimento para aplicação das penalidades previstas nas Leis n. 8.666/1993, n. 10.520/2002 e n. 12.462/2011. Essa normativa estabelece o rito do Processo Administrativo de Apuração de Responsabilidade (PAAR) para infrações cometidas por fornecedores durante as fases de licitação e execução contratual, no âmbito do DNIT.

Omar Heni Sarraff e Salete Siqueira Sarraff (2021) ensinam que o ato administrativo sancionador de trânsito busca coibir comportamentos socialmente danosos, a fim de manter a segurança e a ordem pública. Eles acrescentam que o elemento subjetivo da sanção administrativa é a presença da administração pública como órgão sancionador em um dos polos da relação. As multas de trânsito são aplicadas pelas autoridades de trânsito, conforme o artigo 256, inciso II do CTB. Em relação às multas de trânsito, a sanção é o estabelecimento de uma obrigação pecuniária imposta ao infrator. É certo que nem sempre esta obrigação de dar dinheiro ao Estado, imposta pela multa, é cumprida pelo infrator da norma. Ocorre que a multa administrativa está mais próxima do direito civil do que do direito penal, já que aquela pecúnia imposta pode inclusive ser paga por outra pessoa, não importando aqui a questão da pessoalidade em relação ao cumprimento da pena.

Neste sentido se apresenta o caráter objetivo deste tipo de sanção. No direito administrativo sancionador, o grau do efeito afliitivo da medida punitiva é proporcional à gravidade do ilícito cometido, limitada à ordem constitucional e o princípio da proporcionalidade nela inscrito. Sérgio de Bona Portão (2020) explica que, conforme o parágrafo único do art. 289 do CTB, nas infrações leves, médias ou graves autuadas por órgãos rodoviários federais, caso exista apenas uma JARI, os recursos em segunda instância são apreciados pelos mesmos membros que atuaram no primeiro grau. Em 2021, segundo relatório do DNIT, foram julgados 24.766 recursos, sendo

17.931 em primeira instância pela JARI e 6.835 em segunda instância pelo colegiado especial.

É preciso ter em conta a amplitude dessas atribuições sancionadoras do DNIT. A Resolução CONTRAN n. 289/2008 atribui ao DNIT, dentre outras incumbências, a fiscalização do excesso de peso e da velocidade dos veículos nas rodovias federais, em conformidade com as competências legais. O excesso de peso, segundo o Manual de Estudos de Tráfego do DNIT, traz sérios prejuízos à segurança, à fluidez do tráfego e à durabilidade das vias, afetando tanto o pavimento quanto as estruturas das obras de arte. Esse excesso pode ocorrer tanto no peso bruto total quanto no peso por eixo, ambos responsáveis por aumentar o risco de acidentes, acelerar o desgaste dos componentes dos veículos e elevar significativamente os custos de manutenção das estradas. Além disso, a sobrecarga frequentemente resulta em perdas de carga ao longo do trajeto, agravando ainda mais a deterioração do pavimento.

A atuação fiscalizatória contribui para a redução de riscos e segurança viária como um todo. Por isso, o controle de peso é essencial para garantir o cumprimento das normas de transporte e reduzir os custos de conservação rodoviária. Algo semelhante ocorre com as faixas de domínio nas rodovias, com destaque à Resolução DNIT n. 7, de 2 de março de 2021, que regulamenta o uso das faixas de domínio das rodovias federais. Além disso, a Resolução DNIT n. 11, de 21 de setembro de 2022, disciplina o uso das rodovias federais por veículos e equipamentos destinados ao transporte de cargas indivisíveis ou excedentes em peso ou dimensões, em conformidade com os limites e requisitos definidos pelo Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN).

A matéria regulatória sob atribuição do DNIT remete ainda à sua capacidade funcional e expertise institucional para gestão temática da matéria. Ou seja, há aqui uma adequação funcional e institucional que confere ao DNIT a melhor e mais adequada condição estatal para definir critérios técnicos e opções de gestão, que não podem ser superadas em juízos de conformidade por simples discordância de posicionamento, seja pelos órgãos de controle, seja pelo Poder Judiciário. Aplica-se aqui a *Chenery Doctrine*, ou Doutrina Chenery. Avalia-se se a Administração Pública procedeu a uma motivação e fundamentação racional e técnica da posição adotada com base em sua atribuição legal, não podendo o Poder Judiciário ou os órgãos de controle substituir-se à esfera administrativa competente.

O STJ tem reiteradamente reconhecido a limitação do controle judicial sobre atos administrativos discricionários fundamentados em critérios técnicos. No julgamento do Agravo Interno no Agravo Interno na Suspensão de Liminar e de Sentença n. 2.240-SP, o STJ aplicou expressamente a Doutrina Chenery, destacando que o Poder Judiciário não pode substituir

os fundamentos técnicos adotados pela Administração Pública por seus próprios critérios, especialmente em matérias complexas que exigem expertise específica. De todo modo, segundo a Doutrina Chenery, os Tribunais devem se autoconter em adotar fundamentos distintos daqueles apresentados pelo Executivo, sobretudo em questões técnicas, reafirmando a impossibilidade de interferência judicial nesses casos (STJ, AgInt no AgInt na SLS 2.240-SP, Rel. Min. Laurita Vaz, por unanimidade, julgado em 7/6/2017, DJe 20/6/2017 – Informativo 605).

Nessa linha, é legítimo que a norma sancionadora e sua regulação determinem inclusive a cumulação de infrações e penalidades. Heraldo Garcia Vitta (2008) observa que, no Brasil, o legislador tem buscado disciplinar o cúmulo material de infrações, como exemplifica o artigo 266 do CTB, que determina a aplicação cumulativa das penalidades quando o infrator comete, simultaneamente, duas ou mais infrações.

O processo administrativo sancionatório de aplicação de multa tem seu procedimento descrito no CTB. Lavrada a autuação, será revisada a consistência do auto de infração e expedida uma Notificação de Autuação (NA), possibilitando ao infrator a defesa prévia à aplicação da penalidade. Após a análise da defesa, caso indeferida, a autoridade de trânsito aplicará a penalidade e expedirá a notificação conforme estabelecido no artigo 282 do CTB. O processo administrativo segue em direção à Junta Administrativa de Recursos de Infrações (JARI), caso o condutor não se conforme com a penalidade aplicada, artigos 285, 286 e 287 do CTB. Por fim, o encerramento da instância administrativa de aplicação de multas se dá com o recurso previsto no artigo 288, 289 e 290 do CTB.

O processo administrativo, inclusive a autuação, pode ser integrado por atuações tecnológicas para fins de autuação e mesmo exercício probatório. Vagner Luciano Oliveira (2020) destaca que as infrações de trânsito que dependem de medição por aparelhos eletrônicos exigem regulamentação específica tanto para sua fabricação e homologação, com requisitos técnicos definidos pelo Inmetro, quanto para sua utilização, conforme normas estabelecidas pelas Resoluções do CONTRAN. O autor explica ainda que, de acordo com a Portaria 312 do Inmetro, os equipamentos não metrológicos são compostos por módulos como detectores veiculares, controladores, registradores de imagem e outros complementares, funcionando de forma totalmente automática, sem necessidade de intervenção humana.

O processo administrativo sancionador de trânsito inicia-se com a constatação da infração por um agente de trânsito ou por um equipamento eletrônico de fiscalização, seguida da lavratura do Auto de Infração de Trânsito (AIT), que deve conter todos os elementos necessários à identificação do infrator, do veículo, da infração e das circunstâncias em que ocorreu. O AIT

é o documento que dá início ao processo administrativo e serve de base para a aplicação da sanção. Após a lavratura do AIT, o órgão de trânsito deve expedir a NA ao proprietário do veículo, informando-o da infração cometida e concedendo-lhe prazo para apresentar defesa prévia. A NA deve conter todos os dados do AIT, bem como o valor da multa, o prazo para pagamento e as informações sobre como apresentar a defesa.

A defesa prévia é a primeira oportunidade que o infrator tem de se manifestar no processo administrativo, apresentando suas razões e provas para contestar a infração. A defesa deve ser dirigida ao órgão de trânsito responsável pela autuação e deve ser apresentada dentro do prazo estabelecido na NA. Após o recebimento da defesa prévia, o órgão de trânsito deve analisá-la e decidir se a acolhe ou a rejeita. Se a defesa for acolhida, o AIT é cancelado e o processo é arquivado. Se a defesa for rejeitada, o órgão de trânsito deve aplicar a penalidade de multa e expedir a Notificação de Penalidade (NP) ao infrator.

A NP é o documento que informa o infrator da aplicação da multa e concede-lhe prazo para efetuar o pagamento ou apresentar recurso à JARI. A NP deve conter todos os dados do AIT, o valor da multa, o prazo para pagamento, as informações sobre como apresentar o recurso e o endereço da JARI.

O recurso à JARI é a segunda oportunidade que o infrator tem de se manifestar no processo administrativo, apresentando suas razões e provas para contestar a aplicação da multa. O recurso deve ser dirigido à JARI e deve ser apresentado dentro do prazo estabelecido na NP. Da decisão da JARI, cabe recurso ao Conselho Estadual de Trânsito (CETTRAN), que é a última instância administrativa para julgamento dos recursos contra as multas de trânsito. A decisão do CETTRAN é definitiva e irrecurável na esfera administrativa. O processo administrativo sancionador do DNIT é regido pelas normas gerais do direito administrativo sancionador e pelas disposições específicas do CTB e das resoluções do CONTRAN. No entanto, a autarquia possui algumas peculiaridades em relação ao procedimento de aplicação de multas, acima citado, que merecem ser destacadas.

Atualmente a Resolução CONTRAN n. 918, de 28 de março de 2022, consolida as normas sobre procedimentos para a aplicação das multas por infrações, a arrecadação e o repasse dos valores arrecadados, nos termos do inciso VIII do art. 12 do CTB, com alterações procedidas pela Resolução n. 991, de 19 de abril de 2023. Constatada infração pela autoridade de trânsito ou por seu agente, ou ainda comprovada sua ocorrência por aparelho eletrônico ou equipamento audiovisual, reações químicas ou outra tecnologia disponível, será lavrado o AIT, peça inaugural do processo punitivo sob exame, que deverá conter os dados definidos pelo art. 280 do CTB (art. 3º, caput).

Portanto, o AIT é ato jurídico “praticado pela autoridade de trânsito ou por agente seu, no qual se registra a prática de uma infração de trânsito, da qual deverá ser notificado o infrator, para ter início o processo administrativo de trânsito, que visa a aplicar as sanções imputadas pela norma de trânsito infringida”, conforme expressa Ricardo Alves da Silva (2013, p. 24).

Verificada a regularidade e consistência do auto de infração, a autoridade expedirá, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, contados da data do cometimento da infração, a Notificação da Autuação dirigida ao proprietário do veículo (art. 4º). A não expedição da NA no prazo mencionado ensejará o arquivamento do AIT (art. 281, inc. II, do CTB). A própria Administração Pública deve zelar pelo devido processo legal, conforme reconhecido pela Súmula n. 62 da Advocacia-Geral da União, segundo a qual

não havendo no processo relativo à multa de trânsito a notificação do infrator da norma, para lhe facultar, no prazo de trinta dias, o exercício do contraditório e da ampla defesa, opera-se a decadência do direito de punir para os órgãos da União, impossibilitado o reinício do procedimento administrativo (Brasil, 2012).

A expedição das notificações observará o disposto no art. 30 da Resolução. A notificação endereçada ao proprietário do veículo ou ao motorista infrator objetiva permitir o recolhimento da multa com o desconto previsto no art. 284 do CTB. No caso de veículo objeto de contrato de arrendamento mercantil ou assemelhado, o possuidor regularmente constituído e devidamente registrado no órgão de trânsito, equipara-se ao proprietário (art. 8º), mas quando a infração for cometida pelo condutor e este não for identificado pela autoridade de trânsito, será notificado o proprietário do veículo, que deverá indicá-lo, na forma do art. 5º da Resolução n. 918/2022, sob pena de ser considerado o responsável pela infração (art. 6º), o que se presume.

As notificações da autuação e penalidade serão encaminhadas à pessoa física ou jurídica que conste como proprietária do veículo na data da infração (art. 32), podendo ser realizadas por edital quando esgotadas as tentativas de notificar o interessado por meio postal ou pessoal (art. 14). No processo administrativo para imposição de multa de trânsito, são necessárias ambas as notificações, como consignado na Súmula n. 312 do STJ. No caso de falha nas notificações previstas na Resolução n. 918/2022, a autoridade de trânsito poderá refazer o ato, observados os prazos prescricionais (art. 31). Não incidirá, até a data de vencimento expressa na notificação da penalidade ou enquanto permanecer o efeito suspensivo sobre o auto de infração, qualquer restrição ao licenciamento ou transferência do veículo (art. 13).

Incentivos (descontos) no pagamento das multas estão previstos nos art. 20 e 21 da Resolução, incidindo aqui em razão de influência o princípio da economicidade (Kokke; Araújo, 2024). Acréscimos de juros e incidência da Taxa Selic encontram previsão nos art. 22 e 23. Contudo, interposto o recurso no prazo legal e improvido, a incidência de juros de mora se dará a partir do encerramento da instância administrativa (§ 4º). A interposição do apelo fora do prazo legal ensejará a cobrança de juros de mora a partir do vencimento da NP (§ 5º). Disposições pertinentes à arrecadação das multas, via GRU, e repasse de valores ao Fundo Nacional de Segurança e Educação de Trânsito (FUNSET) encontram lugar nos art. 24 a 27 da Resolução n. 918/2022, com as alterações promovidas pela Resolução n. 991/2023. A receita arrecadada com a cobrança das multas de trânsito será aplicada, exclusivamente, em sinalização, engenharia de tráfego e de campo, policiamento, fiscalização, renovação de frota circulante e em educação de trânsito (art. 320 do CTB).

É facultado ao interessado antecipar o pagamento do valor correspondente à multa, junto ao órgão ou entidade de trânsito responsável pela aplicação dessa penalidade, em qualquer fase do processo administrativo, sem prejuízo da continuidade dos procedimentos previstos para expedição das notificações, apresentação da defesa da autuação e dos respectivos recursos (art. 33). Se paga, esta informação constará da notificação de penalidade. Os procedimentos para apresentação de defesa de autuação e recursos, previstos na Resolução, atenderão ao disposto em regulamentação específica (art. 34).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou contribuir para a compreensão do processo administrativo sancionador do DNIT, com ênfase na aplicação de multas no exercício do poder de polícia. Foram analisados o rito processual, os limites temporais e as garantias fundamentais, além de reflexões para o aprimoramento do instituto e implicações de capacidade institucional da Autarquia para exercício de suas atribuições, inclusive com vedação de incursão judicial sob o argumento de discordância quanto a critérios e posicionamentos técnicos ou de gestão

Espera-se que esta análise possa fomentar o debate e contribuir para o aprimoramento do processo administrativo sancionador do DNIT, com vistas a torná-lo mais eficiente, transparente, justo e adequado aos princípios e valores que regem a Administração Pública. Além disso, visa-se demonstrar a vinculação do processo administrativo sancionador com a proteção de bens jurídicos de relevância social, como a segurança viária e a plena funcionalidade protetiva geral das disposições reguladoras

tanto do uso de rodovias quanto do trânsito em geral. Reforçar e aplicar as normas viárias em contundência e eficácia permite abordar em escala preventiva riscos à saúde pública e segurança tanto dos usuários das vias quanto da economia como um todo, que depende em extensa parte das vias de transporte para seu fluxo.

A análise crítica do processo administrativo sancionador do DNIT revela a necessidade de uma reavaliação constante do atendimento ao princípio do interesse público, tanto sob a ótica da eficácia quanto do custo-benefício da atividade administrativa, em suas múltiplas faces. A promoção do interesse público é alcançada pelo alcance dos benefícios e fins previstos, tanto normativamente quanto eticamente, em uma pretensão de alterações de condutas ilícitas nas vias de trânsito, seja pela expressão punitiva, seja pela pedagógica, em uma função de dissuasão.

Nesse sentido, entende-se que a uniformidade de disciplina, a racionalidade, a razoabilidade associada à economicidade, a simplificação de procedimentos, o foco na prevenção e no caráter pedagógico da sanção, sem prejuízo de uma melhor capacitação dos agentes públicos envolvidos e de decisões mais bem fundamentadas, em muito contribuirão para uma maior efetividade na mudança do comportamento infrativo, com o conseqüente desafogamento das instâncias administrativas. Lado outro, a eficiência do sistema punitivo pode ser aprimorada com decisões mais fundamentadas e procedimentos simplificados.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Carlos Alberto. O ciclo do processo administrativo de trânsito. In: COMISSÃO DE DIREITO DE TRÂNSITO DA OAB/SC. *Em trânsito*. Santa Catarina: OAB, 2020.

ARAÚJO, Alan Pereira de. A prescrição administrativa e o poder punitivo da Administração federal: revisitando e evoluindo a compreensão acerca do disposto na Lei nº 9.873/1999. *Revista Síntese Direito Administrativo*, v. 16, n. 191, p. 186–239, nov. 2021.

ARAÚJO, Alan Pereira de. Introdução ao processo administrativo sancionador da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT. *Revista Científica da Ordem dos Advogados do Brasil Acre*, v. 1, n. 4, p. 72–92, 2024.

ARAÚJO, Alan Pereira de. Primeiras linhas sobre o processo administrativo sancionador da Agência Nacional de Transportes Aquaviários. *Revista Síntese Direito Administrativo*, v. 19, n. 224, p. 63–80, ago. 2024.

ARAÚJO, Alan Pereira de; KOKKE, Marcelo. Considerações sobre o princípio da economicidade e o artigo 14 do Decreto-Lei nº 200/1967. *Revista Síntese Direito Administrativo*, ano 19, n. 226, p. 210-220, out. 2024.

ARAÚJO, Julyver Modesto de. Art. 287 – A Resolução Contran 404/12 e o processo administrativo de trânsito. *CTB Digital*, São Paulo, 3 jul. 2012. Disponível em: <https://www.ctbdigital.com.br/artigo-comentarista/208>. Acesso em: 23 fev. 2025.

ARAÚJO, Julyver Modesto de. *Poder de polícia administrativa de trânsito*. 2009. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009.

BRANDÃO FILHO, Murillo Cesar de Mello; MENEZES NETO, Elias Jacob; VASCONCELOS, Caio Castelliano de. Perfil de inadimplência de créditos inscritos em dívida ativa de autarquias e fundações públicas federais. *Revista da AGU*, v. 22, n. 2, p. 215-243, abr./jun. 2023.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 7 jul. 2025.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 7 jul. 2025.

BRASIL. *Decreto nº 8.463, de 27 de dezembro de 1945*. Institui o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) e o Fundo Rodoviário Nacional (FRN). Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1945. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1940-1949/decreto-8463-27-dezembro-1945-417019-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 7 jul. 2025.

BRASIL. Ministério dos Transportes. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. *Instrução Normativa DC/DNIT n. 6, de 24 de maio de 2019*. Regulamenta o procedimento para aplicação das penalidades previstas nas Leis n. 8.666/1993, n. 10.520/2002 e n. 12.462/2011. Brasília, DF: MT, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/licitacoes-e-contratos/normativos/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-dc-dnit-no-6-de-24-05-2019.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2025.

BRASIL. Ministério dos Transportes. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. *Instrução Normativa DC/DNIT n. 10, de 2019*. Altera a Instrução

Normativa DC/DNIT n. 6, de 24 de maio de 2019. Brasília, DF: MT, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/licitacoes-e-contratos/normativos/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-dc-dnit-no-10-de-2019.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2025.

BRASIL. Ministério dos Transportes. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. *Instrução Normativa DC/DNIT n. 52, de 2021*. Altera a Instrução Normativa DC/DNIT n. 6, de 24 de maio de 2019. Brasília, DF: MT, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/licitacoes-e-contratos/normativos/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-dc-dnit-no-52-de-2021.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional. *Diário Oficial da União*, seção 1, Brasília, DF, ano 130, n. 106, p. 1-3, 3 jun. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 7 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 7 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9503.htm. Acesso em: 7 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999. Dispõe sobre prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9873.htm. Acesso em: 7 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001. Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o DNIT, a ANTT e a ANTAQ, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10233.htm. Acesso em: 7 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a modalidade de licitação denominada

pregão. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm. Acesso em: 7 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 10.561, de 13 de novembro de 2002. Altera dispositivos da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110561.htm. Acesso em: 7 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 11.941, de 27 de maio de 2009. Dispõe sobre a consolidação de débitos tributários e institui medidas de parcelamento. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111941.htm. Acesso em: 7 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112462.htm. Acesso em: 7 jul. 2025.

BRASIL. Portaria Inmetro n. 312, de 27 de agosto de 2019. Aprova o Regulamento Técnico Metrológico para instrumentos de medição de velocidade de veículos automotores. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-312-de-27-de-agosto-de-2019-213993888>. Acesso em: 7 jul. 2025.

BRASIL. Resolução CONTRAN n. 289, de 29 de agosto de 2008. Dispõe sobre a destinação das receitas arrecadadas com a cobrança de multas de trânsito. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2008. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/18140810. Acesso em: 7 jul. 2025.

BRASIL. Resolução CONTRAN n. 918, de 28 de março de 2022. Consolida normas sobre procedimentos para aplicação de multas por infrações de trânsito. *Diário Oficial da União*, seção 1, Brasília, DF, ed. 63, p. 98, 2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-contran-n-918-de-28-de-marco-de-2022-391857013>. Acesso em: 7 jul. 2025.

BRASIL. Resolução CONTRAN n. 991, de 19 de abril de 2023. Altera a Resolução CONTRAN n. 918, de 28 de março de 2022. *Diário Oficial da União*, seção 1, Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-contran-n-991-de-19-de-abril-de-2023-474857013>. Acesso em: 7 jul. 2025.

BRASIL. Ministério dos Transportes. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. Resolução DNIT n. 6, de 24 de fevereiro de 2021. Regulamenta a

fiscalização de infrações de trânsito pelo DNIT. Brasília, DF: MT, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/legislacao/legislacao-dnit/resolucoes/resolucao-dnit-no-6-de-24-02-2021.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2025.

BRASIL. Ministério dos Transportes. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. Resolução DNIT n. 7, de 2 de março de 2021. Regulamenta o uso das faixas de domínio das rodovias federais. Brasília, DF: MT, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/legislacao/legislacao-dnit/resolucoes/resolucao-dnit-no-7-de-02-03-2021.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2025.

BRASIL. Ministério dos Transportes. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. Resolução DNIT n. 11, de 21 de setembro de 2022. Disciplina o uso das rodovias federais por veículos e equipamentos destinados ao transporte de cargas indivisíveis ou excedentes. Brasília, DF: MT, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/legislacao/legislacao-dnit/resolucoes/resolucao-dnit-no-11-de-21-09-2022.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2025.

BRASIL. Ministério dos Transportes. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. Resolução DNIT n. 39, de 2020. Aprova o Regimento Interno do DNIT. Brasília, DF: MT, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/legislacao/legislacao-dnit/resolucoes/resolucao-dnit-no-39-de-2020.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2025.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Súmula nº 62, de 26 de abril de 2012. Brasília, DF: AGU, 2012. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:advocacia.geral.uniao:sumula:2012-04-26;62>. Acesso em: 7 jul. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 312. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, [2005]. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/porta1p/Precedentes/Sumulas>. Acesso em: 7 jul. 2025.

BRASIL. Senado Federal. *Contribuições do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo Sancionador Brasileiro – IDASAN à consulta pública promovida pelo Senado Federal*. [Brasília, DF]: IDASAN, 2022. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/0c25abaa-a621-4f57-98b6-de1b6e1168cb>. Acesso em: 5 mar. 2025.

BRASIL. Superior tribunal de justiça. Tema Repetitivo 965: Competência do DNIT para fiscalização e aplicação de sanções por infrações de trânsito em rodovias federais. Julgado em 28/02/2018. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 2018. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.

jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=965&cod_tema_final=965. Acesso em: 7 jul. 2025.

CAMPOS, Jean Tadeu. As decisões no processo administrativo de trânsito. In: COMISSÃO DE DIREITO DE TRÂNSITO DA OAB/SC. *Em trânsito*. Santa Catarina: OAB, 2020, p. 33-35.

CAMPOS, Tomas Cano. Derecho Administrativo Sancionador. *Revista Española de Derecho Constitucional*, ano 15, n. 43, p. 339-348, ene./abr. 1995.

CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da. Lei e regulamento: apontamentos sobre o caráter inovador inerente a todas as formas de manifestação do poder normativo estatal. *BDA – Boletim de Direito Administrativo*, ano 31, n. 7, p. 856-894, jul. 2015.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES – DNIT. *Manual de estudos de tráfego*. Rio de Janeiro: IPR, 2006.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES – DNIT. *Relatório de gestão 2020*. Brasília, DF: DNIT, jan. 2021. Disponível em: https://www.gov.br/dnit/pt-br/aceso-a-informacao/auditoria/relatorio-de-gestao/relatorio_de_gestao_2020-1.pdf. Acesso em: 22 fev. 2025.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES – DNIT. *Relatório de gestão: apresentação de resultados 2021*. Brasília, DF: DNIT, dez. 2021. Disponível em: https://www.gov.br/dnit/pt-br/aceso-a-informacao/auditoria/relatorio-de-gestao/copy_of_RelatriodeGesto2021.pdf. Acesso em: 22 fev. 2025.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES – DNIT. *Relatório de gestão 2022*. Brasília, DF: DNIT, dez. 2022. Disponível em: https://www.gov.br/dnit/pt-br/aceso-a-informacao/auditoria/relatorio-de-gestao/RelatriodeGesto_2022.pdf. Acesso em: 22 fev. 2025.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES – DNIT. *Relatório de gestão 2023*. Brasília, DF: DNIT, jan. 2024. Disponível em: https://www.gov.br/dnit/pt-br/aceso-a-informacao/auditoria/relatorio-de-gestao/copy_of_RelatriodeGesto2023.pdf. Acesso em: 22 fev. 2025.

FERREIRA, Daniel. Sanções administrativas: entre direitos fundamentais e democratização da ação estatal. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, v. 12, n. 12, p. 167-185, jul./dez. 2012.

GUERRA, Sérgio; SALINAS, Natasha Schmitt Caccia; GOMES, Lucas Thevenard. As agências reguladoras em resposta à crise da COVID-19. *Revista de Administração Pública*, v. 54, p. 874-897, jul./ago. 2020.

LAMA, David Roldan Vilasboas. *Atividade sancionatória contratual e extracontratual da ANTT: alternativas para equilíbrio da atividade regulamentar nas concessões rodoviárias*. 2021. Dissertação (Mestrado Profissional) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2021.

MEIRELLES, Hely Lopes. O poder de polícia, o desenvolvimento e a segurança nacional. *Revista de Direito Administrativo*, v. 125, p. 1-14, jul./set. 1976.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Apontamentos sobre o poder de polícia: Notes on police power. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura – RDAI*, v. 5, n. 18, p. 385-404, jul./set. 2021.

MELLO, Shirlei Silmara de Freitas. *Tutela cautelar no processo administrativo*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo; GARCIA, Flávio Amaral. A principiologia no direito administrativo sancionador. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico – REDAE*, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 28, nov./dez./jan. 2011/2012. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=610>. Acesso em: 22 fev. 2025.

MOTTA, Fabrício. Códigos éticos e Administração Pública. In: FERNÁNDEZ CARBALLAL, Almudena *et al.* (coords.). *La buena administración y la ética pública en el derecho administrativo*. Bogotá, Colômbia: Grupo Editorial Ibañez, 2020, Tomo II.

NASSAR, Elody. *Prescrição na administração pública*. São Paulo: Saraiva, 2006.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti Grotti. Direito administrativo sancionador brasileiro: breve evolução, identidade, abrangência e funcionalidades. *Interesse Público – IP*, a. 22, n. 120, p. 83-126, mar./abr. 2020.

OLIVEIRA, Luciane Goulart de; ROSSETTO, Rodrigo Felipe. Sobre a (ir) retroatividade da nova Lei de Improbidade Administrativa. *Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União*, n. 60, p. 163-174, jan./jun. 2023.

OLIVEIRA, Vagner Luciano. Infrações constatadas por aparelhos metrológicos e não metrológicos. *Trânsito e Direito*, 7. ed., p. 15-17, out. 2020.

OSÓRIO, Fábio Medina. O princípio da culpabilidade e a improbidade administrativa na Lei 8.429/92. In: OLIVEIRA, Alexandre Albaglia; FARIAS, Cristiano Chaves de; GHIGNONE, Luciano Taques (org.). *Estudos sobre Improbidade Administrativa*. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2012, p. 159-170, v. VI.

PORTÃO, Sérgio de Bona. Recurso em 2ª instância: observações sobre o art. 288 e art. 289 do CTB. In: COMISSÃO DE DIREITO DE TRÂNSITO DA OAB/SC. *Em trânsito*. Santa Catarina: OAB, 2020. p. 23-25.

SARRAFF, Omar Heni; SARRAF, Salete Siqueira. A aplicação de sanções administrativas no direito de trânsito. *Boletim Jurídico*, Uberaba, MG, ano 14, n. 752, 10 mar. 2021. Disponível em: <<https://www.boletimjuridico.com.br/artigos/direito-do-transito/2212/a-aplicacao-sancoes-administrativas-direito-transito>>. Acesso em: 28 fev. 2025.

SILVA, Ricardo Alves da. *Infrações de trânsito e processo administrativo*. 2. ed. Palhoça, SC: UnisulVirtual, 2013.

VITTA, Heraldo Garcia. Aspectos da imposição de penalidades administrativas. *Revista Âmbito Jurídico*, 31 maio 2008. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/aspectos-da-imposicao-de-penalidades-administrativas/>. Acesso em: 23 fev. 2025.

