

PARECER Nº 001/2026/CETRAM-PE

INTERESSADO: Sindicato do Transporte Escolar de Pernambuco - SINTESPE

ASSUNTO: Competência da JARI no julgamento de recursos administrativos. Limites legais da função julgadora. Análise de sinalização e regulamentação em infrações de estacionamento rotativo. Vedação à inovação jurídica. Responsabilidade administrativa do julgador.

I. INTRODUÇÃO:

Trata-se de consulta encaminhada pelo **Sindicato do Transporte Escolar de Pernambuco - SINTESPE** ao **Conselho Estadual de Trânsito de Pernambuco - CETRAM/PE**, por meio do **Ofício nº 019/2025**, que versa sobre **divergência de entendimento no âmbito da 6ª Junta Administrativa de Recursos de Infrações (JARI) do Município do Recife/PE**, quanto à possibilidade de apreciação, pela Junta, de aspectos relacionados à **regularidade da sinalização e da regulamentação vinculadas a autuações decorrentes de estacionamento rotativo pago**, bem como quanto à alegada necessidade de tais elementos estarem necessariamente **“materializados” em ordens de serviço, determinações ou portarias**.

Conforme documentação apresentada na consulta, a controvérsia se manifesta em decisões de provimento, nas quais se sustentou, como premissa decisória, que a **“sinalização e a exteriorização de um ato administrativo expedido pela Autoridade de Trânsito com circunscrição sobre a via; ato este, escrito e fundamentado, materializado em ordens de serviço, determinações ou portarias”** seria condição indispensável, e que, por **“não constar no presente processo/JARI o ato administrativo, portaria/ordem de serviço, que motivou a colocação da sinalização”**, o recurso deveria ser provido.

Destaca-se que tal entendimento estaria sendo adotado independentemente de provocação específica dos recorrentes, com base em manifestação individual anteriormente emitida, e vem sendo seguido de forma reiterada por membros do colegiado, gerando controvérsia interna e preocupação quanto à legalidade, aos limites da atuação da JARI e à segurança jurídica do sistema recursal administrativo de trânsito.

Diante deste contexto, passa-se à análise da questão e à emissão de parecer em relação à legislação de trânsito aplicável, com orientação geral para uniformização e reforço dos deveres do órgão julgador no processo administrativo de trânsito.

É o relatório.

2. ANÁLISE LEGAL:

O **Código de Trânsito Brasileiro (Lei nº 9.503/1997)** institui o **Sistema Nacional de Trânsito**, estabelecendo que seus órgãos e entidades têm, dentre outras finalidades, o julgamento de infrações e de recursos e a aplicação de penalidades (art. 5º).

As **Juntas Administrativas de Recursos de Infrações (JARI)** integram formalmente o **Sistema Nacional de Trânsito (art. 7º, VII)** e possuem **competência específica para julgar os recursos interpostos contra penalidades (art. 17 do CTB)**. Tal competência não confere liberdade decisória irrestrita e não autoriza o julgador administrativo a atuar como fonte criadora de obrigações ou requisitos não previstos no ordenamento jurídico.

A **atividade de julgamento administrativo**, sobretudo em matéria sancionatória, é **vinculada ao princípio da legalidade** e aos **princípios constitucionais da Administração Pública**, em especial **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37 da Constituição Federal)**, com observância do devido processo legal administrativo, do contraditório e da ampla defesa.

No âmbito procedimental, a **Resolução do Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN) nº 900/2022** consolida e padroniza os critérios **para apresentação, admissibilidade e julgamento da defesa prévia e dos recursos administrativos de trânsito**, dispondo, em seu **art. 4º**, as hipóteses em que a defesa ou o recurso não serão conhecidos. Assim, não é juridicamente admissível que órgãos julgadores criem critérios próprios de admissibilidade, nulidade ou provimento fora das hipóteses previstas em norma, sob pena de violação direta ao princípio da legalidade administrativa e de comprometimento da uniformidade procedimental.

No que concerne à **fiscalização e à tipificação das infrações**, o **Manual Brasileiro de Fiscalização de Trânsito (MBFT)**, aprovado pela **Resolução CONTRAN nº 985/2022** e atualizado por normas posteriores, constitui ato normativo oficial de **observância obrigatória pelos órgãos e**

entidades do Sistema Nacional de Trânsito, inclusive no tocante aos procedimentos gerais a serem observados pelos órgãos de julgamentos administrativos em 1ª e 2ª instâncias.

O MBFT estabelece que, **quando a configuração da infração depender de sinalização específica**, esta **deverá estar suficiente, corretamente implantada, legível e visível**, orientando que, **na ausência desses requisitos, o agente não deve lavrar o auto de infração**, devendo comunicar a irregularidade à autoridade competente. A diretriz é compatível com o **art. 90 do CTB**, segundo o qual não serão aplicadas sanções por inobservância à sinalização quando esta for insuficiente ou incorreta.

Todavia, não há no CTB, no MBFT ou nas Resoluções do CONTRAN previsão normativa que imponha, como requisito automático e universal, a juntada, em cada processo individual de autuação por estacionamento rotativo, de ordem de serviço, portaria ou ato administrativo específico, como condição de validade da infração ou de manutenção da penalidade.

A **regulamentação do estacionamento rotativo** decorre da **competência legal** do órgão/entidade executivo municipal de trânsito (**art. 24 do CTB**) e sua eficácia jurídica se materializa, primordialmente, por meio da sinalização viária regulamentar, implantada conforme o **Regulamento de Sinalização Viária**, instituído pela **Resolução CONTRAN nº 973/2022 e alterações**.

Quanto à denominada "**ordem de serviço**" (**OS**), trata-se, **em regra, de instrumento interno de gestão e de execução contratual, utilizado pela Administração para autorizar e registrar a realização de serviços (como implantação, manutenção ou substituição de sinalização), delimitando escopo, local, prazo, responsáveis e vínculo com contrato ou projeto**. A **OS** não se confunde com ato de regulamentação de trânsito, nem constitui requisito geral de validade da sinalização perante o usuário.

No arcabouço nacional de trânsito (CTB e legislação complementar/regulamentar), **não há previsão que imponha a inserção de número de OS ou de identificação de fabricante na placa de sinalização como condição de eficácia da regulamentação ou de validade de autuação**. Ao contrário, **é vedado afixar sobre a sinalização e respectivos suportes, ou junto a ambos, qualquer tipo de publicidade, inscrições, legendas e símbolos que não se relacionem com a mensagem da sinalização (art. 82 do CTB)**. Além disso, os volumes do **Manual Brasileiro de Sinalização de Trânsito (MBST)**, que compõem o **Regulamento de Sinalização Viária (Resolução CONTRAN nº 973/2022 e alterações)**, estabelecem como **padrão técnico que o verso das placas seja na cor preta, fosca ou**

semifosca, reforçando o caráter padronizador e a impropriedade de se exigir, como regra geral, inscrições ou numeração no verso como condição de validade da sinalização. **Eventuais códigos ou marcações para fins de rastreabilidade e manutenção, quando adotados, devem restringir-se à finalidade interna de gestão, sem interferência na mensagem regulamentar, não podendo ser convertidos em exigência recursal universal pela instância julgadora.**

Nesse contexto, não compete à JARI inovar no ordenamento jurídico, criando condicionantes não previstos em lei ou em ato normativo regulamentar do CONTRAN, nem substituir a análise do caso concreto por teses genéricas e conjecturais, sobretudo quando tais exigências não foram sequer suscitadas pelo recorrente e não encontram respaldo normativo expresso.

De outro viés, é totalmente legítimo que o órgão julgador examine se existem elementos suficientes para sustentar a penalidade, inclusive quanto à existência e aplicabilidade da regulamentação, especialmente quando essa matéria for determinante para tipicidade/validade do ato. Portanto, é devidamente legítima a exigência de prova suficiente e idônea, apreciada no caso concreto, e, **se houver dúvida objetiva do colegiado**, deve ser solicitada informações complementares ao órgão autuador nos termos CTB (**art. 17, II e III**), objetivando uma melhor análise da situação recorrida, ao invés de criar uma regra geral paralela, tendo, inclusive a competência legal de encaminhar aos órgãos e entidades executivos de trânsito e executivos rodoviários informações sobre problemas observados nas autuações e apontados em recursos, e que se repitam sistematicamente.

Registre-se, **com a necessária clareza institucional**, que a **reiteração de decisões administrativas dissociadas da legislação vigente**, dos atos normativos regulamentares do CONTRAN e das orientações técnicas oficiais, **além de comprometer a segurança jurídica e a isonomia, pode indicar desconformidade relevante e ensejar apuração de eventual desvio de finalidade ou violação de deveres funcionais, sobretudo quando evidenciado o padrão decisório reiterado.**

A **Lei Federal nº 8.429/1992** disciplina o sistema de responsabilização por **atos de improbidade administrativa**. De um lado, prevê a possibilidade de representação à autoridade administrativa competente para instauração de investigação e esclarece que a rejeição formal não impede a representação ao Ministério Público. De outro, estabelece que, se houver indícios de ato de improbidade, a autoridade que conhecer dos fatos representará ao Ministério Público

competente, para as providências necessárias. Ademais, instaurado procedimento administrativo para apurar a prática de ato de improbidade, a comissão processante deve dar conhecimento ao Ministério Público e ao Tribunal ou Conselho de Contas. **Ressalte-se, por cautela, que a improbidade administrativa exige conduta dolosa e que a ilegalidade, sem a presença de dolo que a qualifique, não configura improbidade.** Ainda assim, **a adoção reiterada de decisões sem fundamento legal, normativo ou técnico, quando acompanhada de elementos objetivos mínimos, impõe atuação corretiva** e, se cabível, **a adoção das providências de controle e apuração nas instâncias competentes.**

Importante destacar, ainda, que **manifestações individuais não possuem efeito vinculante.** A **decisão válida é aquela emanada do colegiado, de forma motivada e fundamentada**, observando o disposto no CTB, legislação de trânsito complementar/regulamentar e regimento interno aplicável. Assim, havendo divergência entre membros, **ela deve ser resolvida no âmbito do colegiado, por debate técnico e voto**, sendo recomendável, para preservar transparência, rastreabilidade e controle, **que o entendimento divergente seja formalizado por voto em separado**, compondo a devida motivação do julgamento e permitindo controle recursal efetivo e no caso do colegiado decidir pelo provimento do recurso em 1ª instância, o CTB prevê expressamente a possibilidade de recurso pela Autoridade de Trânsito que aplicou a penalidade (**artigo 288, §1º**). Logo, persistindo decisões de provimento baseadas em premissas que extrapolem o arcabouço normativo aplicável, existe via própria de controle de 2ª instância pelo CETRAN/PE, conforme previsão legal.

III. CONCLUSÃO:

Diante do exposto, conclui-se, de forma clara e objetiva, que:

- a) A **JARI** deve exercer sua função julgadora com estrita observância ao CTB, legislação de trânsito complementar e regulamentar e aos princípios constitucionais da Administração Pública, com decisão colegiada e motivada, sendo-lhe vedado inovar no ordenamento jurídico ou criar requisitos não previstos em lei;

- b)** A análise da sinalização e da regulamentação é admissível no julgamento recursal quando tais elementos forem essenciais à tipicidade e à validade da infração e quando efetivamente pertinentes ao caso concreto, não sendo legítima a adoção de exigências genéricas, automáticas ou dissociadas da controvérsia deduzida no recurso;
- c)** Não existe base legal ou normativa para a exigência universal e conjecturais de ordens de serviço, portarias ou atos administrativos específicos como condição de validade de autuações de estacionamento rotativo. Quando necessário ao esclarecimento do caso concreto, a JARI poderá requisitar ao órgão atuador os elementos normativos e probatórios pertinentes (por exemplo, regulamentação de horários e evidências da sinalização existente no local), sem substituir-se ao legislador, à autoridade de trânsito ou ao órgão normativo;
- d)** A concessão reiterada de provimento a recursos sem fundamento legal, normativo ou técnico, com base em construções pessoais, presunções ou critérios de conveniência, afronta o princípio da legalidade, compromete a segurança jurídica e pode ensejar a adoção de medidas de correção, controle e responsabilização, especialmente quando evidenciado o padrão decisório reiterado, inclusive com encaminhamento aos órgãos competentes, quando presentes indícios objetivos mínimos de desvio de conduta;
- e)** Recomenda-se ainda a observância dos critérios de admissibilidade e julgamento previstos na Resolução CONTRAN nº 900/2022, bem como a adoção de práticas decisórias alinhadas às normas oficiais, de modo a preservar a credibilidade, a coerência e a legitimidade do sistema recursal administrativo de trânsito;
- f)** O Regulamento de Sinalização Viária (Resolução CONTRAN nº 973/2022 e alterações) e os respectivos volumes do MBST prescrevem, inclusive, que o verso das placas seja na cor preta, fosca ou semifosca. Assim, a inserção de número de OS ou de identificação de fabricante em placa de sinalização não constitui requisito nacional de validade da sinalização, nem pode ser utilizada como pretexto genérico de nulidade ou provimento recursal. Se adotada pelo órgão com circunscrição sobre a via como medida de rastreabilidade interna, deve limitar-se a essa finalidade e observar as especificações técnicas, sem interferir na mensagem regulamentar.

- g) Caso se identifique padrão decisório reiterado desconforme com o CTB, com os atos normativos regulamentares (MBFT e MBST), recomenda-se à autoridade a que se vincula administrativamente a JARI a adoção de providências de governança, revisão e correição, incluindo, se necessário, a instauração de procedimento administrativo de apuração dos fatos nos termos da legislação vigente, podendo ser instaurado procedimento para apuração prática de ato de improbidade administrativa, com ciência ao Ministério Público e ao Tribunal ou Conselho de Contas, nos termos da Lei Federal nº 8.429/1992.

É o parecer que submeto à apreciação do Plenário do Conselho Estadual de Trânsito de Pernambuco - CETRAN/PE.

Recife, 26 de janeiro de 2026.

Marcos José Bezerra Pereira

Coordenador Técnico do CETRAN/PE

De acordo,

Walker Robson de Assunção Barbosa

Presidente do CETRAN/PE

O Parecer nº 001/2026/CETRAN/PE foi aprovado por unanimidade na Reunião Ordinária nº 04/2026, ocorrida em 27/01/2026.