

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito administrativo e gestão pública I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Ilton Garcia Da Costa; Janaína Rigo Santin; Emerson Affonso da Costa Moura – Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-620-7

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos

2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. IX Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

Apresentação

APRESENTAÇÃO

Com alegria, que nos coube coordenar o grupo de trabalho DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA 1 no IX Encontro Virtual do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito “Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos” e fazer a apresentação dos textos dos trabalhos discutidos.

O texto “DESAFIOS ENTRE O FEDERALISMO FISCAL E A MUNICIPALIZAÇÃO NO BRASIL” de Ludimar Santos Silva, Caroline Ribeiro Bianchini e Rodrigo Stadtlober Pedroso busca a partir da discussão dos fundamentos teóricos e normativos do federalismo brasileiro, demonstrar que a configuração federativa do Brasil influencia diretamente a capacidade de implementação de políticas públicas urbanas e que a efetividade da municipalização depende do fortalecimento de um federalismo cooperativo, baseado na adequada distribuição de recursos, na ampliação da capacidade institucional dos municípios e na melhoria dos mecanismos de coordenação entre os entes federativos.

O trabalho “DIREITO À EDUCAÇÃO E DEVER DE PLANEJAMENTO: A ANÁLISE EX ANTE COMO CRITÉRIO DE JURIDICIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS” de Marússia Tatianna de Freitas Dias sustenta o dever de planejamento no Estado Constitucional como a própria juridicidade do agir estatal, especialmente, quando a decisão pública incide sobre direitos fundamentais e produz efeitos coletivos de longa duração, de forma que a boa administração, motivação adequada, racionalidade decisória e

A investigação “ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIGITAL E EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA: DESAFIOS JURÍDICOS DA ADMINISTRAÇÃO 4.0 NO SETOR PÚBLICO” de Mateus Rodarte de Carvalho e Leandro Velloso E Silva propõe que as tecnologias digitais da Administração 4.0 potencializam a eficiência administrativa e a capacidade estatal de formulação e implementação de políticas públicas, mas exigem simultaneamente mecanismos jurídicos de controle, accountability, transparência, digitalização da gestão pública permitindo controle adaptado às novas formas tecnológicas de exercício do poder estatal.

O trabalho “ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIGITAL E DEVIDO PROCESSO LEGAL ALGORÍTMICO: A OPACIDADE ALGORÍTMICA, O DIREITO À EXPLICAÇÃO E OS MECANISMOS DE CONTROLE’ de Maria Eduarda Dos Santos Silva, Pâmela Urgniani de Freitas e Albino Gabriel Turbay Junior discutem a tensão entre a celeridade da automação decisória e as garantias fundamentais apontando as dificuldades relativas à opacidade algorítmica e a necessidade de um devido processo legal, bem como, mecanismos de controle e accountability.

Inaugurando os debates do segundo bloco sobre controle, a pesquisa “A DEONTOLOGIA MILITAR COMO FUNDAMENTO NORMATIVO E FUNCIONAL DA EFICIÊNCIA CONSTITUCIONAL DAS FORÇAS ARMADAS NO SÉCULO XXI” de Julio Cesar Macedo Feliciano Da Silva, Luciano Rosa Vicente e Raquel Xavier Vieira Braga discute como a deontologia militar - enquanto sistema normativo ético-jurídico - influencia a eficiência constitucional das Forças Armadas, de forma a confirmar como a proteção da hierarquia e da disciplina, aliada ao devido processo legal e ao controle judicial e externo, permitindo compatibilizar o regime jurídico especial militar com o Estado Democrático de Direito.

O trabalho “PROCESSO DE REPRESENTAÇÃO POR INDIGNIDADE COM O

cassação tardia viola a estabilidade das relações jurídicas e extrapola os limites do poder regulamentar, impondo-se a criação de regra legal que prorogue a vigência da Permissão para Dirigir até o julgamento definitivo do recurso administrativo.

A investigação “A CONSTITUCIONALIDADE FORMAL, INJUSTIÇA MATERIAL: UMA ANÁLISE CRÍTICA DO TEMA 1079 DO STF – A DESPROPORCIONALIDADE DA SUSPENSÃO DA CNH NA RECUSA AO ETILÔMETRO SEM SINAIS DE EMBRIAGUEZ” dos mesmos autores discutem que a interpretação do art. 165-A embora tendo sido declarado constitucional pelo STF tem conduzido à aplicação de sanções desproporcionais, ao equiparar a recusa ao teste à embriaguez comprovada, mesmo na ausência de elementos fáticos que indiquem risco à segurança viária.

A pesquisa “O CONTROLE JUDICIAL DA DISCRICIONARIEDADE EM PROCESSOS ADMINISTRATIVOS À LUZ DAS TESES DO STF E DO STJ: LIMITES ENTRE LEGALIDADE E MÉRITO ADMINISTRATIVO” de Ana Luiza Santana Cardilli, Felipe Nascimento Da Silva e Paula Regina Pereira Dos Santos Marques Dias reforça que a discricionariedade administrativa não é absoluta, estando submetida à juridicidade constitucional e ao controle jurisdicional, porém, em juízos de legalidade – em casos de abuso de poder, desvio de finalidade, ausência de motivação adequada ou manifesta desproporcionalidade – sem que isso implique incursão no núcleo legítimo do mérito administrativo.

O trabalho “A COMPETÊNCIA PARA APLICAÇÃO DA PENA DE DEMISSÃO EM UNIVERSIDADES FEDERAIS APÓS O DECRETO Nº 11.123/2022: EXIGÊNCIA DE UCI E SEUS REFLEXOS NA VALIDADE DOS ATOS DEMISSIONAIS PRATICADOS POR REITORES” de Savio Antiógenes Borges Lessa e Andreia Alves De Almeida aponta que a competência demissional do Reitor não possui natureza originária, decorrendo de delegação e subdelegação válidas, de forma que sob o novo marco infralegal demanda a existência formal de unidade correcional instituída para a sua atuação sancionadora.

Na terceira parte, discute-se regulação administrativa, com a pesquisa “GOVERNANÇA PÚBLICA E COMPLIANCE ADMINISTRATIVO: DIAGNÓSTICO DE RISCOS INSTITUCIONAIS E NECESSIDADE DE PROGRAMA DE INTEGRIDADE EM ÓRGÃO ESTADUAL DE DEFESA AGROPECUÁRIA” de Cristina Abi Rached Iost, Audrey Moretti Martins e Ricardo Augusto Bonotto Barboza que apontam a necessidade e a relevância da implementação de um programa de integridade nesse órgão, com foco na identificação de vulnerabilidades organizacionais, riscos administrativos e inconsistências normativas que impactam a atuação dos servidores.

O texto “O MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL (LEI 13.019/2014) COMO INSTRUMENTO DE REGULAÇÃO E SOLIDARIEDADE” de Jenaina Saugo Gadini analisa o Marco da Lei n.º 13.019/2014 como instrumento de regulação consensual e de concretização da solidariedade constitucional no âmbito da Administração Pública contemporânea apontando que a falta de sua efetividade decorre da permanência de práticas administrativas formalistas, pela desconfiança institucional e pela fragilidade do sentimento constitucional.

A investigação “A LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA DESLEGALIZAÇÃO NO BRASIL: SEPARAÇÃO DOS PODERES, AGÊNCIAS REGULADORAS E OS LIMITES DO PODER NORMATIVO TÉCNICO NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL” de Jesiel Quadros Da Silva Junior aponta que a deslegalização não viola a separação de poderes ou princípio da legalidade, sendo resposta institucional legítima às exigências do Estado regulador contemporâneo, preservando o princípio da legalidade ao exigir base legal prévia e submissão dos atos normativos infralegais aos limites por ela fixados.

A pesquisa “QUANDO FINANCIAR É REGULAR: A FINEP COMO INDUTORA DA TRANSIÇÃO ENERGÉTICA BRASILEIRA” de Tiago Borges Santiago propõe o conceito de "regulação por financiamento", distinguindo-o da tradicional "regulação por contrato"

oportunidades e ameaças que distanciam o plano de regionalização apresentado pelo estado das metas de atendimento de água potável e coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033 nas unidades regionais de saneamento básico na política estadual de prestação regionalizada de São Paulo.

Por fim, o trabalho “SANDBOX REGULATÓRIO APLICADO À SEGURANÇA PÚBLICA EM MINAS GERAIS: UMA LEITURA DA GOVERNANÇA EXPERIMENTALISTA COMO ALTERNATIVA INSTITUCIONAL AO MODELO REATIVO DE POLICIAMENTO” de Jorge Luiz Cândido Caldeira e Bruno Paiva Bernardes analisa a viabilidade jurídico-institucional do sandbox regulatório, sob a chave da governança experimentalista, como instrumento de superação do modelo reativo de policiamento na segurança pública mineira.

Os trabalhos, portanto, trazem importantes reflexões sobre temas contemporâneos discutido no âmbito da pesquisa em Direito Administrativo na pós-graduação em Direito no Brasil como federalismo, políticas públicas e governo digital na Administração Pública, novas perspectivas no controle administrativo à luz da Constituição Federal, bem como, instrumentos de regulação que permitam uma governança pública aperfeiçoada.

Outono de 2026,

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura, UNIRIO/UFRRJ

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa, UENP

Profa. Dra. Janaina Rigo Santino, UFP

A CONSTITUCIONALIDADE FORMAL, INJUSTIÇA MATERIAL: UMA ANÁLISE CRÍTICA DO TEMA 1079 DO STF – A DESPROPORCIONALIDADE DA SUSPENSÃO DA CNH NA RECUSA AO ETILÔMETRO SEM SINAIS DE EMBRIAGUEZ”

FORMAL CONSTITUTIONALITY, MATERIAL INJUSTICE: A CRITICAL ANALYSIS OF STF THEME 1079 – THE DISPROPORTIONALITY OF DRIVER’S LICENSE SUSPENSION FOR REFUSAL TO TAKE A BREATHALYZER TEST WITHOUT SIGNS OF INTOXICATION

Davi Alves Pereira ¹

Ana Elisa Silva Fernandes Vieira ²

Resumo

O presente artigo analisa criticamente a decisão do Supremo Tribunal Federal no Tema 1079, que declarou a constitucionalidade do art. 165-A do Código de Trânsito Brasileiro. Trata-se de temática de elevada relevância jurídica e social, por envolver a proteção da vida e a segurança viária. O estudo tem como objetivos examinar o contexto histórico da política de combate à embriaguez ao volante, os fundamentos adotados pelo STF, bem como avaliar a compatibilidade da penalização da recusa ao teste do etilômetro com os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e não autoincriminação, especialmente em situações sem indícios de alteração da capacidade psicomotora. A metodologia adotada é qualitativa, com base em análise documental, revisão bibliográfica e exame de jurisprudência, permitindo abordagem crítica e sistemática do tema. Os resultados indicam que a validação do art. 165-A tem conduzido à aplicação de sanções desproporcionais, ao equiparar a recusa ao teste à embriaguez comprovada, mesmo na ausência de elementos fáticos que indiquem risco à segurança viária. Como contribuição, propõe-se a adequação da aplicação do dispositivo no âmbito do Manual Brasileiro de Fiscalização de Trânsito, mediante a introdução do critério de fundada suspeita e da exigência de motivação mínima do ato administrativo, com o objetivo de evitar a autuação automática e promover maior coerência normativa. Conclui-se que, embora constitucional, o art. 165-A apresenta inconsistências em sua aplicação, especialmente quanto à proporcionalidade das penalidades. O estudo contribui para o debate

Abstract/Resumen/Résumé

This article critically analyzes the decision of the Brazilian Supreme Federal Court (STF) in Theme 1079, which upheld the constitutionality of Article 165-A of the Brazilian Traffic Code. The topic is highly relevant, as it involves the protection of life and road safety. The study aims to examine the historical context of anti-drunk driving policies, the legal reasoning adopted by the STF, and the compatibility of penalizing refusal to take a breathalyzer test with the principles of reasonableness, proportionality, and the privilege against self-incrimination, especially in cases without signs of impaired psychomotor capacity. The methodology is qualitative, based on documentary analysis, literature review, and case law examination. The findings indicate that the validation of Article 165-A has led to disproportionate sanctions, by equating refusal with proven intoxication, even in the absence of factual elements indicating risk to road safety. As a contribution, the study proposes adjusting the application of the rule within the Brazilian Traffic Enforcement Manual by introducing the requirement of reasonable suspicion and minimum justification for administrative acts, in order to avoid automatic penalties and promote normative coherence. It concludes that, although constitutional, Article 165-A presents inconsistencies in its application, particularly regarding the proportionality of penalties, contributing to the debate on the limits of the State's sanctioning power in traffic law.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Art. 165-a of the brazilian traffic code, Stf theme 1079, Breathalyzer refusal, Proportionality, Self-incrimination

INTRODUÇÃO

No âmbito jurídico e social, a associação entre a ingestão de álcool e a condução de veículo automotor representa grave risco à segurança viária, sendo responsável por elevado número de acidentes e mortes no trânsito. Trata-se de questão que ultrapassa a esfera individual, assumindo dimensão constitucional, na medida em que envolve a proteção da vida e da integridade física. Nesse sentido, o Código de Trânsito Brasileiro – CTB (Lei nº 9.503/1997) estabelece, em seu art. 1º, § 2º, que o trânsito em condições seguras é direito de todos e dever dos órgãos que integram o Sistema Nacional de Trânsito, consagrando a segurança viária como valor fundamental da política pública de trânsito.

A repressão à embriaguez ao volante foi progressivamente intensificada no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente a partir do CTB/1997 e das alterações promovidas pelas Leis nº 11.705/2008 e nº 12.760/2012, que ampliaram os mecanismos de fiscalização e os meios de comprovação da alteração da capacidade psicomotora, inclusive com base em sinais notórios, independentemente da realização do teste do etilômetro.

Nesse contexto, a Lei nº 13.281/2016 introduziu o art. 165-A no CTB, tipificando como infração administrativa a recusa do condutor em se submeter aos procedimentos de fiscalização, com previsão de penalidades idênticas às aplicadas nos casos de embriaguez comprovada. A constitucionalidade do dispositivo foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 1079 da repercussão geral.

Não obstante, sustenta-se neste estudo que a aplicação automática dessas penalidades à mera recusa, sobretudo quando ausentes sinais de alteração da capacidade psicomotora, revela-se materialmente desproporcional, especialmente quanto à suspensão do direito de dirigir. Observa-se, na prática administrativa e judicial, a ausência de critérios objetivos que orientem a aplicação do art. 165-A, o que favorece a automatização das autuações e limita a análise concreta das circunstâncias do caso.

Diante disso, formula-se a seguinte questão de pesquisa: é compatível com os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da não autoincriminação a aplicação das penalidades previstas no art. 165-A do CTB ao condutor que se recusa ao teste do etilômetro, sem apresentar sinais de embriaguez?

O objetivo geral consiste em analisar criticamente o impacto da decisão do Supremo Tribunal Federal no Tema 1079, especialmente quanto à aplicação das penalidades previstas no art. 165-A do Código de Trânsito Brasileiro. Como objetivos específicos, busca-se: (i) contextualizar a evolução legislativa da repressão à embriaguez ao volante; (ii) examinar os

fundamentos adotados pelo STF; (iii) avaliar a equiparação sancionatória à luz dos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e não autoincriminação; e (iv) analisar a aplicação prática da norma por meio de estudo de caso da jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo.

A pesquisa adota abordagem qualitativa, com base em análise documental da legislação, da decisão do STF no Tema 1079 e de julgados do Tribunal de Justiça de São Paulo, permitindo examinar criticamente a fundamentação adotada e seus efeitos práticos.

Como contribuição, o estudo propõe o aperfeiçoamento da aplicação do art. 165-A no âmbito do Manual Brasileiro de Fiscalização de Trânsito, mediante a introdução de critérios mínimos de fundada suspeita e a exigência de motivação administrativa, com o objetivo de evitar autuações automáticas e promover maior coerência normativa e segurança jurídica.

2. CONTEXTO HISTÓRICO E LEGISLATIVO DA PENALIZAÇÃO DA RECUSA AO ETILÔMETRO

A repressão à condução de veículos sob efeito de álcool possui longa trajetória no ordenamento jurídico brasileiro, remontando ao Decreto-Lei nº 2.994/1941. Com a entrada em vigor do Código de Trânsito Brasileiro (Lei nº 9.503/1997), a matéria passou a ser disciplinada de forma mais sistemática, distinguindo-se a esfera administrativa da penal.

Na redação original do CTB, a caracterização da embriaguez dependia, em regra, de prova técnica, o que gerava dificuldades na fiscalização, especialmente diante da recusa do condutor em se submeter aos testes de alcoolemia. Com o objetivo de superar essa limitação, sucessivas alterações legislativas ampliaram os meios de comprovação da alteração da capacidade psicomotora.

A Lei nº 11.275/2006 passou a admitir a verificação da influência de álcool por sinais evidentes observados pelo agente de trânsito. Na sequência, a Lei nº 11.705/2008 intensificou a repressão à condução sob efeito de álcool, consolidando a política de tolerância zero e ampliando os mecanismos de fiscalização. Posteriormente, a Lei nº 12.760/2012 expandiu os meios de prova, admitindo registros audiovisuais, testemunhos e outros elementos aptos a demonstrar a alteração psicomotora.

Apesar desse avanço normativo, persistia lacuna quanto à recusa do condutor em se submeter aos procedimentos de fiscalização. Para suprir essa omissão, a Lei nº 13.281/2016 introduziu o art. 165-A no CTB, tipificando como infração administrativa autônoma a recusa à realização de testes, exames ou perícias, com previsão de penalidades idênticas às aplicadas nos casos de embriaguez comprovada.

Essa equiparação sancionatória constitui o núcleo da controvérsia posteriormente submetida ao Supremo Tribunal Federal no Tema 1079 da repercussão geral. Embora a tipificação da recusa tenha buscado fortalecer a fiscalização e evitar estratégias de evasão probatória, a imposição de sanções idênticas a condutas de distinta gravidade suscita questionamentos à luz dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, sobretudo quando inexistem sinais de alteração da capacidade psicomotora.

A evolução legislativa descrita insere-se em um movimento mais amplo de transformação do direito sancionador, no qual se supera a concepção meramente retributiva da pena em favor de sua função preventiva e de proteção de bens jurídicos relevantes, como a vida e a segurança no trânsito.

Nesse sentido, conforme leciona Cezar Roberto Bitencourt, a culpabilidade, enquanto fundamento do poder de punir, exige justificativa concreta quanto à finalidade da sanção, não sendo suficiente sua previsão formal, devendo estar vinculada a valores do ordenamento jurídico (BITENCOURT, 2017, p. 129-130).

Transposta essa compreensão ao direito administrativo sancionador, a aplicação de penalidades deve estar orientada por finalidade preventiva ou protetiva, não se admitindo sua imposição automática ou dissociada das circunstâncias concretas.

Sob a mesma perspectiva, a presunção de inocência, embora tradicionalmente associada ao processo penal, projeta efeitos sobre o direito sancionador em sentido amplo. Conforme Guilherme de Souza Nucci, incumbe ao Estado o ônus de demonstrar a culpabilidade do indivíduo antes da imposição de sanções (NUCCI, 2025, p. 62).

Dessa forma, a aplicação de penalidade gravosa fundada exclusivamente na recusa ao teste, sem qualquer indício de alteração da capacidade psicomotora, revela-se incompatível com o sistema jurídico, na medida em que transfere ao administrado o ônus de afastar uma presunção de ilicitude, em tensão com as garantias constitucionais.

3. DESCRIÇÃO DO TEMA 1079 DO STF

O Tema 1079 do Supremo Tribunal Federal tem origem em ação anulatória ajuizada contra autuação lavrada com fundamento no art. 165-A do Código de Trânsito Brasileiro, em razão da recusa do condutor à submissão ao teste do etilômetro.

O autor sustentou que não havia ingerido bebida alcoólica, que não apresentava sinais de embriaguez e que a recusa decorreu de desconfiança quanto à confiabilidade do equipamento. Alegou, ainda, a ausência de oferta de outros meios de verificação da capacidade

psicomotora previstos no art. 277 do CTB. Em síntese, defendeu que a penalização fundada exclusivamente na recusa violaria os princípios da não autoincriminação, da presunção de inocência, da razoabilidade e da proporcionalidade.

Por sua vez, o Departamento Estadual de Trânsito do Rio Grande do Sul (DETRAN/RS) sustentou a legalidade da autuação, afirmando que o art. 165-A tipifica infração administrativa autônoma, de mera conduta, sendo suficiente a recusa do condutor para a aplicação das penalidades, independentemente da comprovação de embriaguez.

Em primeira instância, a ação foi julgada improcedente. Contudo, a 2ª Turma Recursal da Fazenda Pública do Rio Grande do Sul reformou a sentença, reconhecendo, no caso concreto, a nulidade do auto de infração, sob o fundamento de que a ausência de sinais de alteração da capacidade psicomotora inviabilizaria a aplicação automática da penalidade.

A controvérsia refletia divergência jurisprudencial nas Turmas Recursais do Estado, o que motivou a interposição de Recurso Extraordinário. O caso foi submetido ao Supremo Tribunal Federal sob o regime da repercussão geral, no RE 1.224.374/RS, culminando na fixação da tese do Tema 1079:

“Não viola a Constituição a previsão legal de imposição das sanções administrativas ao condutor de veículo automotor que se recuse à realização dos testes, exames clínicos ou perícias voltados a aferir a influência de álcool ou outra substância psicoativa (art. 165-A e art. 277, §§ 2º e 3º, do Código de Trânsito Brasileiro, na redação dada pela Lei nº 13.281/2016)” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 1.224.374/RS).

Embora o Supremo Tribunal Federal tenha reconhecido a constitucionalidade do dispositivo, persiste a controvérsia quanto à proporcionalidade da equiparação entre a recusa ao teste e a embriaguez comprovada, uma vez que ambas as condutas são sancionadas de forma idêntica, apesar de representarem níveis distintos de risco à segurança viária.

A análise da decisão demanda abordagem principiológica, especialmente à luz da teoria dos direitos fundamentais. Nesse sentido, conforme Robert Alexy, os princípios configuram mandados de otimização cuja aplicação exige ponderação no caso concreto, considerando as possibilidades fáticas e jurídicas (DIAS JUNIOR, 2013, p. 184-186).

Sob essa perspectiva, a aplicação indistinta das penalidades previstas no art. 165-A, independentemente da existência de indícios de alteração da capacidade psicomotora, revela-se incompatível com a lógica da ponderação, na medida em que afasta a análise concreta das circunstâncias e reduz a atuação estatal a um modelo de subsunção automática.

A tese fixada em repercussão geral possui efeito vinculante para os demais órgãos do Poder Judiciário, contribuindo para a uniformização da interpretação da norma. Todavia, a

equiparação sancionatória entre a simples recusa e a embriaguez efetivamente comprovada constitui o núcleo da crítica desenvolvida neste estudo, por implicar tratamento idêntico a condutas de gravidade distinta.

Esse tensionamento entre a validade formal da norma e sua aplicação material será aprofundado no tópico seguinte, a partir da análise dos fundamentos adotados pelo Supremo Tribunal Federal.

4. ANÁLISE DOS FUNDAMENTOS DA DECISÃO DA CORTE

Antes da análise dos votos proferidos pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 1079, é necessário situar o contexto normativo em que a controvérsia foi apreciada. O Recurso Extraordinário nº 1.224.374/RS foi julgado sob o regime da repercussão geral e, embora tivesse como objeto específico a constitucionalidade da penalização da recusa ao teste do etilômetro, o debate foi influenciado por precedentes da Corte relacionados à política de combate à embriaguez ao volante, especialmente as Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 4.017 e nº 4.103 (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 1.224.374/RS).

Tais ações não versavam diretamente sobre a tipificação da recusa, mas sobre a constitucionalidade de medidas voltadas à proteção da saúde pública e à redução de acidentes de trânsito. Ainda assim, a proximidade temática contribuiu para que o julgamento do Tema 1079 fosse conduzido sob a lógica mais ampla da política pública de combate à embriaguez ao volante, aproximando a recusa ao teste do contexto da condução sob influência de álcool, embora o art. 165-A discipline situação juridicamente distinta.

Com efeito, o art. 165-A do Código de Trânsito Brasileiro tipifica infração administrativa de mera conduta, consistente na recusa do condutor em se submeter aos procedimentos de fiscalização, independentemente da comprovação de alteração da capacidade psicomotora. Trata-se, portanto, de hipótese distinta da condução sob efeito de álcool, cuja configuração depende de elementos probatórios específicos.

No julgamento do Tema 1079, os questionamentos constitucionais concentraram-se, sobretudo, na alegada violação aos princípios da não autoincriminação e da individualização da pena. Todavia, a fundamentação adotada pelo Supremo Tribunal Federal priorizou a dimensão preventiva da política de segurança viária, enfatizando a necessidade de fortalecimento dos mecanismos de fiscalização.

Embora se reconheça a legitimidade da criação de infração administrativa para a recusa ao teste, a equiparação das penalidades previstas no art. 165-A àquelas aplicadas nos casos de embriaguez comprovada revela problema de ordem material. Isso porque a imposição

de sanções idênticas a condutas de gravidade distinta compromete a racionalidade do sistema sancionador e desafia os parâmetros de adequação e equilíbrio entre conduta e sanção.

Além disso, quando o condutor é abordado sem indícios objetivos de alteração da capacidade psicomotora e, ainda assim, sofre sanção exclusivamente em razão da recusa, verifica-se potencial inversão da lógica probatória no âmbito do direito administrativo sancionador. Nessa hipótese, há deslocamento indevido do ônus argumentativo ao administrado, o que tensiona os limites do poder de polícia e fragiliza as garantias individuais.

Observa-se, portanto, que o Supremo Tribunal Federal concentrou sua análise na validade formal da norma, deixando em segundo plano a avaliação da proporcionalidade concreta da sanção. A equiparação entre a simples recusa e a embriaguez comprovada, embora juridicamente admitida, revela-se materialmente desproporcional, na medida em que desconsidera a ausência de risco efetivo demonstrado no caso concreto.

Desse modo, o problema central do art. 165-A não reside em sua constitucionalidade abstrata, mas na forma automática e indistinta de sua aplicação, que compromete a coerência do sistema jurídico e a legitimidade da intervenção estatal.

À vista dessas considerações, passa-se à análise dos votos proferidos pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal, a fim de examinar os fundamentos utilizados para a declaração de constitucionalidade do dispositivo e seus limites à luz das garantias constitucionais.

4. 1 Análise do voto do Ministro Luiz Fux (Relator) e dos demais Ministros no RE 1.224.374/RS (Tema 1079)

No julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.224.374/RS, o Ministro Luiz Fux, relator do processo, votou pela constitucionalidade do art. 165-A do Código de Trânsito Brasileiro, reconhecendo a legitimidade da imposição de sanções administrativas ao condutor que se recusa a realizar o teste do etilômetro. Sua fundamentação parte da premissa de que a condução sob influência de álcool constitui grave problema social, justificando a adoção de medidas rigorosas voltadas à proteção da vida, da integridade física e da segurança coletiva.

Embora o objeto do recurso seja a penalização da recusa, a argumentação do relator permanece fortemente vinculada à figura do condutor embriagado que se nega a colaborar com a fiscalização. Tal construção reflete o contexto histórico da chamada “Lei Seca”, no qual a recusa ao teste era frequentemente utilizada como estratégia para inviabilizar a comprovação da embriaguez.

No enfrentamento dos princípios constitucionais invocados, o relator afastou a alegação de violação à não autoincriminação, sustentando que a recusa não configura meio de coação probatória direta, mas estabelece consequência jurídica decorrente da negativa de colaboração com a atividade fiscalizatória. Assim, não haveria imposição de produção de prova contra si, mas apenas a previsão de consequências jurídicas decorrentes da negativa de colaboração com a atividade fiscalizatória.

Quanto à presunção de inocência, entendeu que não há presunção de culpa, uma vez que a infração não se relaciona com o estado de embriaguez, mas com a conduta de recusa. No tocante à proporcionalidade, sustentou que as sanções são adequadas, necessárias e proporcionais à finalidade de redução de acidentes, atribuindo-lhes caráter preventivo e pedagógico. Também afastou violação à individualização da pena, reconhecendo ampla margem de conformação do legislador em matéria administrativa.

Não obstante, a compreensão do princípio *nemo tenetur se detegere* pode ser aprofundada à luz da doutrina processual penal. Conforme leciona Aury Lopes Jr., o direito ao silêncio impede que o indivíduo sofra prejuízos jurídicos em razão de sua não colaboração com a atividade probatória estatal, constituindo garantia material contra a transferência do ônus de incriminação ao próprio imputado (LOPES JR., 2025, p. 89).

Sob essa perspectiva, a imposição de penalidade gravosa fundada exclusivamente na recusa, sobretudo quando ausentes indícios de alteração da capacidade psicomotora, tensiona o conteúdo material dessa garantia, ao atribuir consequências jurídicas severas à simples negativa de colaboração.

A mesma lógica se projeta na análise da proporcionalidade. Embora o relator sustente a adequação das sanções, a equiparação entre a recusa e a embriaguez comprovada revela assimetria relevante, pois impõe tratamento idêntico a condutas de distinta gravidade, desconsiderando a ausência de risco efetivamente demonstrado no caso concreto.

Os demais Ministros acompanharam, em sua maioria, a conclusão do relator, com variações argumentativas, mas convergência quanto à constitucionalidade do dispositivo. Os votos enfatizaram, de forma recorrente, três eixos principais: (i) a natureza de infração administrativa de mera conduta; (ii) a legitimidade das políticas públicas de combate à embriaguez ao volante; e (iii) o caráter preventivo e pedagógico das sanções.

Nesse sentido, os Ministros André Mendonça, Alexandre de Moraes, Edson Fachin, Luís Roberto Barroso, Cármen Lúcia, Rosa Weber, Dias Toffoli, Ricardo Lewandowski e Gilmar Mendes acompanharam o relator, afastando a alegação de violação à não

autoincriminação e reconhecendo a proporcionalidade das penalidades, com ênfase na proteção da vida e da segurança viária.

O Ministro Nunes Marques, por sua vez, adotou fundamentação que aproxima ainda mais a recusa da hipótese de embriaguez, ao associar a negativa ao teste à possibilidade de condução sob efeito de álcool. Tal raciocínio evidencia uma presunção implícita de risco, aproximando, na prática, as hipóteses dos arts. 165 e 165-A do CTB.

De modo geral, observa-se que os votos partem de um pressuposto comum: a recusa ao teste compromete a eficácia da fiscalização e, por isso, deve ser desestimulada por meio de sanções severas. Contudo, essa construção argumentativa mantém como referência central o condutor potencialmente embriagado, não enfrentando de forma aprofundada a situação daquele que se recusa ao teste sem apresentar qualquer indício de alteração da capacidade psicomotora.

Assim, a constitucionalidade do art. 165-A é afirmada a partir de um cenário de suspeita de embriaguez, o que desloca o debate da hipótese em que não há qualquer elemento concreto que justifique a intervenção sancionatória — precisamente o ponto crítico explorado neste estudo.

Dessa forma, embora a decisão do Supremo Tribunal Federal se sustente sob o prisma da validade formal e da política pública de segurança viária, sua fundamentação revela insuficiência quanto à análise da proporcionalidade em concreto, especialmente no que se refere à aplicação automática da penalidade.

4.2 CONSIDERAÇÕES CRÍTICAS DA POSIÇÃO DOS MINISTROS

A análise conjunta dos votos proferidos no julgamento do Tema 1079 revela a convergência dos Ministros quanto à constitucionalidade do art. 165-A do Código de Trânsito Brasileiro. Apesar de variações argumentativas pontuais, a fundamentação adotada parte, de forma predominante, da premissa do condutor potencialmente embriagado que se recusa ao teste do etilômetro, inserindo a infração no contexto da repressão à embriaguez ao volante e da proteção da segurança viária.

Entretanto, não se verifica, nos votos, análise específica da situação do condutor que, sem apresentar sinais de alteração da capacidade psicomotora, é penalizado exclusivamente pela recusa — hipótese que constitui o núcleo problemático do dispositivo sob a perspectiva desenvolvida neste estudo.

A recorrente utilização de dados estatísticos e estudos sobre os riscos da condução sob efeito de álcool, embora relevante para a formulação de políticas públicas, acabou por deslocar o foco do julgamento da análise concreta da dosimetria da penalidade aplicada à recusa. Com isso, a discussão acerca da proporcionalidade da sanção foi tratada de forma secundária.

Ainda que se reconheça a constitucionalidade formal do art. 165-A, a interpretação que melhor se harmoniza com o sistema jurídico exige a inserção da recusa em um contexto mínimo de fundada suspeita, devidamente motivada e registrada pela autoridade de trânsito. A penalização não pode decorrer de forma automática e dissociada das circunstâncias concretas que justificam a atuação fiscalizatória.

Nesse sentido, é imprescindível que o auto de infração contenha descrição clara, individualizada e objetivamente verificável dos elementos fáticos que fundamentam a abordagem, ainda que não configurem, por si sós, estado de embriaguez. Tal exigência assegura a legalidade, a transparência e a legitimidade da sanção administrativa.

Essa compreensão encontra respaldo na teoria geral do ato administrativo. Conforme leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o motivo corresponde aos pressupostos de fato e de direito que justificam a prática do ato, enquanto a motivação consiste na sua exteriorização. A autora ressalta que a motivação, em regra, constitui requisito de validade, permitindo o controle de legalidade e vinculando a Administração aos fundamentos indicados, nos termos da teoria dos motivos determinantes (DI PIETRO, 2026, p. 219).

À luz desse referencial, a ausência de motivação concreta nos casos de recusa ao teste compromete a validade do ato administrativo, sobretudo quando a penalidade é aplicada sem qualquer indício de alteração da capacidade psicomotora.

O problema central do art. 165-A, portanto, não reside na previsão de sanção pela recusa, mas na equiparação automática das penalidades àquelas aplicadas ao condutor com embriaguez comprovada. Tal equiparação mostra-se desproporcional, por atribuir idêntico tratamento a condutas de distinta gravidade, em desconformidade com a lógica da dosimetria sancionatória adotada pelo próprio Código de Trânsito Brasileiro.

5. ESTUDO DE CASO – PROCESSO JULGADO PELO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO (TJSP)

Para responder ao problema de pesquisa, analisa-se o Processo nº 1001979-79.2021.8.26.0022, julgado pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, cujos contornos

fáticos dialogam diretamente com a controvérsia examinada no Tema 1079 do Supremo Tribunal Federal.

No caso, o agente fiscalizador registrou expressamente no auto de infração que a condutora “não apresentava sinais de embriaguez”. Ainda assim, foi lavrada autuação com fundamento no art. 165-A do Código de Trânsito Brasileiro, exclusivamente em razão da recusa ao teste do etilômetro. A peculiaridade do caso reside justamente na ausência de qualquer indício de alteração da capacidade psicomotora, circunstância formalmente reconhecida pela própria Administração.

A ação anulatória foi proposta com o objetivo de invalidar o auto de infração e obter a restituição dos valores pagos. A autora sustentou que, embora tenha se recusado ao teste, colocou-se à disposição para outros meios de verificação, não oportunizados pela autoridade administrativa. Argumentou, ainda, que a autuação carecia de fundamento fático, uma vez que inexistiam sinais de embriaguez.

Em defesa, o Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de São Paulo sustentou a legalidade da autuação, afirmando que a recusa configura infração administrativa autônoma, sendo suficiente, por si só, para a aplicação das penalidades previstas no art. 165-A do CTB.

Na sentença, o magistrado reconheceu a natureza formal da infração, mas destacou que a aplicação das penalidades deve observar os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Atribuiu especial relevância ao fato de o próprio agente ter consignado a ausência de sinais de embriaguez, o que afastaria qualquer presunção de risco à segurança viária. Ressaltou, ainda, a ausência de adoção de outros meios de verificação previstos na legislação.

Com base nesses elementos, concluiu que o próprio Estado produziu prova contrária à aplicação da sanção, declarando a nulidade do auto de infração.

A decisão foi mantida em grau recursal, sob o fundamento de que o exercício do poder sancionador exige a presença de elementos mínimos de materialidade e motivação. O colegiado entendeu que a simples recusa ao teste, desacompanhada de indícios de alteração psicomotora, não é suficiente para justificar a aplicação das penalidades.

Posteriormente, foi interposto recurso ao Supremo Tribunal Federal, não conhecido por ausência de demonstração da repercussão geral, o que impediu a análise do mérito da controvérsia.

O caso analisado evidencia, no plano prático, uma situação não enfrentada de forma específica pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 1079: a aplicação da penalidade a

condutor que não apresenta qualquer indício de embriaguez. Trata-se de hipótese em que o próprio agente estatal afasta a existência de risco, mas, ainda assim, aplica a sanção máxima prevista na legislação.

Essa circunstância reforça a necessidade de uma leitura restritiva da tese firmada em repercussão geral, de modo a evitar a aplicação automática da penalidade em situações que não evidenciam risco concreto à segurança viária.

Dessa forma, embora se reconheça a constitucionalidade formal do art. 165-A do CTB, o caso demonstra que sua aplicação deve estar condicionada à existência de elementos mínimos que justifiquem o exercício do poder sancionador. A equiparação entre a recusa ao teste e a condução sob influência de álcool, quando ausentes indícios de embriaguez, revela-se incompatível com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, bem como com a coerência do sistema sancionatório.

6. IMPACTOS PRÁTICOS E REPERCUSSÕES SOCIOJURÍDICAS DA APLICAÇÃO DO ART. 165-A

Embora o Supremo Tribunal Federal tenha reconhecido a constitucionalidade do art. 165-A do Código de Trânsito Brasileiro, a decisão não enfrentou de forma aprofundada o núcleo material da controvérsia: a aplicação de penalidades a condutores que, mesmo sem indícios de embriaguez, são sancionados de forma idêntica àqueles cuja alteração psicomotora está comprovada.

No plano prático, a tese fixada no Tema 1079 contribuiu para a simplificação da atuação administrativa, consolidando a compreensão de que a recusa ao teste do etilômetro, por si só, é suficiente para a lavratura do auto de infração. Como consequência, observa-se, em muitos casos, a substituição da análise concreta das circunstâncias da abordagem por uma incidência mecânica da norma, dissociada da verificação de risco efetivo à segurança viária.

Essa distorção torna-se evidente em situações como a analisada no presente estudo, em que o próprio agente de trânsito registra a inexistência de sinais de embriaguez. Nesses casos, a presunção de risco revela-se incompatível com a própria ratio da decisão do Supremo Tribunal Federal, fundada na proteção da segurança viária e na redução de acidentes relacionados ao consumo de álcool.

A equiparação entre a recusa ao teste, desacompanhada de indícios de embriaguez, e a condução sob influência de álcool mostra-se, portanto, desproporcional, ao impor idêntico regime sancionatório a situações faticamente distintas.

Além das inconsistências jurídicas, essa interpretação produz impactos sociais relevantes, especialmente em relação a motoristas profissionais, cuja subsistência depende diretamente da habilitação. A imposição da suspensão do direito de dirigir por doze meses, nessas hipóteses, ultrapassa a esfera administrativa e atinge diretamente o sustento do condutor e de sua família.

Cumpre destacar que os dados estatísticos frequentemente invocados no julgamento referem-se à condução sob influência de álcool, já disciplinada pelos arts. 165 e 306 do CTB, desde que comprovada a alteração da capacidade psicomotora. A transposição automática desses fundamentos para a hipótese de recusa evidencia inadequação metodológica, sobretudo quando ausentes indícios concretos de embriaguez.

Embora a tese firmada em repercussão geral deva ser observada pelos órgãos jurisdicionais, sua aplicação não dispensa interpretação conforme os princípios constitucionais, especialmente quando a incidência literal da norma conduz a resultados materialmente desproporcionais.

Nesse contexto, parte da doutrina e da jurisprudência tem resistido à aplicação automática do art. 165-A, destacando a necessidade de observância da proporcionalidade e da motivação administrativa.

O fundamento adotado pelo Supremo Tribunal Federal — no sentido de incentivar a colaboração do condutor com a fiscalização — revela-se adequado em hipóteses de suspeita de embriaguez. Contudo, essa premissa não se sustenta com a mesma intensidade quando inexistem sinais de alteração da capacidade psicomotora.

Dessa forma, ainda que se admita a constitucionalidade do art. 165-A, sua aplicação deve estar condicionada à existência de elementos mínimos que justifiquem o exercício do poder sancionador. A recusa ao teste, isoladamente considerada, não pode ser dissociada do contexto fático da abordagem.

Mostra-se, assim, mais adequada a interpretação segundo a qual a autuação exige a presença de fundada suspeita de embriaguez, devidamente motivada pela autoridade de trânsito, com base em sinais externos verificáveis. Tais elementos, embora eventualmente insuficientes para caracterizar as infrações previstas nos arts. 165 e 306 do CTB, são aptos a justificar tanto a oferta do teste quanto a eventual sanção pela recusa.

Por fim, no que se refere à dosimetria, a equiparação integral entre a recusa ao teste e a condução sob influência de álcool revela-se inadequada. Em hipóteses nas quais não haja indícios de embriaguez, mostra-se mais compatível com o sistema sancionatório a aplicação de penalidade intermediária, proporcional ao grau de risco efetivamente demonstrado.

7. PROPOSTA TÉCNICA DE ADEQUAÇÃO DA APLICAÇÃO DO ART. 165-A DO CTB NO ÂMBITO DO MANUAL BRASILEIRO DE FISCALIZAÇÃO DE TRÂNSITO

A presente proposta não visa afastar a constitucionalidade do art. 165-A do Código de Trânsito Brasileiro, reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 1079, mas enfrentar sua aplicação prática, que, após a fixação da tese, passou a ocorrer de forma padronizada e desvinculada da análise concreta das circunstâncias da abordagem.

Nesse contexto, observam-se dois efeitos principais: (i) a automatização da autuação administrativa, baseada exclusivamente na recusa ao teste do etilômetro, mesmo na ausência de indícios de embriaguez; e (ii) a redução do controle jurisdicional, com decisões que se limitam à aplicação da tese de repercussão geral, sem análise das peculiaridades fáticas.

A ficha de enquadramento do art. 165-A no Manual Brasileiro de Fiscalização de Trânsito evidencia diretriz que favorece essa aplicação automática, ao admitir a lavratura do auto de infração mesmo quando o condutor não apresenta qualquer sinal de alteração da capacidade psicomotora, dispensando a descrição detalhada dos elementos que fundamentaram a abordagem.

Tal orientação contrasta com a sistemática da Resolução nº 432/2013 do Conselho Nacional de Trânsito, que exige, para a caracterização da embriaguez, a verificação de múltiplos sinais e a fundamentação da atuação administrativa em elementos objetivos. Cria-se, assim, uma incoerência estrutural: enquanto a embriaguez exige padrão probatório mínimo, a recusa admite a completa ausência de indícios fáticos, embora sujeita às mesmas penalidades.

Essa assimetria compromete os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, ao impor tratamento idêntico a situações de gravidade distinta, rompendo a correspondência entre conduta e sanção e afetando a coerência do sistema sancionatório.

A orientação atual do manual contribui, portanto, para a consolidação de uma prática administrativa fundada na autuação automática, na qual a recusa ao teste é tratada como suficiente, por si só, para a imposição da penalidade, reduzindo a motivação do ato administrativo a um registro meramente formal.

Nesse contexto, a aplicação automática da sanção pode configurar exercício abusivo do poder sancionador. Conforme leciona Carlos Valder do Nascimento, o exercício do direito pelo Estado deve observar limites materiais vinculados à finalidade social e à

proporcionalidade, sendo abusivo quando, embora formalmente válido, produz efeitos desproporcionais ou injustos (NASCIMENTO, 2015, p. 107-109).

Diante disso, propõe-se a adoção do critério de fundada suspeita como requisito mínimo de legitimidade para a autuação com base no art. 165-A do CTB. A lavratura do auto de infração deve estar condicionada à presença de ao menos um sinal objetivo de possível alteração da capacidade psicomotora, devidamente identificado e descrito pelo agente de trânsito.

Tal exigência não se confunde com a prova da embriaguez nem com o padrão probatório exigido para os arts. 165 e 306 do CTB, constituindo apenas elemento mínimo apto a justificar a abordagem qualificada, a oferta dos testes previstos no art. 277 e a eventual responsabilização administrativa em caso de recusa.

A proposta encontra fundamento na própria lógica do sistema: se a caracterização da embriaguez exige a convergência de múltiplos sinais, é razoável que um único sinal seja suficiente para justificar a suspeita inicial, mas não para caracterizar a infração mais grave. Dessa forma, preserva-se a coerência normativa entre os diferentes níveis de intervenção estatal.

Propõe-se, assim, a reformulação da ficha de enquadramento do art. 165-A no Manual Brasileiro de Fiscalização de Trânsito, para: (i) condicionar a autuação à presença de ao menos um sinal de alteração da capacidade psicomotora; (ii) exigir a descrição detalhada dos elementos fáticos que fundamentaram a abordagem; e (iii) afastar a autuação nos casos em que, embora haja recusa, não se verifique qualquer indício de alteração psicomotora.

A implementação dessas medidas tende a reduzir a aplicação automática da norma, qualificar a atuação administrativa, aumentar a segurança jurídica e diminuir a judicialização, sem restringir o poder de fiscalização estatal, mas, ao contrário, aperfeiçoando-o.

O exercício do poder de polícia administrativa, embora essencial à proteção da ordem pública, deve observar os princípios da legalidade, finalidade e proporcionalidade, não podendo converter-se em mecanismo automático de sanção. Em síntese, o problema do art. 165-A não reside em sua constitucionalidade, mas na forma automática e desproporcional de sua aplicação.

7.1. Proposta de alteração da ficha do Manual Brasileiro de Fiscalização de Trânsito

Com base nas premissas expostas, propõe-se a reformulação da ficha de enquadramento do art. 165-A no Manual Brasileiro de Fiscalização de Trânsito, nos seguintes termos:

A) CAMPO “QUANDO AUTUAR”

Redação proposta:

Condutor que se recusar a se submeter a qualquer dos procedimentos previstos no art. 277 do CTB, desde que presente ao menos **um** sinal de alteração da capacidade psicomotora, devidamente identificado e descrito pelo agente da autoridade de trânsito.

B) CAMPO “QUANDO NÃO AUTUAR”

Inclusão de nova hipótese:

Condutor que, embora se recuse a realizar os testes previstos no art. 277 do CTB, não apresente qualquer sinal de alteração da capacidade psicomotora.

C) CAMPO “OBSERVAÇÕES DO AUTO DE INFRAÇÃO”

Inclusão de obrigatoriedade de fundamentação mínima:

O agente deverá consignar, no auto de infração:

- (i) o(s) sinal(is) observados;
- (ii) as circunstâncias da abordagem; e
- (iii) os procedimentos de verificação ofertados ao condutor.

D) PROCEDIMENTOS

Alteração da diretriz atual:

Substituição da dispensa de registro detalhado pela exigência de motivação mínima do ato administrativo, em consonância com o dever de fundamentação.

Conclusão

O presente estudo partiu da seguinte problemática central: é razoável e proporcional punir, com a mesma severidade, o condutor que não apresenta qualquer sinal de embriaguez e aquele cuja alteração psicomotora foi efetivamente comprovada, apenas em razão da recusa ao teste do etilômetro? A análise do julgamento do RE 1.224.374/RS, bem como do caso concreto examinado no âmbito do Tribunal de Justiça de São Paulo, confirma a hipótese inicialmente formulada: embora o Supremo Tribunal Federal tenha reconhecido a

constitucionalidade formal do art. 165-A do Código de Trânsito Brasileiro, não enfrentou de forma aprofundada o problema material da proporcionalidade na aplicação da penalidade.

A fundamentação adotada pela Corte, orientada pela proteção da segurança viária e pela redução de acidentes, não promoveu distinção adequada entre o condutor embriagado e aquele que, embora sóbrio, se recusa ao teste. Na prática, a interpretação consolidada favoreceu a padronização excessiva da atuação administrativa, tornando a recusa suficiente para a imposição da sanção, independentemente da existência de elementos fáticos mínimo que evidenciem risco à segurança viária. Tal cenário conduz à equiparação de condutas de gravidade distinta, em afronta aos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da individualização da pena.

Diante desse quadro, evidencia-se a necessidade de ajustes interpretativos capazes de compatibilizar a constitucionalidade da norma com sua aplicação concreta. Nesse sentido, mostra-se adequada a vinculação da autuação com fundamento no art. 165-A à existência de fundada suspeita, baseada em ao menos um sinal objetivo de alteração da capacidade psicomotora, ainda que insuficiente para caracterizar as infrações previstas nos arts. 165 e 306 do CTB.

No que se refere à dosimetria, a equiparação integral das penalidades revela-se inadequada. A diferenciação entre hipóteses de recusa sem indícios de embriaguez e recusa acompanhada de sinais objetivos permite uma resposta estatal mais proporcional ao risco efetivamente demonstrado, reforçando a legitimidade do sistema sancionatório.

Nesse contexto, a proposta técnica apresentada — consistente na reformulação da ficha de enquadramento do art. 165-A no Manual Brasileiro de Fiscalização de Trânsito — configura instrumento viável e imediato para a correção das distorções identificadas, sem necessidade de alteração legislativa. A introdução do critério de fundada suspeita e a exigência de motivação mínima do ato administrativo permitem alinhar a atuação estatal aos princípios constitucionais, sem comprometer a eficácia da fiscalização.

O desafio contemporâneo do Direito de Trânsito consiste, portanto, em harmonizar a proteção da coletividade com a preservação das garantias individuais, assegurando que a atuação estatal seja não apenas eficaz, mas também racional e proporcional. Nesse contexto, o presente estudo evidencia que o problema do art. 165-A não reside em sua constitucionalidade, mas na forma como vem sendo aplicado. A ausência de distinção entre situações desiguais compromete a legitimidade do sistema sancionador e desafia a coerência do Direito Administrativo contemporâneo, indicando a necessidade de soluções técnicas que promovam maior aderência entre norma, realidade fática e princípios constitucionais.

Por fim, a racionalidade do Direito Administrativo sancionador exige que a intervenção estatal esteja ancorada em critérios mínimos de realidade fática, sob pena de conversão da norma em instrumento de sanção automática e materialmente injusta.

9. Referências

BITENCOURT, Cezar Roberto. *Falência da pena de prisão: causas e alternativas*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997. *Código de Trânsito Brasileiro*. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 set. 1997.

BRASIL. Lei nº 11.275, de 7 de fevereiro de 2006. *Altera dispositivos da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 – Código de Trânsito Brasileiro, referentes à habilitação de condutores*. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 8 fev. 2006.

BRASIL. Lei nº 11.705, de 19 de junho de 2008. *Dispõe sobre medidas de prevenção e repressão ao consumo de bebida alcoólica por condutor de veículo automotor*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 jun. 2008.

BRASIL. Decreto nº 6.488, de 19 de junho de 2008. Dispõe sobre [...]. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 20 jun. 2008.

BRASIL. Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia – INMETRO. Portaria nº 006, de 17 de janeiro de 2002. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 18 jan. 2002.

BRASIL. Lei nº 12.760, de 20 de dezembro de 2012. Altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), para dispor sobre a alcoolemia. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 dez. 2012.

BRASIL. Lei nº 13.281, de 4 de maio de 2016. Altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), para dispor sobre penalidades e medidas administrativas. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 maio 2016.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.994, de 28 de janeiro de 1941. *Código Nacional de Trânsito*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 jan. 1941.

CONSELHO NACIONAL DE TRÂNSITO (CONTRAN). Resolução nº 81, de 19 de novembro de 1998. *Dispõe sobre procedimentos de fiscalização de trânsito*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 nov. 1998.

CONSELHO NACIONAL DE TRÂNSITO (CONTRAN). Resolução nº 206, de 20 de outubro de 2006. *Dispõe sobre a fiscalização do consumo de álcool por condutores de veículos automotores*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 out. 2006.

CONSELHO NACIONAL DE TRÂNSITO (CONTRAN). Resolução nº 432, de 23 de janeiro de 2013. *Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados pelas autoridades de trânsito na fiscalização do consumo de álcool.* Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 jan. 2013.

CONSELHO NACIONAL DE TRÂNSITO (CONTRAN). Resolução nº 985, de 15 de dezembro de 2022. *Aprova o Manual Brasileiro de Fiscalização de Trânsito.* Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 dez. 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. *Direito Administrativo* - 39ª Edição 2026. 39. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2026. E-book. p.219. ISBN 9788530998660. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530998660/>. Acesso em: 30 mar. 2026.

JR., Aury L. *Direito Processual Penal* - 22ª Edição 2025. 22. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book. p.89. ISBN 9788553625673. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553625673/>. Acesso em: 30 mar. 2026.

LIMA, Renato Brasileiro de. *Manual de Processo Penal.* Salvador: Juspodivm, 2015, p. 81-82.

NASCIMENTO, Carlos Valder do. *Abuso do exercício do direito: responsabilidade pessoal.* 2. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2015.

NUCCI, Guilherme de S. *Curso de Direito Processual Penal* - 22ª Edição 2025. 22. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. E-book. p.62. ISBN 9788530996642. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530996642/>. Acesso em: 30 mar. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Década de Ação pela Segurança no Trânsito 2011-2020 é lançada oficialmente hoje (11) em todo o mundo.* ONU Brasil, 11 maio 2011. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/56643-d%C3%A9cada-de-a%C3%A7%C3%A3o-pela-seguran%C3%A7a-no-tr%C3%A2nsito-2011-2020-%C3%A9-lan%C3%A7ada-oficialmente-hoje-11-em-todo-o>. Acesso em: 15 jan. 2026.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Recurso Extraordinário nº 1.224.374/RS. Tema 1079 da repercussão geral. Relator: Min. Luiz Fux. Julgado em 19 de maio de 2022. Brasília, DF.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Processo nº 1001979-79.2021.8.26.0022.** Juizado Especial Cível e Criminal da Comarca de Amparo. Requerente: Jessica Aparecida de Camargo. Requerido: Departamento de Estradas e Rodagem – DER. Amparo, SP.