



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO Nº 21/1244-0023387-6

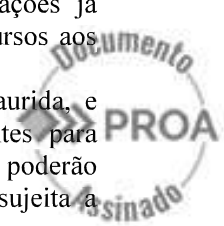
PARECER Nº 19.182/22

Assessoria Jurídica e Legislativa

EMENTA:

CASO FORTUITO OU FORÇA MAIOR. INCÊNDIO NO PRÉDIO DA SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO. DESTRUIÇÃO DE DOCUMENTOS E DE PROCESSOS ADMINISTRATIVOS. RESTAURAÇÃO. DECRETO ESTADUAL Nº 43.803/2005. RENOVAÇÃO DE NOTIFICAÇÕES QUANDO POSSÍVEL. OBRIGATORIEDADE. ARQUIVAMENTO DAS PUNIÇÕES. EXCEPCIONALIDADE A SER JUSTIFICADA PELO GESTOR, SOB SUA RESPONSABILIDADE.

1. Independentemente de discussões relacionadas às responsabilidades atinentes à segurança e à prevenção contra incêndios da edificação destruída, considera-se possível compreender que a inevitabilidade do incêndio de grandes proporções ocorrido no prédio da Secretaria da Segurança Pública no dia 14 de julho do ano de 2021 configura-o como evento decorrente de caso fortuito ou de força maior.
2. Os processos destruídos no incêndio deverão ser restaurados, ainda que mediante regime de cooperação entre o DETRAN e as demais entidades autuadoras, observada a forma prevista no artigo 35 do Decreto Estadual nº 43.803/2005, sendo indevida a baixa automática dos expedientes nos sistemas informatizados em decorrência do extravio dos processos.
3. A aplicação de sanções decorrentes de infrações de trânsito é resultado da atuação do Estado no exercício do poder de polícia, que compreende a imposição pela administração pública de limitações a direitos individuais, desde que proporcionais à necessidade pública perseguida, que, observadas as circunstâncias do caso concreto, deverão ser aplicadas sempre que o suporte fático se amoldar a previsão legal expressa.
4. Quando necessário, e não tendo sido implementados os prazos de prescrição e de decadência, deverão ser renovadas as notificações já expedidas, reabrindo-se os prazos para as defesas e para os recursos aos administrados.
5. Nos casos em que a instância administrativa tenha sido exaurida, e existam registros digitalizados, ou físicos arquivados, suficientes para assegurar ao administrado a correção do procedimento realizado, poderão ser aplicadas as penalidades decorrentes de decisão não mais sujeita a recurso.





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

6. Apenas quando for absolutamente impossível a restauração de processo administrativo ou de documento essencial, o que deverá ser certificado pelo gestor público sob sua integral responsabilidade, ou quando se estiver diante do implemento de prescrição ou de decadência, os feitos poderão ser arquivados, sem a imposição da penalidade.

AUTOR: GUILHERME DE SOUZA FALLAVENA

Aprovado em 09 de fevereiro de 2022.



Nome do documento: FOLHA_IDENTIFICACAO.doc

Documento assinado por

Órgão/Grupo/Matrícula

Data

Gisele de Melo Kaiser Stahlhoefer

PGE / GAB-AA / 358609001

09/02/2022 16:23:08





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

PARECER

CASO FORTUITO OU FORÇA MAIOR. INCÊNDIO NO PRÉDIO DA SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO. DESTRUIÇÃO DE DOCUMENTOS E DE PROCESSOS ADMINISTRATIVOS. RESTAURAÇÃO. DECRETO ESTADUAL Nº 43.803/2005. RENOVAÇÃO DE NOTIFICAÇÕES QUANDO POSSÍVEL. OBRIGATORIEDADE. ARQUIVAMENTO DAS PUNIÇÕES. EXCEPCIONALIDADE A SER JUSTIFICADA PELO GESTOR, SOB SUA RESPONSABILIDADE.

1. Independentemente de discussões relacionadas às responsabilidades atinentes à segurança e à prevenção contra incêndios da edificação destruída, considera-se possível compreender que a inevitabilidade do incêndio de grandes proporções ocorrido no prédio da Secretaria da Segurança Pública no dia 14 de julho do ano de 2021 configura-o como evento decorrente de caso fortuito ou de força maior.

2. Os processos destruídos no incêndio deverão ser restaurados, ainda que mediante regime de cooperação entre o DETRAN e as demais entidades autuadoras, observada a forma prevista no artigo 35 do Decreto Estadual nº 43.803/2005, sendo indevida a baixa automática dos expedientes nos sistemas informatizados em decorrência do extravio dos processos.

3. A aplicação de sanções decorrentes de infrações de trânsito é resultado da atuação do Estado no exercício do poder de polícia, que compreende a



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

imposição pela administração pública de limitações a direitos individuais, desde que proporcionais à necessidade pública perseguida, que, observadas as circunstâncias do caso concreto, deverão ser aplicadas sempre que o suporte fático se amoldar a previsão legal expressa.

4. Quando necessário, e não tendo sido implementados os prazos de prescrição e de decadência, deverão ser renovadas as notificações já expedidas, reabrindo-se os prazos para as defesas e para os recursos aos administrados.

5. Nos casos em que a instância administrativa tenha sido exaurida, e existam registros digitalizados, ou físicos arquivados, suficientes para assegurar ao administrado a correção do procedimento realizado, poderão ser aplicadas as penalidades decorrentes de decisão não mais sujeita a recurso.

6. Apenas quando for absolutamente impossível a restauração de processo administrativo ou de documento essencial, o que deverá ser certificado pelo gestor público sob sua integral responsabilidade, ou quando se estiver diante do implemento de prescrição ou de decadência, os feitos poderão ser arquivados, sem a imposição da penalidade.

Trata-se de processo administrativo eletrônico que veicula diversos questionamentos relacionados às consequências jurídicas advindas da destruição de processos administrativos e de outros documentos, ocorrida por ocasião do incêndio de enormes proporções no prédio da Secretaria da Segurança Pública no dia 14 de julho de 2021.

Instruem o processo administrativo os seguintes documentos:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Memo n. 10/2021 (fl. 02); levantamento de dados realizado pela Jari - Detran (fls. 03/05); cópia do processo administrativo nº 21/1244-0020665-8, em que contido Memo. n.º DINFRA-GAB/004-2021 (fls. 07/10); total de defesas perdidas no incêndio da SSP (fls. 11/12); levantamento numérico de recursos JARI aguardando julgamento na SSP e demais dados numéricos (fls. 15/20); manifestação da Chefe da Divisão de Suspensão e Cassação do DETRAN (fls. 21/32); cópia do processo administrativo nº 21/1244-0021929-6, em que contido Memo. N.º 002/CG-GAB/21 (fls. 36/39); Informação nº ASSEJUR/0242/2021 (fls. 44/52); manifestação da Procuradora do Estado Coordenadora Setorial junto ao DETRAN (fls. 55/60); folha de informação DINFRA-GAB/166-2021 (fls. 65/68); informação à Diretoria Institucional do DETRAN (fl. 69); folha de informação nº 028/GAB/2021 (fls. 75/77); nova manifestação da Procuradora do Estado Coordenadora Setorial junto ao DETRAN (fls. 83/88); encaminhamento a esta Procuradoria-Geral do Estado (fl. 93).

A fim de evitar incorrer em tautologia, transcrevem-se excertos da manifestação exarada pela Procuradora do Estado Coordenadora Setorial junto ao DETRAN, que delineiam os aspectos fáticos subjacentes à consulta formulada (fls. 83/88):

Versa a consulta sobre as providências administrativas a serem adotadas relativamente aos processos físicos e correlatos destruídos em virtude do incêndio que atingiu a sede da Autarquia, nos quais o objeto é a aplicação de penalidades de cunho pessoal e pecuniário, conforme previsto no CTB, ou, ainda, a atuação correicional junto aos credenciados.

O Proa é iniciado a partir do Memo n. 10/2021, oriundo da Direção-Geral, reunindo relatórios acerca dos impactos provocados pelo incêndio, apresentados pela JARI (fls. 03/05), pela Divisão de Infrações



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

(fls. 7/10), pela Divisão de Suspensão e Cassação (fls. 21/32) e Corregedoria-Geral (fls. 36/39).

Em seu relatório a JARI DETRAN RS refere ter sido fortemente impactada, porquanto estava de posse de significativa quantidade de processos físicos com recursos, afetados em diferentes etapas (aproximadamente 20.000 processos). Menciona a existência de recursos no protocolo. Apresenta proposições para tratar as diferentes situações de recursos (tempestivos e intempestivos, aguardando julgamento e em julgamento, julgados e executados) -fls. 03/05.

A DINFRA – Divisão de Infrações, por sua vez, explicita a situação no setor, indicando como totalização das perdas algo em torno de 75.000 documentos, em especial quanto a defesas de autuação, recursos de multas e apresentações de condutor, além de outros expedientes esparsos. Faz referencia as atividades do setor relacionadas às infrações de trânsito e, diante da dificuldade na reconstituição dos documentos fatidicamente incinerados, apresenta uma série de questionamentos.

A DSC – Divisão de Suspensão e Cassação informa que foram perdidos 36.276 expedientes relacionados a processos de SDD (suspensão do direito de dirigir) e CDH (cassação do documento de habilitação) – desse total 74,59% ativos, 7,86% encerrados e 17,55% suspensos - além de 3.464 documentos de habilitação (CNH) válidos de condutores em cumprimento de penalidades. Apresenta tabela indicativa da fase e localização dos processos por ocasião do infortúnio. Menciona que a Divisão recebia recursos para instrução, montagem e posterior remessa à JARI e armazenava os processos ativos julgados pela JARI, que poderiam ou não ser solicitados pelo CETRAN. Refere que o tratamento jurídico e legal para os processos ativos que foram queimados precisam



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

ser definidos a curto prazo. Apresenta plano de trabalho, sugestões e questionamentos - fls. 15/31.

A Corregedoria-Geral, ao seu turno, apresenta a situação do levantamento realizado no setor, apontando que a sua Coordenadoria de Corregedoria foi o setor interno mais afetado. Apresenta questionamentos.

Posteriormente, o PROA foi direcionado à Assessoria Jurídica que manifestou-se às fls. 44/51 (Informação nº ASSEJUR/0242/2021), procedendo à análise genérica das informações e argumentos trazidos pelos setores acima referidos, com foco na baixa ou prosseguimento dos processos e penalidades.

Inicialmente, a ASSEJUR traça um panorama da jurisprudência do TJ/RS e do STJ referente às consequências do extravio dos processos administrativos (em matéria tributária e não tributária), donde se extrai que o extravio equivale à inexistência do processo, pois subtrai do Poder Judiciário a oportunidade de conferir a CDA e/ou outro documento, retirando do contribuinte/administrado a amplitude de defesa. Para o Judiciário, imprescindível a existência de prévio processo administrativo para apurar o montante devido e para permitir o contraditório e a ampla defesa, conforme exigência prevista no art. 2º, § 5º, VI, da Lei nº 6.830/80, do contrário restaria inviabilizada eventual pretensão de cobrança.

De outro lado, refere que o Estado, como gestor do interesse da coletividade e por exercer uma série de atividades que lhe são atribuídas pelo ordenamento jurídico, tem sua atuação vinculada a princípios constitucionais e infraconstitucionais, a fim de garantir a supremacia do interesse público. Portanto, como regra, a Administração



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Pública não pode abrir mão do uso das sanções que se revelem cabíveis e razoáveis para a proteção do interesse público, sob pena de omissão, passível de ser considerada como ato de improbidade, conforme previsto na Lei Federal 8.429/92.

Em relação às penalidades de cunho pecuniário, registra que a renúncia de receita por parte do agente público, interfere no desenvolvimento do ente federado, uma vez que o poder público aceita abrir mão de seus dividendos para resguardar uma pequena parte os indivíduos. Cita o § 1º do art.14 da Lei Complementar 101/2000, o qual prevê a possibilidade de renúncia de receita no âmbito do diploma legal que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

Nessa linha argumentativa conclui que o DETRAN/RS - como executor de penalidades instituídas pelo CTB e Resoluções do CONTRAN, não pode simplesmente deixar de aplicá-las face ao extravio/destruição dos processos administrativos em andamento, devendo antes de tudo buscar a sua restauração, pois corre o risco de o gestor ser responsabilizado nos termos da legislação vigente.

Tocante à restauração de processos administrativos, destaca o Decreto nº 43.803/05 que regulamenta as atividades de protocolo de expedientes administrativos na Administração Estadual, citando o art. 35 da norma, o qual estabelece, no caput, que " Todo expediente extraviado, ou mesmo destruído, e do qual dependa a concessão de algum direito ou vantagem, ou que venha em defesa ao requerente ou à Administração Pública, inclusive os de apuração de responsabilidade, se possível, será restaurado.", e disciplina, nos §§ 1º ao 5º, a forma de proceder-se a restauração. Destaca ainda a possibilidade de utilização subsidiária das regras de restauração previstas no CPC para



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

restauração dos processos judiciais (CPC arts 712 a 714).

E concluiu a manifestação da seguinte forma:

Assim, havendo norma específica na legislação estadual, recomendamos, salvo melhor juízo, a aplicação desta, socorrendo-se aos ditames do CPC em caso de lacuna, buscando-se a restauração dos processos, através de documentos digitalizados, autos de infração eletrônicos, PADs que estejam com a Procuradoria-Geral do Estado etc, exaurindo-se todos os meios que possibilitem a retomada do seu andamento na fase em que se encontravam, respeitando o devido processo legal, contraditório e ampla defesa para a aplicação ou não das penalidades de competência do DETRAN/RS.

Por fim, sugerimos que o Gestor encaminhe a situação à análise da Procuradoria-Geral do Estado, à qual compete a orientação jurídico-normativa da Administração Pública, Direta e Indireta, conforme previsto no artigo 115, I, da Constituição Estadual, considerando as possíveis repercussões.

O PROA foi então encaminhado à Secretaria de Segurança Pública com solicitação de remessa de consulta à PGE, retornando à Autarquia para manifestação da Coordenação Setorial.

Na ocasião, solicitei aporte de informações complementares, vindo aos autos as manifestações da DINFRA (fls. 65/67), da DSC (fls. 69), da Corregedoria-Geral (fls. 75/77) e e-mail da Diretoria Institucional (fl. 80), onde acrescentam dados e reportam as dificuldades e as medidas adotadas no período para minimizar os prejuízos do sinistro.

É o resumo.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Conforme referido ao início, a consulta versa sobre as providências administrativas a serem adotadas relativamente aos processos físicos e correlatos destruídos em virtude do incêndio que atingiu a sede da Autarquia, nos quais o objeto é a aplicação de penalidades de cunho pessoal e pecuniário, conforme previsto no CTB, ou, ainda, a atuação correicional junto aos credenciados.

Tendo em vista a proporção das perdas verificadas e dos prejuízos aos fins da legislação de trânsito, assim como as possíveis consequências para o gestor no caso de providências equivocadas, a busca de orientações junto ao Órgão de Consultoria do Estado é de extrema importância.

Consoante bem assentado pela ASSEJUR, como executor de penalidades instituídas pelo CTB e Resoluções do CONTRAN, o DETRAN/RS não pode simplesmente deixar de aplicá-las face ao extravio/destruição dos processos administrativos em andamento, devendo antes de tudo buscar a sua restauração, pois o gestor corre o risco de ser responsabilizado nos termos da legislação vigente.

Da mesma forma, a legislação estadual estabelece, de fato, a necessidade de restauração dos autos de processos administrativos extraviados/perdidos, em sendo possível (Decreto Estadual nº 43.803/05). Contudo não especifica como devem ser tratadas as situações em que a reconstituição resta inviabilizada. Além disso, no caso dos autos é preciso termos presente que os processos incinerados em razão do sinistro envolvem matéria disciplinada pela legislação federal, no caso pelo Código de Trânsito Brasileiro.

As áreas afetadas contribuíram com levantamento de dados e



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

proposições, conforme explicitado no relatório, assim como registram providências adotadas tocantes ao prosseguimento dos processos administrativos em curso por ocasião do sinistro, assim como para tratamento de situações específicas envolvidas. A Diretoria Institucional, por sua vez, vem tratando pontualmente de questões envolvidas na tramitação dos processos que envolvem imposição de penalidades e correlatos.

(...).

Os questionamentos inicialmente formulados pelos setores internos ao órgão interessado foram os seguintes (fls. 08/09):

- a) Os autos de infração cujas defesas já haviam sido julgadas e indeferidas que estavam aguardando remessa ao arquivo central devem ser baixados pela perda do expediente?
- b) Os autos de infração cujas defesas já haviam sido pré-julgadas pelos relatores, acolhendo os argumentos do requerente e que estavam aguardando homologação do coordenador para serem deferidas devem ser baixados pela perda do expediente?
- c) Os autos de infração cujas defesas estavam aguardando instrução (cópia do AIT, fita do etilômetro, etc) devem ser baixados pela perda do expediente?
- d) Os processos de defesa de auto de infração que estão de posse dos relatores em suas residências, em virtude do teletrabalho, e que possuíam documentos complementares que estavam no setor devem ser baixados pela perda do documento complementar (anexo)?
- e) Caso algum relator possua em sua residência a defesa do proprietário e, em sendo pessoa diversa, a defesa do condutor estivesse no setor, o auto de infração deve ser baixado?



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

- f) Os processos de defesa da autuação que estão de posse dos relatores em suas residências e que não foram afetados pelo sinistro podem ser julgados normalmente?
- g) Os autos de infração cuja defesa seja, a priori, intempestiva, deve ser baixado ou deve-se expedir a notificação de penalidade?
- h) Qual o procedimento a ser adotado em caso de solicitações de cópia onde o expediente cuja cópia se pretende se mantém íntegro, eis que arquivado em outro lugar, mas o pedido de cópia se perdeu?
- i) Qual o procedimento a ser adotado aos recursos de 1ª instância protocolados e ainda não enviados à JARI? Devem ser baixados os autos de infração respectivos?
- j) Os autos de infração cujo recurso de 1ª instância seja, a priori, intempestivo, deve ser baixado ou deve-se expedir a notificação de julgamento da JARI dando conta da intempestividade?
- k) Os autos de infração cujos recursos de 2ª instância que já haviam sido julgados e indeferidos que estavam aguardando remessa ao arquivo central devem ser baixados pela perda do expediente?
- l) Os autos de infração cujos recursos de 2ª instância que já haviam sido julgados e deferidos que estavam aguardando liberação no sistema por parte do DETRAN/RS devem ser baixados pela perda do expediente?
- m) As apresentações de condutor analisadas e deferidas, ou seja, cuja pontuação foi transferida ao condutor apresentado, que ainda estavam arquivadas no setor podem ter o resultado mantido mesmo diante da perda do expediente?
- n) As apresentações de condutor analisadas e indeferidas, ou seja, cuja pontuação foi mantida ao proprietário, que ainda estavam arquivadas no setor podem ter o resultado mantido mesmo diante da perda do expediente?
- o) Os autos de infração cujas apresentações de condutor ainda estavam pendentes de análise podem ter a pontuação tornadas sem efeito, haja vista a impossibilidade de reconstituição do expediente e de



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

identificação do condutor apresentado?

p) As apresentações de condutor consideradas, *a priori*, intempestivas, devem acarretar a manutenção dos pontos ao proprietário ou estes pontos também devem ser tornados sem efeito?

A esses questionamentos, a Divisão de Suspensão e Cassação do DETRAN acrescentou os seguintes (fls. 30/31):

- a) as sugestões indicadas nos itens 2.1 a 2.9 suprarrelacionados podem ser efetivadas?
- b) as defesas que haviam sido julgadas e indeferidas que estavam aguardando notificação para recurso JARI devem ser baixadas pela perda do expediente físico?
- c) as defesas que haviam sido previamente julgadas e deferidas que estavam aguardando homologação da coordenação devem ser baixadas pela perda do expediente?
- d) os processos que estavam aguardando instrução e montagem devem ser baixados pela perda do expediente?
- e) os processos que estavam aguardando interposição de recurso JARI, com ou sem defesa apresentada, devem ser baixados pela perda do expediente?
- f) os processos que estavam com recurso no setor e aguardando remessa à JARI devem ser baixados pela perda do expediente?
- g) os processos que estavam aguardando julgamento do recurso à JARI devem ser baixados pela perda do expediente?
- h) os processos que estavam com julgamento de improvimento da JARI e aguardando recurso ao CETRAN no setor devem ser baixados pela perda do expediente?
- i) os processos que estavam com julgamento de provimento da JARI e aguardando liberação pelo setor devem ser baixados pela perda do



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

expediente?

j) os processos que estavam com julgamento de improvimento do CETRAN, ou seja, com encerramento da instância administrativa e no setor aguardando envio ao CEDOC devem ser baixados pela perda do expediente?

k) os processos que estavam com efeito suspensivo decorrente de determinação judicial e com o expediente físico queimado devem ser baixados pela perda do expediente?

l) o pedido de cópia de expedientes que foram queimados pode ser fornecido parcialmente apenas com as informações extraídas do sistema (capa, termo, julgamento de defesa, e notificações onde constam os resultados) informando que o expediente físico foi destruído pelo incêndio? Qual o procedimento a ser adotado?

Finalmente, a seu turno, a Corregedoria-Geral do DETRAN elaborou às fls. 36/38 os seguintes questionamentos:

- aqueles processos cujo prazo recursal transcorreu in albis: deve ser publicada portaria punitiva, visando à execução da penalidade?
- aqueles processos cujo recurso já foi analisado pelo Colegiado Superior: deve ser publicada portaria punitiva, visando à execução da penalidade?
- aqueles processos onde não temos o retorno de AR, ou que o recurso ainda não havia sido analisado pelo Colegiado Superior: abrimos novamente o prazo recursal, considerando que os processados já haviam recebido cópia do relatório final e da decisão da chefia?
- caso o entendimento seja por arquivar esses processos, tendo em vista que eles não existem mais fisicamente (nem temos 100% digitalizados), sugerimos consulta prévia à PGE, uma vez que muitas das penalidades aplicadas seriam de multa, descartando possível



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

entendimento de haver renúncia de receita.

É o relatório.

À partida, observa-se que, dada a urgência demandada para a solução das questões apresentadas neste expediente, muitas das quais repetidas ou com idêntico fundamento jurídico, debruçar-se-á o presente Parecer sobre os aspectos de fundo contidos nos inúmeros questionamentos, cujas conclusões deverão ser aplicadas pela consulente observando as circunstâncias fáticas presentes em cada situação específica. Eventuais dúvidas remanescentes poderão, justificadamente, ser objeto de nova consulta a esta Procuradoria-Geral do Estado.

À vista do contexto fático constante dos autos, considera-se possível compreender que o incêndio de grandes proporções ocorrido no prédio da Secretaria da Segurança Pública no dia 14 de julho do ano de 2021 configura um evento decorrente de caso fortuito ou de força maior, assim conceituados por Fábio Ulhoa Coelho (*in* Curso de Direito Civil, volume 2, 1ª ed. em e-book baseada na 7ª ed. impressa):

(...)

Fortuito - caso fortuito e de força maior são sinônimos (Fonseca, 1932:85/103), por isso uso apenas a primeira expressão - é todo evento desencadeador de danos em que não há culpa de ninguém. Caracteriza-se por sua imprevisibilidade ou inevitabilidade. No dizer da lei argentina, corresponde a todo fato "imprevisível ou, se previsível, inevitável" (cf. Iturraspe, 1982, 3:39). Assim, nem todo fortuito é imprevisível, mas sempre será inevitável. A inevitabilidade do dano pode originar-se da impossibilidade de antecipar-se a ocorrência do evento desencadeador ou da de obstar seus efeitos. A queda de um cometa na



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Terra pode ser evento previsível, mas, por enquanto, é totalmente inevitável. Em ocorrendo, os danos que provocar não serão indenizáveis.

A inevitabilidade pode ter razões diversas. Em primeiro lugar, como visto, explica-se pelo desconhecimento de sua ocorrência. Se o dano é imprevisível, não há como evitá-lo, claro. Raios "caem" no solo a todo momento, mas não é possível antecipar o seu local exato. Está-se aqui diante de inevitabilidade cognoscitiva. Em segundo lugar, pode decorrer da insuficiência dos conhecimentos científicos e tecnológicos amealhados pela humanidade. A queda do cometa ilustra a hipótese. Neste caso, a inevitabilidade é material, porque em nenhuma circunstância o fato previsível poderia ter seus efeitos bloqueados. Em terceiro lugar, o inevitável pode derivar da falta de economicidade nas medidas destinadas a obstar os efeitos do evento. Num carro popular, não há condições de se instalar airbag. De fato, o custo dessa instalação aumentaria o preço do veículo de tal modo, que ele deixaria de ser popular, não mais atenderia ao consumidor de baixa renda. Os danos pessoais que poderiam ser evitados por aquele dispositivo de segurança tornam-se inevitáveis não pela imprevisibilidade ou materialidade do evento, mas apenas por razões de racionalidade econômica. Trata-se, aqui, de inevitabilidade econômica.

Em todos os casos de inevitabilidade, verifica-se o fortuito e não haverá relação de causalidade entre o dano do credor e ato ou atividade do devedor. Na hipótese de inevitabilidade econômica, é necessário distinguir a inexistência de recursos da sua utilização mais racional. Explico com dois exemplos. Em São Paulo, em dois ou três dias por ano, devido às fortes chuvas do verão, a passagem de nível do vale do Anhangabaú enche de água, causando danos aos motoristas surpreendidos com a enchente. Trata-se de evento totalmente



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

previsível, mas o custo das obras capazes de evitar seus efeitos é enorme, muito maior que os danos causados. A Prefeitura até dispõe dos recursos para realizá-las, mas decididamente há outras demandas muito mais relevantes a serem atendidas, não só no melhoramento da malha viária como no campo da saúde, educação, moradia e transportes públicos. Destinar os recursos existentes para evitar a enchente no local naqueles poucos dias do verão não parece ser o emprego mais racional deles, em face de outras demandas que poderiam atender. Aqui, não há fortuito, e as vítimas devem ser indenizadas pelos danos daquelas enchentes anuais. Pense, agora, num município pobre, em que os recursos econômicos são inquestionavelmente insuficientes para a manutenção dum hospital ou de ambulância aérea. Os doentes devem, sempre que precisam de internação hospitalar, viajar centenas de quilômetros, por estradas de terra ou asfalto precário, até a capital. É previsível que a falta do hospital e o tempo da viagem causem a morte de algumas pessoas. Como não há recursos para obstar os efeitos desses fatos, porém, verifica-se a inevitabilidade do fortuito. Não há direito à indenização, neste caso.

Dois são os tipos de fortuito. De um lado, os fatos da natureza, como a queda do cometa, de raio, inundação, furacão, terremoto, desmoronamento etc. Vou chamá-lo fortuito natural. De outro, atos humanos não culposos, como a produção em massa, prestação de serviços empresariais, atendimento ao interesse público etc. Designo-o fortuito humano.

Não basta para caracterizar o fortuito natural, note-se, que o evento desencadeador dos danos seja fato da natureza (Dias, 1954, 2:364). É necessário que também se verifique a inevitabilidade (cognoscitiva, material ou econômica). Se, num ano, fortes chuvas de verão, em nível pluviométrico recorde, causa inundações diversas pela cidade, em



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

pontos que nunca antes se tinham verificado, há fortuito. Se danos de igual intensidade se repetem mais uma ou duas vezes, ainda é possível falar em imprevisto. A partir da terceira repetição, porém, não há mais imprevisibilidade (inevitabilidade cognoscitiva). Se houver meios de prevenir os efeitos danosos (evitabilidade material) e recursos para custeá-los (evitabilidade econômica), deixa de existir o fortuito. Considera-se, então, que a falta de obras de prevenção é a causa dos danos (RT, 787/425).

O fortuito humano caracteriza-se também pela inevitabilidade dos danos. Como já assentado, por mais diligente e cuidadoso que seja o empresário a respeito do controle de qualidade de seus produtos e serviços, por maior que seja sua preocupação quanto à segurança de trabalhadores e consumidores, dentro duma margem estatística, erros acontecem inevitavelmente. Deve-se isto à falibilidade inerente à condição humana, fator desencadeador de danos que nenhum empresário tem meios de neutralizar de forma absoluta. A inevitabilidade é material. Não se pode falar em culpa, porque o empresário e seus empregados e colaboradores não são negligentes, imprudentes, imperitos, nem têm a intenção deliberada de provocar prejuízos. Ao contrário, são diligentes, prudentes, competentes e bem intencionados. Como são humanos, porém, falham, e de suas falhas decorrem danos. Causam um típico acidente inevitável da era contemporânea.

Os autores que consideram qualquer hipótese de responsabilização como decorrência de ato com algum traço de desconformidade relativamente ao Direito e que, portanto, rejeitam a ideia da responsabilidade objetiva como consequência de prática lícita, por coerência questionam a noção de fortuito humano. Para Jorge Mosset Iturraspe, por exemplo, o fortuito é tipicamente um fato da natureza



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

(1982, 3:39/46).

O fortuito é todo evento desencadeador de danos não originado pela culpa de alguém. Pode referir-se a fatos da natureza (enchentes, queda de raio, terremoto) ou humanos (produção em massa, prestação de serviços empresariais).

A característica fundamental do fortuito é a inevitabilidade. O evento é inevitável em razão da imprevisibilidade (inevitabilidade cognoscitiva), da incapacidade humana de obstar seus efeitos danosos (inevitabilidade material) ou da falta de racionalidade econômica em obstá-los (inevitabilidade econômica).

O fortuito natural ou humano é sempre excludente da responsabilidade civil subjetiva, porque descaracteriza a relação de causalidade entre o dano do credor e a conduta culposa do devedor. Quando objetiva a responsabilidade, porém, apenas o fortuito natural descaracteriza a relação de causalidade.

O fortuito, natural ou humano, exclui a responsabilidade subjetiva em qualquer hipótese. Se o prédio ruiu em razão de fato natural imprevisível, o dono não é obrigado pelos danos. Da mesma forma, se o empresário emprega os mais modernos instrumentos de segurança do trabalho e treina adequadamente seus empregados, o acidente de trabalho certamente não decorreu de culpa sua e pode ter derivado de fortuito humano. Por isso, o empresário não será responsável pela indenização do empregado acidentado. No tocante à responsabilidade objetiva, contudo, apenas o fortuito natural é excludente. A objetivação da responsabilidade visa transferir as consequências do fortuito humano - da vítima para o agente que detém as condições econômicas de socializar custos. Para alcançar tal objetivo, este tipo de fortuito não pode evidentemente servir de excludente. Desse modo, se o jovem que assistia a show de rock no gramado dum estádio é atingido por um raio (não atraído pelos para-raios do local), o fortuito natural exclui a



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

responsabilidade do empresário promotor do espetáculo. Ao contrário, se aquele jovem é pisoteado por outros espectadores, que procuravam atabalhoadamente abandonar o local quando o palco incendiou-se, o defeito no serviço causador de acidente de consumo não é excludente de responsabilidade do empresário, mesmo caracterizando-se como fortuito humano por não ter havido culpa de ninguém pelo incêndio.

Independentemente de discussões relacionadas às responsabilidades no que tange à segurança e à prevenção contra incêndios da edificação destruída, considera-se possível compreender que a inevitabilidade do evento torna-o hipótese de caso fortuito, assim devendo ser considerado para a presente análise.

Extraem-se das lições acima transcritas noções dogmáticas primárias no sentido de que a ocorrência de caso fortuito não implica a assunção de responsabilidade imediata daquele que, não tendo concorrido volitivamente para isso, sofreu prejuízo em decorrência de evento inevitável.

Na espécie, não se verificam fundamentos jurídicos imediatos a implicar responsabilidade do Estado tal que o tornasse exclusivamente culpado pelo incêndio e pela destruição dos processos. Por essa razão, apenas em decorrência da transposição de tais noções à situação concreta, em que se perderam processos administrativos e documentos destinados a aplicar punições a particulares, é possível concluir que não pode o Estado, isto é, toda a coletividade por ele representada, ser responsabilizado pelo ocorrido de tal modo que as punições perspectivadamente venham a deixar de ser aplicadas, notadamente porque isso teria o condão de contrariar diretamente o interesse público a que se destinam tais sanções de natureza administrativa.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Trata-se, a bem da verdade, de ter presente as múltiplas tarefas que decorrem da complexa estrutura administrativa do Estado, a conduzir à conclusão de que, sem prejuízo da apuração de eventual responsabilidade de agentes públicos pelo evento que ocasionou prejuízo de elevada monta ao erário, objeto de investigação em expediente próprio, não é possível macular, em razão tão só desse mesmo evento, a integridade do regular exercício do poder de polícia administrativa consubstanciado nos documentos perdidos no incêndio.

Com efeito, a aplicação de sanções decorrentes de infrações de trânsito é resultado da atuação do Estado no exercício do poder de polícia. Essa interpretação está consolidada na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PODER DE POLÍCIA. IMPOSIÇÃO DE MULTA DE TRÂNSITO. GUARDA MUNICIPAL. CONSTITUCIONALIDADE. 1. Poder de polícia não se confunde com segurança pública. O exercício do primeiro não é prerrogativa exclusiva das entidades policiais, a quem a Constituição outorgou, com exclusividade, no art. 144, apenas as funções de promoção da segurança pública. **2. A fiscalização do trânsito, com aplicação das sanções administrativas legalmente previstas, embora possa se dar ostensivamente, constitui mero exercício de poder de polícia**, não havendo, portanto, óbice ao seu exercício por entidades não policiais. 3. O Código de Trânsito Brasileiro, observando os parâmetros constitucionais, estabeleceu a competência comum dos entes da federação para o exercício da fiscalização de trânsito. 4. Dentro de sua esfera de atuação, delimitada pelo CTB, os Municípios podem determinar que o poder de polícia que lhe compete seja exercido pela guarda municipal. 5. O art. 144, §8º, da CF, não impede que a guarda municipal exerça funções adicionais à de proteção dos bens, serviços e instalações do Município. Até mesmo instituições policiais



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

podem cumular funções típicas de segurança pública com exercício de poder de polícia. Entendimento que não foi alterado pelo advento da EC nº 82/2014. 6. Desprovidimento do recurso extraordinário e fixação, em repercussão geral, da seguinte tese: é constitucional a atribuição às guardas municipais do exercício de poder de polícia de trânsito, inclusive para imposição de sanções administrativas legalmente previstas.

(RE 658570, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 06/08/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-195 DIVULG 29-09-2015 PUBLIC 30-09-2015)

O conceito legal de poder de polícia é encontrado no artigo 78 do Código Tributário Nacional, que assim disciplina:

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (Redação dada pelo Ato Complementar nº 31, de 1966)

Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

De acordo com Marçal Justen Filho (*in* Curso de Direito Administrativo, 5. ed. em e-book baseada na 13. ed. impressa, 2018):

(...)

O poder de polícia administrativa é a competência para disciplinar o exercício da autonomia privada para a realização de direitos fundamentais e da democracia, segundo os princípios da legalidade e da proporcionalidade.

Em acepção ampla, o poder de polícia compreende competências legislativas e administrativas. Alude-se a poder de polícia administrativa para indicar o conjunto de competências desenvolvidas pela autoridade estatal em nível infralegal, mediante providências destinadas a dar concretude a valores, princípios e regras consagrados em normas constitucionais e legais.

A atividade de poder de polícia não apresenta cunho prestacional. O Estado não desenvolve uma atividade consistente em satisfazer necessidades individuais, mas busca evitar que a fruição das liberdades e dos direitos privados produza lesões a direitos, interesses e bens alheios, públicos ou privados.

Em vez de fornecer o meio concreto de satisfazer uma necessidade, a atividade de poder de polícia conforma o exercício individual ou coletivo das liberdades para permitir a satisfação de necessidades alheias. A expressão “conformação” significa a adoção pelo Estado de modelos de conduta reputados como proibidos ou como desejáveis. Portanto, a atividade de poder de polícia traduz-se tanto na repressão como no fomento de condutas (tema objeto de exame mais aprofundado no Capítulo 12, adiante). Reprimem-se as condutas indesejáveis e



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

fomentam-se aquelas reputadas como necessárias ou úteis à realização de valores buscados pela Nação.

A atividade de poder de polícia pode, no entanto, produzir o fornecimento estatal de utilidades, como decorrência acessória da limitação às liberdades. O exemplo característico é a emissão de passaportes, destinados a identificar o indivíduo nacional no seu deslocamento além das fronteiras do território do Estado.

Por outro lado, a disciplina do exercício da autonomia privada pode se traduzir não apenas em deveres de abstenção, mas também em deveres de atuação, tal como adiante será exposto.

Deve ser destacado que a disciplina da autonomia privada por meio do poder de polícia envolve a edição de normas gerais e abstratas, mas também a edição de normas específicas e concretas. Mais ainda, também compreende a execução material dessas ordens, inclusive mediante o uso efetivo da força. Portanto, trata-se não apenas de disciplina na acepção de emissão de normas de conduta, mas também no sentido de adoção dos meios materiais necessários a impor concretamente a observância dos comandos jurídicos.

A atividade de poder de polícia se orienta a produzir a realização de direitos fundamentais do conjunto dos integrantes da coletividade. Traduz a concepção de que a convivência social acarreta a necessidade de limitação dos direitos individuais, de modo a evitar que a máxima liberdade de cada um produza a redução da liberdade alheia.

É necessário afastar a subordinação dessa competência a cláusulas abstratas, destituídas de conteúdo preciso, tal como ordem pública, bem comum, interesse público, que propiciam a utilização do aparato estatal



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

para fins que satisfazem interesses secundários, antes do que os direitos fundamentais.

O poder de polícia compreende a utilização da força e a estruturação de um aparato estatal destinado à coerção dos particulares. Propicia a intervenção estatal na órbita individual e no âmbito subjetivo. Trata-se de limitar o exercício de liberdades, o que acarreta uma atividade estatal dotada de grande potencial antidemocrático. Por isso, o poder de polícia se encontra sujeito aos princípios constitucionais e legais disciplinadores da democracia republicana. Não se admite que as competências de poder de polícia administrativa sejam utilizadas de modo antidemocrático.

É indispensável condicionar a atividade de poder de polícia à produção concreta e efetiva da realização de direitos fundamentais e da democracia.

É relevante insistir com a natureza infralegislativa da atividade de poder de polícia administrativa. O princípio da legalidade assegura a todos que somente a lei crie deveres de agir e de abster-se. A atividade de poder de polícia administrativa não apresenta natureza inovativa, mas meramente regulamentar. As limitações constantes das leis são tornadas concretas por meio da atividade administrativa de poder de polícia.

É ilegal introduzir, por meio da atividade de poder de polícia, limitação ou constrangimento não autorizado na lei.

Isso não afasta a possibilidade de a lei adotar disciplina discricionária, atribuindo à Administração Pública a faculdade de especificar a solução mais adequada, em vista das circunstâncias concretas.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Como toda a competência estatal de limitação de direitos, o poder de polícia é norteado de modo essencial pelo princípio da proporcionalidade.

A exigência de proporcionalidade significa que qualquer limitação, prevista em lei ou em ato administrativo, somente será válida se for:

- a) adequada;
- b) necessária; e
- c) compatível com os valores consagrados na Constituição e nas leis, que dão identidade ao interesse sujeito à dita limitação.

A adequação significa um vínculo de causalidade lógica entre a providência limitativa adotada e o fim concreto que a justifica.

A necessidade impõe a adoção da providência dotada de menor potencial de restritividade possível dentre as diversas que se revelarem como adequadas.

A compatibilidade com a Constituição e as leis impede a consagração de providências restritivas que suprimam ou ofendam valores ou direitos fundamentais.

A respeito da discricionariedade do exercício do poder de polícia, assim entende o supracitado autor:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

6.3. Poder de polícia e poder discricionário

Não é exata a conhecida afirmativa de que o poder de polícia consiste em um poder discricionário. Primeiramente, não existe a categoria de poder discricionário. Há competências administrativas disciplinadas por lei, as quais podem contemplar margem de discricionariedade.

Depois, as competências de poder de polícia envolvem tanto disciplina discricionária como vinculada. Há inúmeras atribuições que são reguladas de modo vinculado pela lei.

6.4. A discricionariedade no âmbito do poder de polícia

Há uma impossibilidade de a lei exaurir a disciplina das limitações às liberdades, uma vez que o tema depende das circunstâncias de cada caso. Um regime democrático exige que a solução para o exercício da liberdade seja proporcionada às circunstâncias concretas. Logo, a lei conterà uma disciplina que funcionará como moldura delimitadora das decisões administrativas.

Por outro lado, a riqueza das circunstâncias do mundo real propicia o surgimento de situações imprevistas, não contempladas expressamente na lei. A ausência de previsão legislativa expressa não significa que o direito não regule as situações existentes, nem significa impossibilidade de exercício do poder de polícia.

O poder de polícia compreende competências instituídas de modo expreso ou implícito pela lei. Situações não expressamente previstas na lei devem ser reguladas pela Administração Pública em vista dos princípios jurídicos fundamentais.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

6.5. Os limites da discricionariedade e o poder de polícia administrativa

O poder de polícia encontra fundamento e limite na lei (constitucional e infraconstitucional) e no princípio da proporcionalidade. As restrições e imposições autorizadas explícita ou implicitamente na lei serão determinadas para o caso concreto em vista do princípio da proporcionalidade.

Costuma-se afirmar que a providência de polícia não pode ser tão restritiva que impeça a fruição de um direito ou que retire integralmente seus benefícios econômicos. Essa afirmativa deve ser bem entendida.

Admite-se que a determinação acarrete a interdição absoluta de certa atividade ou conduta, desde que tal seja a única solução apta a preservar os valores protegidos. Se não houver solução que permite compatibilizar a conduta e os valores fundamentais, é cabível proscrever dita conduta de modo absoluto.

Mas não se admite que todas as manifestações de liberdade sejam proscritas. O regime democrático exige a preservação de espaços de autonomia individual.

Em suma, portanto, o poder de polícia compreende a imposição pela administração pública de limitações a direitos individuais, desde que proporcionais à necessidade pública perseguida, que, observadas as circunstâncias do caso concreto, deverão ser aplicadas sempre que o suporte fático se amoldar a previsão legal expressa.

Por essa razão, inexistindo qualquer desproporção material na aplicação das sanções sobre as quais tratavam os documentos e processos



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

administrativos destruídos, deverá o órgão destinatário do presente Parecer, inicialmente, realizar todas as providências ao seu alcance com a finalidade de proceder à restauração dos processos e documentos perdidos, sendo indevida a baixa automática dos expedientes nos sistemas informatizados em decorrência do extravio dos processos (fls. 08/09).

Aliás, anote-se que a baixa imediata de processos administrativos de natureza sancionatória apenas em decorrência da destruição pelo incêndio ocorrido teria o condão de implicar severo desrespeito ao princípio da isonomia, tratando diferentemente administrados que agiram de igual modo, compartimentando-se-os em dois grupos, quais sejam: o daqueles que infringiram a lei e, porque não tiveram os seus processos destruídos pelo incêndio, serão punidos; e o daqueles que, conquanto tenham praticado a mesma infringência à lei, não seriam punidos em decorrência de fator externo de natureza imprevisível. Tal interpretação contrariaria, ainda, o princípio da eficiência, uma vez que o agir administrativo restaria indevida e prematuramente tolhido por interpretação jurídica evidentemente equivocada, e a indisponibilidade do interesse público, na medida em que o arquivamento não decorreria de análise individualizada, mas de baixa sistemática de um grande volume de processos.

O Decreto Estadual nº 43.803/05, em seu artigo 35, assim determina quanto à restauração de autos administrativos:

Art. 35 - Todo expediente extraviado, ou mesmo destruído, e do qual dependa a concessão de algum direito ou vantagem, ou que venha em defesa ao requerente ou à Administração Pública, inclusive os de apuração de responsabilidade, se possível, será restaurado.

§ 1º - A restauração far-se-á por meio da juntada de cópias da documentação existentes nos arquivos dos locais em que o expediente tramitou.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

§ 2º - A recuperação da documentação será de responsabilidade da unidade onde o expediente foi extraviado ou destruído.

§ 3º - A restauração do expediente administrativo será efetuada pela unidade administrativa de protocolo, conforme os registros constantes no Sistema de Protocolo Integrado (SPI), a pedido da unidade responsável pela recuperação dos documentos, por escrito, ao Diretor do Departamento Administrativo ou ao dirigente de órgão similar.

§ 4º - Existindo cópia integral do expediente extraviado ou destruído, esta deverá ser utilizada para restauração do mesmo.

§ 5º - Localizado o expediente administrativo original, proceder-se-á na juntada do mesmo ao expediente restaurado, lavrando-se termo de juntada do expediente ou de seus documentos.

A leitura do artigo acima transcrito revela que a restauração de autos perdidos, exceto quando certificadamente impossível, é imperativa à administração pública. Por essa razão, deverá o DETRAN trabalhar em regime de cooperação com os demais órgãos envolvidos na instrução dos processos administrativos destruídos, a fim de restaurá-los de acordo com as possibilidades materiais e técnicas que estiverem à sua disposição.

No que tange aos processos administrativos e demais documentos destruídos cuja restauração se revele materialmente impossível, deve-se divorciar duas situações cujas soluções serão diversas, quais sejam: (a) aquelas em que os atos podem ser novamente praticados e (b) aquelas em que os atos não podem mais ser praticados, em razão de causas jurídicas intransponíveis.

Somente se cogitará do excepcional arquivamento de processos administrativos, com as baixas das penalidades respectivas, na segunda hipótese, consoante adiante se examinará pormenorizadamente. De todo modo, registra-se desde



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

logo que essa é a orientação que deverá ser observada em relação aos questionamentos formulados às fls. 08/09.

Quando houver início de demonstração material acerca de situação fática específica (a existência de auto de infração lavrado e disponível para consulta eletronicamente, por exemplo), tendo sido destruídos os recursos interpostos fisicamente em face de autuação, deverão ser reabertos os prazos para as defesas e para os recursos respectivos, renovando-se as notificações já expedidas. Trata-se de ônus que, à míngua de responsabilidade da administração pelo fortuito ocorrido, não se afigura desmesurado em relação ao administrado, o qual, a rigor, terá meramente a necessidade de reapresentar os mesmos recurso ou defesa já protocolados, sendo-lhe integralmente assegurados o contraditório e a ampla defesa.

Essa solução foi antevista na manifestação das fls. 28/31, que, quanto a esse aspecto, apresenta-se juridicamente adequada, por preservar os direitos ao contraditório e à ampla defesa dos condutores autuados e, ao mesmo tempo, aplicar a legislação de trânsito no que toca às punições previstas.

Cumprе anotar, entretanto, que, nas hipóteses em que a defesa ou o recurso interpostos constarem do sistema com a anotação de “intempestividade”, não haverá a necessidade de ser reexpedida a notificação para a prática do ato; no entanto, caso não haja mais comprovação física do protocolo a destempo, na notificação de encerramento da instância administrativa e de aplicação da penalidade deverá ser oportunizado ao destinatário demonstrar, por meio da contracópia do protocolo da defesa ou do recurso, a tempestividade da manifestação. Nesse caso, tendo sido destruído recurso ou defesa tempestivamente apresentado, deverá ser reaberto o prazo para a sua interposição, mediante nova notificação ao administrado.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Esse mesmo entendimento aplica-se aos questionamentos formulados à fl. 37, esclarecendo-se que, nos casos em que a instância administrativa tenha sido exaurida, e existirem registros digitalizados, ou físicos arquivados, com a capacidade de assegurar ao administrado a correção do procedimento realizado, poderão ser aplicadas as penalidades decorrentes de decisão não mais sujeita a recurso. Repise-se mais uma vez, porque necessário: não se deve proceder ao arquivamento de processos administrativos que conduzam à aplicação de penalidade, salvo na hipótese, que deve ser contundentemente certificada, de impossibilidade absoluta de reconstituição dos documentos.

Relativamente ao questionamento formulado à fl. 66, "a", observa-se que, por não se tratar da primitiva notificação, mas de renovação de notificação em razão, repise-se, da ocorrência de caso fortuito, não haverá ofensa ao disposto no inciso II do artigo 281 do CTB, o qual trata da primeira notificação e não, à evidência, de sua renovação em razão de situação excepcional e inevitável.

Finalmente, quando for absolutamente impossível a restauração de processo administrativo ou de documento, o que deverá ser certificado pelo gestor público sob sua integral responsabilidade, ou quando se estiver diante do implemento de prescrição ou de decadência, entende-se que, em homenagem à ampla defesa, não se afigurando possível ao administrado defender-se daquilo que não conhece e não tem como conhecer, os feitos poderão ser arquivados, sem a imposição da penalidade.

Ressalte-se que o arquivamento de processos administrativos de cunho punitivo é medida excepcional e somente poderá ser realizado se, e somente se, a restauração dos processos for absolutamente inviável. Por essa razão, recomenda-se mais uma vez que o DETRAN atue em regime de colaboração com os demais entes autuadores, perscrutando, caso a caso, a existência de documentos a partir dos quais se



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

possa reiniciar os processos administrativos, (re)expedindo as notificações respectivas e, ao mesmo tempo, resguardando o contraditório e a ampla defesa aos administrados e garantindo a aplicação das penalidades sempre que juridicamente cabível.

Ante o exposto, delineiam-se as seguintes conclusões:

a) independentemente de discussões relacionadas às responsabilidades atinentes à segurança e à prevenção contra incêndios da edificação destruída, considera-se possível compreender que a inevitabilidade do incêndio de grandes proporções ocorrido no prédio da Secretaria da Segurança Pública no dia 14 de julho do ano de 2021 configura-o como evento decorrente de caso fortuito ou de força maior;

b) os processos destruídos no incêndio deverão ser restaurados, ainda que mediante regime de cooperação entre o DETRAN e as demais entidades autuadoras, na forma prevista no artigo 35 do Decreto Estadual nº 43.803/2005, sendo indevida a baixa automática dos expedientes nos sistemas informatizados em decorrência do extravio dos processos;

c) a aplicação de sanções decorrentes de infrações de trânsito é resultado da atuação do Estado no exercício do poder de polícia, que compreende a imposição pela administração pública de limitações a direitos individuais, desde que proporcionais à necessidade pública perseguida, que, observadas as circunstâncias do caso concreto, deverão ser aplicadas sempre que o suporte fático se amoldar a previsão legal expressa;

d) quando necessário, e não tendo sido implementados os prazos de prescrição e de decadência, deverão ser renovadas as notificações já expedidas,



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

reabrindo-se os prazos para as defesas e para os recursos aos administrados;

e) nos casos em que a instância administrativa tenha sido exaurida, e existam registros digitalizados, ou físicos arquivados, suficientes para assegurar ao administrado a correção do procedimento realizado, poderão ser aplicadas as penalidades decorrentes de decisão não mais sujeita a recurso;

f) apenas quando for absolutamente impossível a restauração de processo administrativo ou de documento, o que deverá ser certificado pelo gestor público sob sua integral responsabilidade, ou quando se estiver diante do implemento de prescrição ou de decadência, os feitos poderão ser arquivados, sem a imposição da penalidade.

É o parecer.

Porto Alegre, 11 de janeiro de 2022.

Guilherme de Souza Fallavena,
Procurador do Estado.

Processo Administrativo Eletrônico nº 21/1244-0023387-6