

A Ilegalidade da Cassação Tardia da CNH Definitiva em Razão de Infração Cometida na PPD com Recurso Administrativo Pendente

The Illegality of the Late Revocation of a Definitive Driver's License Based on an Infraction Committed During the Provisional Driving Permit Period with a Pending Administrative Appeal

Davi Alves Pereira

Mestrando em Direito, Sociedade e Tecnologias na Faculdades Londrina. Advogado. E-mail: advocaciaalvespereira@gmail.com Lattes: <https://lattes.cnpq.br/9035820835396753>

Ana Elisa Silva Fernandes Vieira

Docente no Mestrado Profissional em Direito Sociedade e Tecnologias da Faculdades Londrina. Doutora pela UNICESUMAR. E-mail: aesfernandesvieira@gmail.com Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4095037334203667>.

RESUMO:

O presente artigo analisa a prática administrativa de cassação tardia da Carteira Nacional de Habilitação definitiva, fundamentada em infração cometida durante o período da Permissão para Dirigir, cujo recurso ainda não havia sido definitivamente julgado à época da expedição do documento. O problema investigado consiste em verificar a constitucionalidade e a legitimidade jurídica da desconstituição da CNH definitiva, anos após sua concessão regular, com base em infração praticada na fase de permissionário ainda pendente de decisão administrativa final. O estudo objetiva demonstrar a ilegalidade dessa prática à luz dos princípios da legalidade estrita, do devido processo legal, da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima, bem como propor solução legislativa adequada. Para tanto, foram analisados o Código de Trânsito Brasileiro, a Constituição Federal, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), resoluções do Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN), doutrina especializada e precedentes jurisprudenciais. Conclui-se que a 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 relevância do estudo reside na contribuição para o aprimoramento da legislação de trânsito e na redução da judicialização de conflitos relacionados à matéria.

PALAVRAS-CHAVE: Permissão para Dirigir; Cassação administrativa; Segurança jurídica; Devido processo legal; Poder regulamentar.

ABSTRACT:

This article analyzes the administrative practice of the subsequent cancellation of a definitive National Driver's License, based on an infraction committed during the Provisional Driving Permit period, whose administrative appeal had not yet been finally adjudicated at the time the definitive license was issued. The research problem examines the constitutionality and legal legitimacy of invalidating a definitive driver's license years after its regular issuance, based on an infraction committed during the provisional phase still pending final administrative decision. The study aims to demonstrate the illegality of such practice in light

of the principles of strict legality, due process of law, legal certainty, and protection of legitimate expectations, as well as to propose an appropriate legislative solution. The analysis is based on the Brazilian Traffic Code, the Federal Constitution, the Law of Introduction to the Norms of Brazilian Law (LINDB), resolutions of the National Traffic Council (CONTRAN), legal scholarship, and judicial precedents. It is concluded that such subsequent administrative cancellation violates the stability of legal relations and exceeds the limits of regulatory authority, requiring the creation of a statutory rule extending the validity of the Provisional Driving Permit until the final adjudication of the administrative appeal. The relevance of the study lies in its contribution to improving traffic legislation and reducing litigation in this field.

Keywords: Provisional Driver's License; Administrative Cancellation; Legal Certainty; Due Process of Law; Regulatory Authority.

INTRODUÇÃO

Com a entrada em vigor da Lei nº 9.503/1997, que instituiu o Código de Trânsito Brasileiro (CTB), passou a integrar o ordenamento jurídico nacional a Permissão para Dirigir (PPD), concebida como etapa preliminar à obtenção da Carteira Nacional de Habilitação (CNH). Dotada de natureza probatória, possui validade de um ano e destina-se à verificação da aptidão do condutor recém-habilitado, que deve demonstrar comportamento compatível com as normas de circulação e conduta.

Nos termos do art. 148, § 3º, do CTB, a concessão da CNH definitiva está condicionada à inexistência de infração grave ou gravíssima, bem como à ausência de reincidência em infração média durante o período da permissão, sob pena de reinício do processo de habilitação (§ 4º).

O Código de Trânsito Brasileiro, contudo, não disciplina os efeitos da pendência de recurso administrativo interposto contra infração cometida durante a PPD, especialmente quando o julgamento não ocorre antes do término do prazo anual. Considerando o efeito suspensivo dos recursos, a prática administrativa tem admitido, em diversos casos, a expedição da CNH definitiva antes da decisão final.

O problema jurídico surge quando, após a concessão da CNH definitiva, sobrevém decisão administrativa que julga improcedente o recurso anteriormente interposto, levando o órgão de trânsito a cancelar o documento e exigir o reinício do processo de habilitação, sob o argumento de que a expedição teria ocorrido em caráter precário.

Tal prática suscita questionamentos à luz dos princípios da legalidade estrita, da segurança jurídica, da proteção da confiança legítima e dos limites do poder regulamentar da

Administração Pública, especialmente diante da distinção entre o regime jurídico da PPD e o da CNH definitiva.

O estudo adota método jurídico-dogmático, com abordagem qualitativa e método dedutivo, a partir da análise do regime constitucional da legalidade administrativa e do poder regulamentar, examinando a disciplina infralegal aplicável à matéria. A pesquisa desenvolve-se por meio de análise da legislação, da doutrina e da jurisprudência, com o objetivo de avaliar a compatibilidade da desconstituição tardia da CNH definitiva — concedida durante a pendência de recurso administrativo — com o sistema normativo vigente e as garantias constitucionais do processo administrativo sancionador.

O artigo estrutura-se em três partes: inicialmente, examina-se o regime jurídico da Permissão para Dirigir; em seguida, analisa-se a cassação tardia à luz dos princípios constitucionais; por fim, apresenta-se proposta de aprimoramento legislativo.

DESENVOLVIMENTO

A Permissão para Dirigir (PPD) possui natureza jurídica distinta da Carteira Nacional de Habilitação definitiva. Nos termos do art. 148 do CTB, ao candidato aprovado nos exames de habilitação será concedida a PPD, com validade de um ano, destinada à verificação do comportamento do condutor quanto ao cumprimento das normas de circulação e segurança viária.

O art. 148, § 3º, do CTB estabelece critérios objetivos para a conversão da PPD em CNH definitiva, exigindo a inexistência de infração grave ou gravíssima, bem como a ausência de reincidência em infração média. Caso tais requisitos não sejam atendidos, aplica-se o § 4º, que determina o reinício do processo de habilitação.

Diferentemente do regime aplicável aos condutores já habilitados, cujas penalidades estão previstas nos arts. 261 e 263 do CTB, o permissionário submete-se a regime jurídico próprio, mais rigoroso, em razão do caráter probatório da PPD, voltado à proteção da segurança viária.

A concessão da CNH definitiva, ao término do período de um ano, configura ato administrativo vinculado, de modo que, preenchidos os requisitos legais, a Administração deve conceder a habilitação, sem margem de discricionariedade. No ato vinculado, os elementos são previamente definidos em lei, cabendo à Administração apenas verificar sua conformidade com o ordenamento jurídico.

Ocorre que o CTB não disciplina expressamente a situação do permissionário que comete infração prevista no § 3º do art. 148, mas interpõe recurso administrativo ainda pendente de julgamento ao término da PPD. Nos termos do art. 285 do CTB, o recurso possui efeito suspensivo, de modo que, enquanto não houver decisão definitiva, a penalidade não produz efeitos.

Nesse contexto, inexistindo decisão administrativa final confirmando a infração impeditiva, não há fundamento jurídico consolidado para obstar a expedição da CNH definitiva. Por essa razão, os Departamentos Estaduais de Trânsito têm expedido o documento enquanto pendente o julgamento do recurso.

A controvérsia surge quando, após a expedição da CNH definitiva, sobrevém decisão administrativa que confirma a infração cometida durante o período da PPD. Nesses casos, os órgãos de trânsito determinam a devolução da CNH, sob o argumento de que teria sido expedida em caráter precário.

Tal entendimento revela tensão jurídica relevante. A CNH definitiva constitui ato administrativo vinculado, cuja concessão decorre do cumprimento dos requisitos legais, e sua retirada exige previsão normativa expressa, além da observância do devido processo legal e dos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima.

A qualificação da CNH como ato precário mostra-se incompatível com sua natureza jurídica, uma vez que atos precários são marcados pela revogabilidade discricionária, o que não se aplica à habilitação concedida com base em comando legal objetivo.

Assim, a retirada posterior da CNH definitiva, fundada em infração cujo recurso ainda não havia sido definitivamente julgado à época da expedição do documento, suscita questionamentos sob a ótica da legalidade estrita, da hierarquia normativa e da vedação à retroatividade punitiva administrativa.

O cerne da controvérsia reside na tentativa de desconstituir situação jurídica já consolidada com base em decisão administrativa superveniente, sem previsão legal expressa, o que projeta a discussão para o âmbito da legalidade estrita e da proteção da confiança legítima do administrado.

2.2 A CNH DEFINITIVA NÃO É ATO ADMINISTRATIVO PRECÁRIO

Em determinadas situações, após o julgamento definitivo de recurso administrativo referente a infração cometida no período da Permissão para Dirigir, os órgãos de trânsito vêm

notificando o condutor para a devolução da CNH definitiva, sob o argumento de que esta teria sido expedida em caráter precário.

O texto utilizado pelo DETRAN-PR nesses casos é o seguinte:

Tendo em vista o cometimento da(s) infração(ões) praticada(s) enquanto se encontrava na condição de Permissionário(a) e o exaurimento dos recursos cabíveis, informamos que V.Sa. deverá reiniciar o procedimento de habilitação, já que houve o descumprimento do Código de Trânsito Brasileiro (Lei 9.503/97) que impede a concessão de habilitação definitiva a quem praticar qualquer das infrações de trânsito previstas no Artigo 148, § 3º durante o período de 12 (doze) meses em que durar a Permissão. Sendo assim, V.Sa. deverá devolver ao Detran/PR a Carteira Nacional de Habilitação nº 000000001 expedida em 16/02/2026 em caráter precário enquanto se aguardava o encerramento do processo administrativo”. (PARANÁ, 2025, Processo administrativo n. 4119310492-41)

A fundamentação administrativa parte da premissa de que a CNH definitiva possuiria natureza de ato administrativo precário, sem, contudo, enquadrar tecnicamente a medida como anulação ou revogação. Tal ausência de qualificação revela fragilidade, uma vez que a desconstituição de ato administrativo exige indicação precisa de seu fundamento jurídico.

O DETRAN limita-se a afirmar genericamente a precariedade do ato, determinando sua devolução e o reinício do processo de habilitação, o que evidencia mecanismo de desconstituição sem enquadramento nas categorias clássicas de invalidação ou revogação, assumindo feição sancionatória atípica e sem previsão legal expressa.

Impõe-se, portanto, examinar se tal medida encontra amparo nas categorias tradicionais de desfazimento do ato administrativo, conforme a doutrina de Nohara (2025).

Conforme Nohara (2025, p. 188), a anulação incide sobre atos ilegais, com efeitos retroativos (*ex tunc*), enquanto a revogação atinge atos válidos por razões de conveniência e oportunidade, com efeitos prospectivos (*ex nunc*), não havendo espaço para retirada arbitrária de ato regularmente constituído.

A precariedade, por sua vez, é característica de atos discricionários, como permissões e autorizações, marcados pela instabilidade e revogabilidade, não gerando direito adquirido (NOHARA, 2025). Tal característica não se verifica no regime jurídico da habilitação previsto no Código de Trânsito Brasileiro.

Tanto a Permissão para Dirigir quanto a CNH definitiva constituem atos administrativos vinculados, cuja concessão depende do preenchimento de requisitos objetivos definidos em lei, inexistindo espaço para juízo de conveniência ou oportunidade.

A expedição da CNH definitiva decorre do cumprimento das condições previstas no art. 148, § 3º, do CTB, não havendo previsão legal que lhe atribua natureza precária. Assim,

mostra-se juridicamente inadequado que a Administração, de forma superveniente, qualifique o ato como provisório para justificar seu cancelamento fora das hipóteses legais.

Nos casos em que há recurso administrativo contra infração prevista no art. 148, § 3º, aplica-se o art. 285 do CTB, segundo o qual o recurso possui efeito suspensivo, impedindo a produção de efeitos da penalidade até decisão definitiva.

Recentemente, a Resolução nº 1.020 do CONTRAN passou a disciplinar a matéria, dispondo em seu art. 51:

Art. 51. O cometimento de infração de natureza grave ou gravíssima, ou a reincidência em infração de natureza média, durante o período de validade da Permissão para Dirigir, não impede a expedição automática da CNH ou da Autorização para Conduzir Ciclomotor, enquanto não houver decisão administrativa definitiva quanto à penalidade aplicada.

§ 1º Sobrevindo decisão administrativa definitiva que confirme a infração impeditiva, a CNH ou a Autorização para Conduzir Ciclomotor será cancelada de ofício pelo órgão ou entidade executivo de trânsito competente, nos termos do art. 7º.

§ 2º Na hipótese prevista no § 1º, o candidato deverá reiniciar integralmente o processo de habilitação. (grifo nosso)

O § 1º do referido dispositivo prevê o cancelamento automático da CNH após decisão definitiva que confirme a infração. Contudo, a regra aplicável ao permissionário é a prevista no art. 148 do CTB, não possuindo o CONTRAN competência para inovar no ordenamento jurídico, cuja atribuição é do Poder Legislativo.

A criação de regra infralegal que atribua natureza precária à CNH definitiva e preveja seu cancelamento automático sem autorização legal expressa viola o princípio da legalidade e a hierarquia normativa.

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro dispõe:

Art. 2º Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.

§ 1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.

O dispositivo evidencia que apenas lei pode modificar ou revogar outra lei, não possuindo atos regulamentares força normativa para alterar seu conteúdo. Nesse sentido, Mello afirma:

“O poder regulamentar possui natureza meramente executiva, não podendo inovar na ordem jurídica. O regulamento é ato administrativo subordinado à lei, destinado a explicitar-lhe a execução, jamais podendo criar obrigações ou restrições não previstas pelo legislador.” (Mello, 2017, p. 221)

Diante disso, a CNH definitiva não possui natureza precária, mas configura ato administrativo vinculado, cuja expedição decorre do cumprimento dos requisitos do art. 148 do CTB. Ausente previsão legal que lhe atribua caráter provisório, não pode a Administração redefinir sua natureza por ato infralegal para justificar seu cancelamento.

Tal prática implica inovação indevida na ordem jurídica, afrontando o princípio da legalidade, a hierarquia normativa e a segurança jurídica, ao permitir que ato infralegal produza efeitos restritivos não previstos em lei.

2.3 O DEVIDO PROCESSO LEGAL NAS INFRAÇÕES COMETIDAS NA PPD

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece, em seu art. 5º, incisos LIV e LV, que ninguém será privado de seus bens sem o devido processo legal, sendo assegurados aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.

Tais garantias irradiam-se para a esfera administrativa, inclusive no âmbito do direito de dirigir, de modo que a imposição de sanções exige procedimento regular, com participação efetiva do administrado. Conforme afirma Branco (2018, p. 6), essa previsão reduz a desigualdade estrutural entre cidadão e Administração, funcionando como limite ao poder sancionador estatal.

Na mesma linha, Soares e Carabelli (2019, p. 18) afirmam que “o processo, como instrumento de atuação constitucional, imprime a alquimia de um singelo direito declarado para um direito como garantia”. O devido processo legal, portanto, não se restringe a formalidades, mas constitui instrumento de concretização de direitos fundamentais, exigindo atuação administrativa motivada e compatível com a ordem constitucional.

Sob essa perspectiva, apresenta natureza simultaneamente principiológica e garantista, orientando a aplicação das normas e protegendo o administrado contra decisões arbitrárias, razão pela qual as regras processuais devem ser interpretadas à luz da matriz constitucional (Soares; Carabelli, 2019, p. 23-24).

No âmbito do direito de trânsito, o Código de Trânsito Brasileiro disciplina o processo administrativo para apuração de infrações e aplicação de penalidades. O procedimento inicia-se com o auto de infração (art. 280), seguido do juízo de regularidade (art. 281), abertura de defesa prévia e, posteriormente, fase recursal perante a JARI e os órgãos competentes.

Aspecto central é o efeito suspensivo dos recursos administrativos, previsto no art. 285 do CTB, pelo qual a penalidade não se torna definitiva enquanto pendente de julgamento, somente se consolidando após o encerramento da instância administrativa (art. 290 do CTB).

Essa característica é determinante no contexto da Permissão para Dirigir, pois a consideração de infrações ainda pendentes como impeditivas da obtenção da CNH definitiva implica antecipação indevida de efeitos sancionatórios. Assim, apenas infrações definitivamente constituídas podem produzir consequências jurídicas válidas.

O sistema procedimental foi complementado por resoluções do Conselho Nacional de Trânsito. A Resolução nº 900/2022 padroniza os procedimentos de defesa e recurso, assegurando uniformidade e observância das garantias processuais. Já a Resolução nº 723/2018, alterada pela Resolução nº 844/2021, disciplina o processo de suspensão e cassação da CNH definitiva, prevendo rito estruturado, com fases, prazos e decisão motivada.

Verifica-se, portanto, que o sistema é normativamente estruturado no que se refere às infrações e às penalidades aplicáveis à CNH definitiva. Contudo, no âmbito da Permissão para Dirigir, o art. 148, § 3º, do CTB limita-se a estabelecer hipóteses impeditivas, sem prever procedimento específico para a produção dessa consequência jurídica.

A ausência de disciplina procedimental quanto à chamada “cassação da PPD” fragiliza a segurança jurídica e abre espaço para interpretações que resultam na aplicação automática da sanção, dissociada das garantias constitucionais.

A PPD constitui ato administrativo vinculado e, preenchidos os requisitos legais sem a ocorrência de infrações definitivamente constituídas, surge para o administrado direito subjetivo à obtenção da CNH definitiva. Não se trata de ato precário, mas de situação jurídica consolidada pelo cumprimento das exigências legais.

Uma vez expedida a CNH definitiva, passam a incidir as regras próprias previstas na legislação e nas Resoluções nº 723/2018 e nº 844/2021, não sendo possível aplicar automaticamente o art. 148, § 3º, do CTB para desconstituir ato já consolidado.

A retirada posterior da habilitação, com fundamento em interpretação ampliativa ou aplicação retroativa de regra própria do período de permissão, viola o devido processo legal, a segurança jurídica e a proteção da confiança legítima, ao desconstituir ato administrativo sem procedimento legal específico.

Dessa forma, à luz da Constituição, do CTB e das normas regulamentares, a imposição de consequências jurídicas no âmbito da PPD exige a prévia constituição definitiva da infração e a observância de procedimento legalmente estruturado, sendo inadmissível a produção de efeitos sancionatórios sem tais requisitos.

2.4 O EFEITO SUSPENSIVO DO RECURSO E A INEXISTÊNCIA DE INFRAÇÃO DEFINITIVA

O art. 285 do Código de Trânsito Brasileiro (CTB) estabelece que o recurso interposto contra penalidade possui efeito suspensivo, impedindo a produção de efeitos definitivos até o encerramento da instância administrativa, quando então a penalidade poderá ser considerada definitivamente constituída (art. 290 do CTB).

Tal efeito não se limita a aspecto procedimental, constituindo garantia legal do administrado, assegurando que nenhuma sanção produza efeitos antes da decisão final. Enquanto pendente de julgamento recurso tempestivo, a pretensão punitiva do Estado permanece condicionada, inexistindo exigibilidade da penalidade.

Nesse contexto, a infração não se encontra definitivamente constituída, permanecendo em estado de controvérsia administrativa. Somente com o exaurimento das instâncias recursais é possível reconhecer a existência de infração apta a gerar efeitos jurídicos plenos.

Essa lógica se articula com o devido processo legal e com a presunção de não culpabilidade no âmbito administrativo sancionador, de modo que não se pode atribuir ao administrado a condição definitiva de infrator antes da conclusão do processo.

Assim, impedir a concessão da CNH definitiva com base em infração ainda pendente de julgamento configura antecipação indevida de efeitos sancionatórios, esvaziando o efeito suspensivo previsto no art. 285 do CTB.

O efeito suspensivo alcança não apenas a exigibilidade direta da penalidade, mas também seus efeitos indiretos. A impossibilidade de obtenção da CNH definitiva constitui consequência jurídica relevante e, portanto, não pode decorrer de infração ainda não definitivamente constituída.

Desse modo, enquanto não houver decisão administrativa final, não existe infração válida apta a impedir a concessão da CNH definitiva. Interpretação em sentido contrário viola os arts. 285 e 290 do CTB, bem como o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa.

Segundo Carvalho Filho (2025, p. 180), os recursos possuem efeito suspensivo até decisão final da autoridade competente, reforçando a impossibilidade de produção antecipada de efeitos sancionatórios.

Em síntese, sem decisão administrativa definitiva, não há infração juridicamente consolidada apta a produzir efeitos restritivos ao administrado, inclusive quanto ao direito à obtenção da habilitação definitiva.

2.5 A CONCESSÃO DA CNH DEFINITIVA E A PROTEÇÃO DA CONFIANÇA LEGÍTIMA

A análise da concessão da Carteira Nacional de Habilitação definitiva deve considerar as alterações promovidas pela Lei nº 13.655/2018 na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). Conforme destaca Almeida (2022, p. 142), o art. 20 passou a exigir que decisões administrativas, controladoras e judiciais não se fundamentem exclusivamente em valores abstratos, impondo a análise das consequências práticas e a demonstração da necessidade e adequação da medida adotada.

Tal orientação limita a arbitrariedade administrativa, impedindo o uso genérico de princípios para restringir direitos, ao mesmo tempo em que reforça a razoabilidade, a proporcionalidade e a segurança jurídica. Nesse contexto, ganha relevo a proteção da confiança legítima do administrado, especialmente quando este cumpre integralmente as exigências legais e passa a deter expectativa qualificada quanto à consolidação de sua situação jurídica, como ocorre na concessão da CNH definitiva.

No processo administrativo, o art. 2º, parágrafo único, IV, da Lei nº 9.784/1999 estabelece que a Administração deve atuar conforme padrões de boa-fé. Segundo Di Pietro (2026, p. 101), a boa-fé possui dimensão objetiva, impondo conduta leal e coerente, e dimensão subjetiva, relacionada à crença legítima de conformidade com o Direito, vinculando tanto a Administração quanto o administrado.

Para Paoliello (2019), a boa-fé exerce função estruturante no Direito Administrativo, conferindo estabilidade às relações jurídicas e reforçando a previsibilidade da atuação estatal. Assim, não basta a legalidade formal do processo administrativo, sendo necessária atuação materialmente ética e coerente.

A proteção da confiança, embora relacionada à boa-fé, possui conteúdo próprio, voltado à tutela da expectativa legítima de estabilidade da atuação estatal. Conforme Di Pietro (2026, p. 98-100), o princípio da segurança jurídica veda a aplicação retroativa de nova interpretação normativa que prejudique situações já consolidadas.

Aplicando-se tais premissas, o administrado que cumpre as exigências legais durante a Permissão para Dirigir atua sob a égide da boa-fé, confiando na regularidade de sua situação

jurídica. Concedida a CNH definitiva — ato administrativo vinculado — forma-se situação jurídica estável, apta a gerar legítima expectativa de continuidade.

A desconstituição posterior desse ato, com base em infração praticada no período de permissão e ainda não definitivamente constituída à época da concessão, configura aplicação retroativa de interpretação mais gravosa, vedada pelo ordenamento jurídico.

Igualmente inadequada é a atribuição de caráter precário à CNH definitiva, uma vez que a precariedade é própria de atos discricionários, não se compatibilizando com ato vinculado concedido com base em requisitos legais objetivos.

A exigência de devolução da CNH e reinício do processo de habilitação, após atuação de boa-fé do administrado, caracteriza comportamento contraditório da Administração, em afronta à segurança jurídica, à confiança legítima e ao devido processo legal.

Em síntese, a vedação ao comportamento contraditório estatal decorre da boa-fé objetiva e da proteção da confiança, impedindo o venire contra factum proprium. No Estado de Direito, não se admite que o Poder Público frustre expectativas jurídicas por ele mesmo criadas mediante reinterpretação superveniente.

2.6 A CASSAÇÃO TARDIA COMO VIOLAÇÃO À SEGURANÇA JURÍDICA

O exame do tema deve partir da Constituição Federal de 1988, especialmente do art. 5º, XXXVI, segundo o qual “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”. Trata-se de garantia estruturante do Estado de Direito, destinada a preservar a estabilidade das relações jurídicas contra investidas retroativas do poder estatal. Se nem mesmo a lei pode atingir situações consolidadas, com maior razão não se admite que ato infralegal imponha interpretação restritiva capaz de desconstituir posições jurídicas estabilizadas.

À luz dessa premissa e do art. 148, §§ 3º e 4º, do CTB, a expedição da CNH definitiva representa a consolidação de situação jurídica favorável ao administrado. Ao conceder o documento, o Estado reconhece o cumprimento dos requisitos legais, aperfeiçoando ato administrativo regularmente constituído.

Forma-se, assim, ato jurídico perfeito, protegido contra desconstituição retroativa por interpretação administrativa superveniente. A cassação tardia rompe a estabilidade da relação entre Estado e cidadão e vulnera a confiança legítima decorrente da própria atuação estatal.

A segurança jurídica, embora não nominada como direito fundamental autônomo, constitui elemento estruturante da ordem constitucional, manifestando-se por meio da

legalidade, da proteção ao ato jurídico perfeito, da irretroatividade e das garantias do devido processo legal (OLIVEIRA, 2013, p. 64).

Como destaca Oliveira (2013, p. 200-201), a irretroatividade impede que normas ou interpretações supervenientes desconstituam situações já consolidadas, devendo os direitos ser preservados nas condições em que foram adquiridos.

Nesse contexto, a cassação tardia da CNH definitiva afronta o ato jurídico perfeito e compromete a segurança jurídica, ao desconstituir, após lapso temporal relevante, situação previamente reconhecida como regular.

A medida revela ainda extrapolação do poder sancionatório, pois deixa de decorrer de ilícito regularmente apurado dentro dos limites temporais legais e passa a resultar da própria inércia estatal na condução do processo administrativo.

A sanção, assim, perde seu caráter legítimo e assume função corretiva de falha administrativa, transferindo ao administrado os ônus da morosidade estatal, o que se mostra incompatível com o regime jurídico-administrativo.

Tal conduta viola a legalidade, a segurança jurídica e a proteção da confiança legítima, ao impor restrição sem previsão normativa expressa e desconstituir situação consolidada pelo próprio Estado.

Sob a ótica da proporcionalidade, a medida também se revela inadequada. Ainda que se admita sua finalidade de tutela da segurança viária, inexistente previsão legal que autorize a cassação da CNH anos após sua expedição em razão de infração não definitivamente julgada no período da PPD.

Além disso, não se mostra necessária, pois a Administração dispunha de meios para julgar o recurso dentro do prazo de validade da permissão. Ultrapassado esse período sem decisão definitiva, consolida-se a situação jurídica do administrado, não sendo admissível que a morosidade estatal fundamente restrição posterior de direitos.

Sob o prisma da proporcionalidade em sentido estrito, o prejuízo imposto ao administrado — que estruturou sua vida com base na habilitação concedida — supera qualquer benefício administrativo, evidenciando descompasso entre meio e finalidade.

A Lei nº 9.784/1999, em seu art. 2º, impõe à Administração a observância dos princípios da legalidade, razoabilidade, proporcionalidade, segurança jurídica e eficiência, todos violados na hipótese de cassação tardia.

Conforme Mazza (2015, p. 131-132), a razoabilidade exige atuação equilibrada e coerente, vedando medidas excessivas, enquanto a proporcionalidade impõe contenção de punições desmedidas, especialmente no âmbito sancionador.

Além do controle material, impõe-se o controle temporal do exercício do poder sancionatório. O CTB estabelece prazos decadenciais e prescricionais (arts. 282, § 7º e 289-A), fixando limites objetivos para atuação estatal, em observância à segurança jurídica e à eficiência.

A prática de julgamento tardio de recursos compromete a validade do procedimento e transfere ao administrado os efeitos da inércia estatal, em contrariedade à lógica do sistema.

A boa-fé objetiva, como já destacado, vincula ambos os polos da relação administrativa, impondo à Administração atuação diligente e tempestiva. Não se admite sua invocação unilateral.

Assim, admitir a cassação da CNH definitiva após o escoamento dos prazos legais esvazia o regime de decadência e prescrição, permitindo que a inércia administrativa se converta em fundamento autônomo de sanção.

A impossibilidade de efeitos tardios decorre, portanto, não apenas da segurança jurídica e da proteção da confiança, mas também da própria estrutura normativa do CTB, que condiciona o exercício do poder sancionatório ao respeito rigoroso aos limites temporais estabelecidos em lei.

2.7 OS LIMITES DO PODER REGULAMENTAR E A ILEGALIDADE DA RESOLUÇÃO DO CONTRAN

A Resolução nº 1.020/2025 do CONTRAN, especialmente em seu art. 51, dispõe que o cometimento de infração durante o período da Permissão para Dirigir não impede a expedição da CNH definitiva enquanto não houver decisão administrativa final, mas determina seu cancelamento de ofício caso a penalidade venha a ser confirmada, impondo ao administrado o reinício do processo de habilitação.

Cumprir examinar a compatibilidade dessa disciplina com os limites do poder regulamentar. O regulamento tem por finalidade executar a lei, detalhando sua aplicação, sem alterar seu conteúdo. Não lhe é dado inovar na ordem jurídica, criando restrições ou sanções não previstas em lei.

Ao prever o cancelamento da CNH definitiva em hipótese não expressamente disciplinada no Código de Trânsito Brasileiro, a resolução extrapola o poder regulamentar, passando a instituir consequência jurídica restritiva sem respaldo legal.

No sistema constitucional, o poder regulamentar possui natureza secundária, nos termos do art. 84, IV, da Constituição, devendo atuar *secundum legem*. É-lhe vedado criar

obrigações ou sanções não previstas em lei, sob pena de violação ao princípio da legalidade (art. 5º, II, da Constituição).

Conforme leciona Oliveira (2013, p. 1000-1001), o regulamento não pode ampliar o conteúdo da lei, sendo esta a única apta a restringir direitos ou impor deveres aos particulares.

Dessa forma, ao determinar o cancelamento de ofício da CNH, o CONTRAN ultrapassa os limites do poder regulamentar, inovando indevidamente na ordem jurídica e exercendo função materialmente legislativa.

Tal atuação afronta diretamente o princípio da legalidade, especialmente em sua dimensão estrita, segundo a qual a Administração somente pode impor restrições com base em previsão legal expressa.

Em matéria sancionatória, essa exigência se intensifica, impondo tipicidade e reserva legal quanto à definição das condutas e penalidades, o que não se verifica na hipótese.

Além da ilegalidade formal, a norma agrava as violações já analisadas, ao autorizar a desconstituição tardia de situação jurídica consolidada, em afronta à segurança jurídica, à proteção da confiança legítima e à vedação de retroatividade.

Assim, a Resolução nº 1.020/2025 revela-se incompatível com o ordenamento jurídico tanto sob o aspecto formal, por extrapolação do poder regulamentar, quanto material, por violar princípios constitucionais estruturantes.

2.8 A JURISPRUDÊNCIA E A SOLUÇÃO DA PRORROGAÇÃO DA PPD

Em complemento ao exposto, cumpre destacar que a Administração Pública deve observar rigorosamente os prazos previstos na legislação de trânsito, sob pena de decadência ou prescrição da pretensão punitiva, o que implica a perda do direito de punir e o consequente arquivamento do processo.

Nos casos em que o permissionário interpõe recurso e, ainda assim, recebe a CNH definitiva antes do julgamento, a tentativa posterior de exigir a devolução do documento revela-se incompatível com a segurança jurídica, sobretudo quando o órgão de trânsito, após longo período, busca concluir ou reabrir o processo para desconstituir a habilitação concedida.

Nessas hipóteses, verificam-se duas ilegalidades: a desconstituição de ato administrativo já consolidado, em afronta à segurança jurídica e à confiança legítima, e a tentativa de atribuir efeitos a sanção cujo prazo para aplicação já se encontra prescrito ou decaído.

No âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, a 4ª Turma Recursal, no julgamento do Agravo de Instrumento nº 0002672-86.2024.8.16.9000, reconheceu a decadência do poder punitivo administrativo em razão da aplicação tardia da penalidade de cassação da CNH, fora dos prazos previstos no art. 282, §§ 6º e 7º, do CTB, conforme redação da Lei nº 14.229/2021.

O relator, Juiz Aldemar Sternadt, destacou que o prazo decadencial tem início com o encerramento da instância administrativa (art. 290, II, do CTB), concluindo que a aplicação extemporânea da sanção implica perda do direito de punir. O colegiado reconheceu, por unanimidade, a probabilidade do direito do agravante, ressaltando que a legislação estabelece limites objetivos ao poder sancionatório estatal.

Ainda no campo da limitação material do poder punitivo, destaca-se a interpretação do art. 148, § 3º, do CTB quanto às infrações de responsabilidade do proprietário. A leitura ampliativa do dispositivo, que admite a cassação da PPD independentemente da natureza da infração, desvirtua seu caráter pedagógico.

O Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o AI no AREsp nº 641.185/RS, conferiu interpretação restritiva ao dispositivo, afastando sua aplicação às infrações meramente administrativas, reconhecendo que a norma visa avaliar a conduta do permissionário enquanto condutor.

Na ocasião, a Corte, observando o art. 97 da Constituição Federal, declarou a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do art. 148, § 3º, do CTB, excluindo sua incidência sobre infrações não relacionadas ao ato de dirigir.

Esse entendimento reforça que o poder sancionatório deve respeitar tanto limites temporais quanto materiais, não sendo possível punir fora do prazo legal nem ampliar o alcance da norma para hipóteses não previstas.

A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios também consolida essa orientação. No Acórdão nº 633467, reconheceu-se que a emissão da CNH definitiva consolida a situação jurídica do condutor, tornando indevida qualquer restrição posterior baseada em infrações do período da PPD.

No processo ACJ nº 20120111967760/DF, o Tribunal afirmou que a CNH definitiva presume a regularidade da habilitação anterior, sendo vedada a negativa de renovação sem prévia anulação formal, com observância do contraditório e da ampla defesa.

Já no ACJ nº 20120110012779/DF, destacou-se que a comunicação tardia de infrações compromete a validade de restrições à CNH, reafirmando a necessidade de respeito aos prazos legais e à segurança jurídica.

A integração desses precedentes evidencia três diretrizes: (i) a Administração deve respeitar os prazos legais, sob pena de decadência do direito de punir; (ii) a concessão da CNH definitiva consolida a situação jurídica do condutor, protegida pela confiança legítima; e (iii) apenas infrações relacionadas à condução podem fundamentar restrições à habilitação.

Dessa forma, a jurisprudência reafirma que a cassação tardia ou a imposição de restrições após a concessão da CNH definitiva, sem observância do devido processo legal, viola os princípios da legalidade, da proporcionalidade e da segurança jurídica, comprometendo a estabilidade das relações entre Administração e administrado.

2.9 PRODUTO TÉCNICO NORMATIVO - PROPOSTA DE RECOMPOSIÇÃO DA LEGALIDADE E ESTABILIZAÇÃO DO REGIME JURÍDICO DA PERMISSÃO PARA DIRIGIR

2.9.1 Justificativa do produto técnico: A insuficiência estrutural do modelo infralegal e a necessidade de intervenção legislativa

A controvérsia em torno da cassação tardia da CNH definitiva revela deficiência normativa estrutural que remonta à promulgação do CTB. A legislação permaneceu silente quanto à pendência recursal ao término do período da PPD, gerando vácuo normativo progressivamente ocupado por atos infralegais do CONTRAN.

Ao longo dos anos, resoluções buscaram disciplinar os efeitos das infrações cometidas durante a PPD, especialmente quando o julgamento administrativo não se concluiu dentro do prazo. Todavia, a atuação regulamentar incidiu sobre matéria sancionatória, submetida à reserva legal estrita. Ao inovar no regime jurídico da habilitação, estabelecendo hipóteses de impedimento ou cassação não previstas em lei, a normatização infralegal ultrapassou os limites do poder regulamentar.

Esse suprimento administrativo da lacuna legislativa produziu instabilidade normativa e insegurança interpretativa. Consolidou-se cenário no qual o permissionário, mesmo após receber a CNH definitiva, permanecia exposto à desconstituição tardia de sua situação jurídica, sob o argumento de precariedade do ato.

A superação dessa distorção exige intervenção legislativa expressa, capaz de recompor a hierarquia normativa e restabelecer a centralidade da lei. A positivação de disciplina específica no CTB permite enfrentar a tensão entre o prazo da PPD e a pendência de julgamento administrativo.

A solução consistente consiste na prorrogação da PPD até o encerramento definitivo da instância administrativa, impedindo a produção de efeitos sancionatórios antes da consolidação da decisão. Preserva-se, assim, o devido processo legal em sua dimensão formal e material.

Sob a ótica da segurança jurídica, a medida assegura estabilidade às relações jurídicas e protege a confiança legítima do administrado, evitando a desconstituição posterior de situação consolidada. A prorrogação elimina a ruptura dessa expectativa e impede a produção de instabilidade institucional.

A proposta também introduz racionalidade teleológica ao regime da PPD, delimitando que apenas infrações relacionadas à condução possam ensejar perda da permissão, evitando expansão indevida do poder sancionatório.

No plano institucional, estabelece padrão normativo uniforme: havendo recurso pendente, prorroga-se a PPD; sendo provido, expede-se a CNH definitiva; sendo improvido, procede-se à cassação da permissão. A clareza reduz incertezas e racionaliza a atuação estatal.

Os efeitos sistêmicos incluem a redução da judicialização e o fortalecimento da previsibilidade e da coerência decisória.

2.9.2 Proposta normativa concreta

Diante da insuficiência do modelo infralegal e da necessidade de recomposição da legalidade estrita, impõe-se a positivação expressa da matéria no Código de Trânsito Brasileiro.

Sugere-se a inclusão do seguinte art. 148-B:

Art. 148-B. O permissionário que tenha cometido infração prevista no § 3º do art. 148, relacionada diretamente à condução de veículo automotor, e que tenha interposto recurso administrativo, terá a validade da Permissão para Dirigir automaticamente prorrogada até o julgamento definitivo do processo administrativo, observado o prazo máximo para julgamento previsto neste Código.

§1º Julgado procedente o recurso, será conferida a CNH definitiva.

§2º Julgado improcedente o recurso dentro do prazo legal, será cassada a PPD, devendo o candidato reiniciar o processo de habilitação.

§3º Decorrido o prazo máximo para julgamento sem decisão definitiva, considerar-se-á consolidada a situação jurídica do permissionário, com expedição obrigatória da CNH definitiva.

§4º O disposto neste artigo não se aplica às infrações de responsabilidade exclusiva do proprietário não relacionadas à condução.

A inclusão do art. 148-B configura recomposição estrutural do sistema de habilitação, corrigindo distorção histórica decorrente da tentativa de suprimento infralegal de lacuna legislativa. A medida reafirma a reserva legal em matéria sancionatória, fortalece a segurança jurídica e consolida a proteção da confiança legítima, harmonizando poder sancionatório, garantias processuais e estabilidade jurídica.

CONCLUSÃO

À luz das premissas desenvolvidas, conclui-se que a prática de cassação tardia da Carteira Nacional de Habilitação definitiva, fundada em infração cometida durante a Permissão para Dirigir, é material e formalmente incompatível com os princípios que regem o processo administrativo sancionador. A CNH definitiva não possui natureza precária, mas configura ato administrativo vinculado, cuja expedição decorre do cumprimento dos requisitos previstos no art. 148 do Código de Trânsito Brasileiro.

A desconstituição de situação jurídica consolidada, com base em decisão administrativa superveniente, viola a legalidade estrita, a hierarquia normativa, o devido processo legal e a proteção da confiança legítima. A jurisprudência tem reconhecido que a cassação tardia afronta a segurança jurídica e carece de respaldo legal, reforçando a tese sustentada.

Ademais, a atuação do CONTRAN ao prever o cancelamento automático da CNH por resolução extrapola os limites do poder regulamentar, inovando indevidamente na ordem jurídica por meio de ato infralegal.

Diante disso, evidencia-se que a cassação tardia não encontra fundamento legal e compromete os princípios da legalidade, do devido processo legal, da segurança jurídica e da confiança legítima. Para superar a lacuna normativa, impõe-se solução legislativa: a criação do art. 148-B no CTB, prevendo a prorrogação da PPD até o julgamento definitivo dos recursos, com disciplina clara dos efeitos da decisão.

A medida harmoniza a prática administrativa com a ordem constitucional, reduz a judicialização e promove economia institucional. Trata-se de alteração pontual, mas estruturalmente relevante, capaz de assegurar direitos, preservar a atuação administrativa e fortalecer a segurança jurídica. Mais do que resolver controvérsia específica, a proposta

reafirma a centralidade da legalidade como limite ao poder sancionatório estatal, garantindo estabilidade, previsibilidade e confiança nas relações entre Administração e administrado.

4. REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fabrício Bolzan de. *Manual de direito administrativo*. 5. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2022. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553620421/>. Acesso em: 16 fev. 2026.

BRANCO, João Vitor Fernandes. *A (in)constitucionalidade da penalidade de cassação do direito de dirigir: uma análise das alterações trazidas pela Resolução nº 723/2018 do CONTRAN*. 2018. 66 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

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

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. *Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro*. Diário Oficial da União: seção 1, Rio de Janeiro, RJ, 9 set. 1942.

BRASIL. Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997. *Institui o Código de Trânsito Brasileiro*. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 24 set. 1997.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. *Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal*. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1 fev. 1999.

BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, *disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação do direito público (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB)*. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 26 abr. 2018.

BRASIL. Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN). Resolução nº 723, de 6 de fevereiro de 2018. *Dispõe sobre a uniformização do procedimento administrativo para imposição das penalidades de suspensão do direito de dirigir e de cassação do documento de habilitação, previstas nos arts. 261 e 263 do Código de Trânsito Brasileiro (CTB), bem como sobre o curso preventivo de reciclagem*. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 8 fev. 2018.

BRASIL. Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN). Resolução nº 844, de 9 de abril de 2021. *Altera a Resolução CONTRAN nº 723, de 6 de fevereiro de 2018*. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 12 abr. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN). Resolução nº 900, de 9 de março de 2022. *Consolida normas sobre o processo administrativo para aplicação de penalidades de trânsito*. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN). Resolução nº 1.020, de 1º de dezembro de 2025. *Normaliza os procedimentos sobre a aprendizagem, a habilitação e a expedição de documentos de condutores e o processo de formação do candidato à obtenção da habilitação*. Diário Oficial da União: seção 1 – Extra B, Brasília, DF, ed. 234-B, p. 1, 9 dez. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 39. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2026. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530998660/>. Acesso em: 9 fev. 2026.

MAZZA, Alexandre. *Manual de direito administrativo*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

NOHARA, Irene Patrícia D. *Direito administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530996383/>. Acesso em: 9 fev. 2026.

OLIVEIRA, James E. *Constituição federal anotada e comentada*. Rio de Janeiro: Forense, 2013. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530946678/>. Acesso em: 17 fev. 2026.

PAOLIELLO, Márcia Carvalho de Lacerda. *O princípio da boa-fé e a Administração Pública*. Artigo científico (Especialização em Direito Administrativo) – Universidade Cândido Mendes, Rio de Janeiro, 2019.

PARANÁ. Departamento Estadual de Trânsito. *Aviso de reabilitação de permissionário*. *Processo administrativo n. 4119310492-41*. Curitiba, 10 jul. 2025. Documento administrativo interno.

SOARES, Marcelo N.; **CARABELLI**, Thaís A. *Constituição, devido processo legal e coisa julgada no processo civil*. São Paulo: Editora Blucher, 2019. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788580393750/>. Acesso em: 16 fev. 2026.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS (TJDFT). Acórdão no ACJ 20120111967760. Rel. Marília de Ávila e Silva Sampaio. 2ª Turma Recursal dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais. Julgado em 18 jun. 2013.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS (TJDFT). Acórdão nº 597104. Processo nº 20120110012779ACJ. Rel. Hector Valverde Santana. 3ª Turma Recursal dos Juizados Especiais do Distrito Federal. Publicado no DJE em 22 jun. 2012.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS (TJDFT). Acórdão nº 633467. Processo nº 20120110799403ACJ. Rel. Edi Maria Coutinho Bizzi. 3ª Turma Recursal. Julgado em 13 nov. 2012.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ (TJPR). Agravo de Instrumento nº 0002672-86.2024.8.16.9000. Rel. Aldemar Sternadt. 4ª Turma Recursal. Julgado em 9 jan. 2025. Disponível em: <https://www.tjpr.jus.br/>. Acesso em: 17 fev. 2026.