

A ilegalidade do condicionamento da concessão da "licença anual" pelo DETRAN ao pagamento das multas e demais encargos pendentes

Apelante : Estado do Rio de Janeiro
Apelado : Ione Domingues da S. Moraes
Mandado de Segurança

EMENTA: Mandado de Segurança contra ato administrativo de condicionamento da concessão da vistoria em veículos automotivos ao pagamento das multas pendentes. Concessão da ordem. Recurso.

Presentes os pressupostos recursais recomendando-se o conhecimento do apelo. No mérito, é irregular, inconstitucional e imoral o condicionamento da realização da vistoria anual obrigatória - necessária ao licenciamento e à utilização do auto - ao pagamento de multas pendentes. Segurança bem concedida e recurso que não merece provimento.

C. Tribunal,
Egrégia Câmara:

Trata-se de *mandamus* impetrado objetivando a realização da vistoria anual pelo DETRAN sem o condicionamento desta ao pagamento das multas pendentes. É o que se extrai da exordial de fls. 02 e segs.

A Autoridade Impetrada forneceu os informes de fls. 17 e segs. sustentando a legalidade de sua conduta. O *Parquet*, em brilhante promoção que passa a fazer parte integrante da presente, pugnou pela concessão da ordem, afirmando a ilegalidade da conduta da Impetrada por ter esta se apoiado em legislação de duvidosa constitucionalidade. É o que se demonstra às fls. 32/3. O preclaro Magistrado monocrático, seguindo a esteira de entendimento ministerial, entendeu por bem conceder a ordem, como se depreende do texto de fls. 35 e segs. Houve recurso voluntário, sendo a matéria devolvida a este E. Tribunal.

É o breve relato.

Preliminarmente, presentes encontram-se os pressupostos recursais, recomendando-se o amplo conhecimento do apelo.

No mérito, a situação atual é séria, recomendando uma atuação firme do Poder Judiciário na prevenção a lesões jurídicas praticadas pelo próprio Estado.

Em reportagem recente do jornal *O Globo* (precisamente do dia 28 de novembro de 1999), foi publicada extensa matéria sobre determinados problemas que hoje atingem a grande maioria dos motoristas brasileiros, em especial cariocas. Na chamada principal podia-se ver: “**Uma multa a cada 30 segundos – Punição a motoristas aumenta a arrecadação da Prefeitura com trânsito em 300%**”. Os fatos noticiados muito impressionam e corroboram a afirmação no sentido de que se criou uma verdadeira “*indústria de multas*”. O Município do Rio arrecadou R\$ 29,6 milhões, vale dizer, um aumento de 300% (trezentos por cento) na arrecadação anterior, com mais de 1 milhão de multas. O desvio filosófico, e por que não dizer – funcional – da multa, é tão profundo que um guarda de trânsito, ao ser entrevistado, vangloriava-se de aplicar aproximadamente 100 multas/dia.

A referida matéria jornalística colaborou ainda mais para potencializar o sentimento de indignação quando temos de renovar a “licença anual” dos nossos veículos e somos obrigados, pelo Órgão responsável, a pagar as multas constantes nos cadastros computadorizados da instituição. Fez ressurgir, do mesmo modo e por via de consequência, a antiga polêmica que podemos resumir na seguinte indagação: até onde pode o Estado condicionar a concessão do “licenciamento anual” de um veículo ao pagamento das multas existentes no seu cadastro?

A natureza jurídica da multa e as ações de executivo fiscal

A União, Estados e Municípios, como sabemos, são dotados de personalidade jurídica, vale dizer, são sujeitos de direitos e obrigações e podem ser – como qualquer pessoa jurídica – titulares de créditos e débitos. Os créditos existem de incontáveis fontes, sendo a principal os tributos. Como nos ensina JOSÉ DA SILVA PACHECO – *Tratado das Execuções – Execução Fiscal* – (São Paulo: Saraiva – ed. 1976- pp. 95 e segs.), ao lado dos tributos ainda podemos enumerar taxas, contribuições, multas fiscais, moratórias, administrativas, especiais, custas, foro e laudêmios etc. Inegável, parece-nos, que a natureza jurídica das multas de trânsito é de cunho administrativo, refletindo créditos (dívidas ativas) a serem recebidos pelas vias legais.

Ademais, se ao particular o Estado impõe uma série de formalidades para que aquele cobre deste o que lhe deve, os créditos do Estado, se não recebidos espontaneamente ou por meios amigáveis de cobrança extrajudicial, do mesmo modo, são cobrados com grande formalidade através dos chamados executivos fiscais. A ação de execução fiscal é o caminho legal que deve percorrer qualquer ente público para cobrar algum crédito que entenda fazer jus.

Por outro lado, prossegue JOSÉ DA SILVA PACHECO, citando PONTES DE MIRANDA, “...*De modo nenhum se anui em que o Estado pratique, por si, o ato de adiantamento da execução...*”. Com base nas lições de SEABRA FAGUNDES, afirma que a ação executiva fiscal era considerada um privilégio da Fazenda Pública, entretanto, “*ela tende a deixar de ser um privilégio do Erário, para se converter em remédio de*

amparo do indivíduo, contra os excessos e erros tributários da autoridade administrativa”.

A ação de executivo fiscal, portanto, é, antes de tudo, uma garantia fundamental do cidadão contra os abusos da máquina estatal, vez que somente por esta via acionária é assegurada ao cidadão a possibilidade de se defender através do princípio do devido processo legal e do contraditório. Tais direitos e garantias fundamentais somente são preservados com a imparcial intervenção do Judiciário.

A “vistoria”, a legislação e a auto-executoriedade do crédito

A frota de veículos, dependendo de sua conservação e equipamentos, pode causar toda espécie de transtornos ao Estado e aos usuários das vias. Variam desde o gasto a maior com combustível, passando pelo aspecto da segurança e da própria saúde da população, que respira um ar completamente poluído. Objetivando exatamente a saúde e segurança dos condutores, conduzidos e pedestres, o nosso legislador, com o bom senso que não lhe é peculiar, instituiu a chamada “vistoria anual” no art. 131, da Lei 9.053/97, *in verbis*:

“Art. 131. O Certificado de Licenciamento Anual será expedido ao veículo licenciado, vinculado ao Certificado de Registro no modelo e especificações estabelecidos pelo CONTRAN.

.....

Par. 3º. Ao licenciar o veículo, o proprietário deverá comprovar sua aprovação nas inspeções de segurança veicular e de controle de emissões de gases poluentes e de ruído, conforme disposto no art. 104.”

Se bem atentarmos, a existência de débitos relativos a multas e tributos nada tem a ver com a segurança e saúde, falsos objetos da criação da “licença anual”. Não obstante essa grande criação, de forma reveladora, o legislador fez inserir como parágrafo segundo o que se segue:

“par. 2º. O veículo somente será considerado licenciado estando quitados os débitos relativos a tributos, encargos e multas de trânsito e ambientais, vinculados ao veículo, independente da responsabilidade pelas infrações cometidas.”

A inserção do parágrafo segundo nos revela, às escâncaras, que, lamentavelmente, não agia com boas intenções o legislador, ao criar a “vistoria” anual. Desejou e criou uma forma de dar auto-executoriedade ao crédito do Estado. Aliás, as Súmulas 527 e 323 do S.T.F. apontam a total ilegalidade deste compor-

tamento. A Súmula 527 do S.T.F. anuncia não ser lícito à autoridade proibir que o contribuinte em débito adquira bens ou exerça as suas atividades profissionais. A Súmula 323, por sua vez, é enfática ao afirmar que a apreensão ou retenção de qualquer mercadoria como meio coercitivo de cobrança de débito é inadmissível. Lesa, claramente, os direitos dos contribuintes.

Ora, em primeiro lugar, o Certificado de Licenciamento Anual é documento de necessário porte pelo condutor do automóvel. Em segundo lugar, se não portá-lo, pode resultar na apreensão do veículo. Em terceiro lugar, para obtê-lo, tem o seu proprietário de quitar todos os impostos e multas, mesmo aquelas que não são de sua responsabilidade pessoal. Assim, não faz outra coisa o Estado a não ser impedir que o proprietário do veículo utilize seu bem sem antes quitar os débitos com a Fazenda – destaque-se – *sem qualquer crivo do contraditório, necessariamente existente na ação de execução fiscal*. E, o que é pior, costuma fazê-lo quotidiana e impunemente.

Age, portanto, com flagrante ilegalidade, lesando direito líquido e certo dos proprietários de questionarem as multas lançadas e os créditos apresentados, somente assegurado com o devido processo legal e ampla defesa existentes no processo judicial de execução fiscal. Passível, portanto, do remédio constitucional do mandado de segurança.

Poderia ser argumentado que, ao ser notificado do auto de infração, o proprietário teria o necessário prazo para recorrer e, com tal providência, ser-lhe garantido o princípio da ampla defesa e do devido processo legal.

A argumentação é totalmente desprovida de fundamento, porque: a) um eventual recurso é interposto perante a própria estrutura do beneficiário da multa, ou seja, as chamadas JARIS, o que subtrai qualquer possibilidade de imparcialidade no julgamento administrativo. b) somente determinados instrumentos multam com total comprovação da placa do veículo mediante foto, e mesmo estes podem ser enganados pelo fenômeno da clonagem, muito comum na cidade. c) por fim, são difíceis – ou impossíveis – os meios de prova. No âmbito administrativo, conclui-se, o princípio da ampla defesa não estaria garantido.

Mas, somente por força de argumentação, vamos até admitir a correção desse entendimento, o que, aliás, é admitido pela própria Corte Superior que já o sumulou (*vide* Súmula 167 do S.T.J.). Para nossa Corte Suprema, é *incabível a recusa do documento anual – ou condicioná-lo ao pagamento de multas – quando não há comprovação das respectivas notificações*. Mesmo admitindo o acerto desse entendimento, não podemos esquecer de dois pontos importantes, a saber: a notificação tem que ser pessoal, ou seja, ao titular do veículo; em segundo lugar, trata-se da chamada “prova negativa”, isto é, caberá ao órgão estatal provar a notificação.

Por outro lado, na realidade, os órgãos oficiais não notificam os proprietários de veículos infratores nos 30 dias exigidos pelo art. 281 do Código de Trânsito Brasileiro. Quando o fazem, além de ser fora do prazo legal, não remetem a

notificação com os cuidados exigidos em lei. Daí o inteiro sucesso das pretensões dos proprietários de veículos quando impetram o mandado de segurança.

Assim, podemos facilmente concluir – inclusive com fundamento nas Súmulas 323 e 527 do S.T.F. e 167 do S.T.J. – que o órgão estatal não pode se negar a dar o Certificado Anual por atraso no pagamento de tributos e multas, ou condicioná-lo ao aludido pagamento, pois estará lesando direito líquido e certo do proprietário do veículo de questionar a validade de tais débitos. Essa lesão jurídica é passível de correção através do remédio constitucional do mandado de segurança.

Deste modo, decidiu correto o ilustre Prestador Jurisdicional *a quo* ao conceder a ordem requerida, razão pela qual opina o *Parquet* pelo conhecimento e desprovemento do recurso, com a manutenção integral da decisão monocrática.

Rio de Janeiro, 06 de Dezembro de 1999.

KLEBER COUTO PINTO
Procurador de Justiça