

BREVES REFLEXÕES SOBRE MULTAS DE TRÂNSITO EM FORTALEZA

Mônica Barroso*

1 O Estado Democrático de Direito e o império da lei. 2 Da impossibilidade de uma pessoa jurídica de direito privado exercer o poder de polícia do Estado. 3 Condicionamento do pagamento de multas para o licenciamento de veículos. 4 Da ilegalidade da operacionalização do sistema de fotosensores e lombadas eletrônicas. 5 Das notificações. Conclusão. Referências.

RESUMO

O artigo aborda criticamente a ilegalidade das cobranças de multas de trânsito no Município de Fortaleza aplicadas por agentes da ETTUSA – Empresa de Trânsito e Transportes Urbanos S/A, em estudo realizado à luz dos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais que regem o Direito Administrativo brasileiro.

PALAVRAS-CHAVE

Direito Administrativo. Direito Constitucional. Estado Democrático de Direito. Trânsito. Multas. Ilegalidades.

1 O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E O IMPÉRIO DA LEI

A feição democrática do Estado de Direito é coisa recente na história. Ela foi se formando e se solidificando após as revoluções burguesas, notadamente a francesa, quando os povos ocidentais foram paulatinamente entregando sua soberania a uma assembléia eleita pelo sufrágio universal.

A partir do século XVIII, pensadores como Auguste Comte, Tocqueville, Stuart Mill e outros foram moldando os contornos do Estado moderno que nos chega sem o arbítrio no exercício dos poderes públicos, e com uma incipiente garantia dos direitos dos indivíduos, como nos ensina Canotilho: “Estado de

* Especialista em Direito Público e Direito Processual Civil pela UFC e em Direito Civil pela USP. Defensora Pública. Membro do Conselho Superior da Defensoria Pública e do Tribunal de Ética e Disciplina da OAB – Seccional do Ceará. Professora da disciplina de Profissões Jurídicas da Faculdade Christus.

Direito é um Estado ou uma forma de organização político-estatal cuja atividade é determinada e limitada pelo direito”.¹

Foi muito longo o caminho percorrido pela humanidade para que chegássemos a esse modelo de Estado, que hoje empunhamos como uma conquista.

No Brasil, respiramos novos ares a partir da chamada Constituição Cidadã de 1988, através da qual os brasileiros recém-saídos de um longo período de exceção puderam incrustar no seu texto as nossas aspirações de nação livre. Muito dessa liberdade, entretanto, ainda repousa apenas nos textos legais, e muito ainda se atenta contra a democracia no cotidiano deste país. Na própria Constituição Federal restam artigos que aguardam a devida regulamentação para se tornarem parte do mundo fático.

É preciso, portanto, que reforçemos diuturnamente idéias como as do citado jurista Canotilho:

Estado de Direito transporta princípios e valores materiais razoáveis para uma ordem humana de justiça e de paz. São eles: a liberdade do indivíduo, a segurança individual e coletiva, a responsabilidade e responsabilização dos titulares do poder, a igualdade de todos os cidadãos e a proibição de discriminação de indivíduos e de grupos. Para tornar efetivos esses princípios e esses valores, o Estado de Direito carece de instituições, de procedimentos, de ação e de formas de revelação dos poderes, de fins e tarefas do Estado. A forma que a nossa contemporaneidade revela como uma das mais adequadas para colher esses princípios e valores de um Estado subordinado ao direito é a do Estado Constitucional de Direito Democrático e Social ambientalmente sustentado².

Prolifera, pois, no chamado mundo civilizado hodierno, a submissão do Estado ao Direito, que entre nós, está preconizada no artigo primeiro de nossa Lei Maior, a saber:

Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos [...]

Para a consecução dos interesses coletivos, o Estado concretiza-se por meio de um conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da sua função administrativa. Esse é o propósito da administração pública, que Hely Lopes Meirelles assim define:

[...] a Administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. [...] A Administração não pratica atos de governo; pratica tão somente, atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional, segundo a competência do órgão e de seus agentes. São os chamados atos administrativos [...].³

Temos, daí, todo um aparato de Estado para que este ente abstrato se corporifique e torne possíveis as suas ações em prol do bem comum da coletividade administrada; e, em relação a isto, o texto Constitucional de 1988 preconiza:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
I - *omissis*...

Preocupa-nos, no presente trabalho, apenas um dos princípios elencados pelo ditame constitucional suso transcrito, ou seja, o da legalidade, que objetiva verificar a conformidade do ato ou atividade do poder público com as normas legais.

No Brasil, a eterna simbiose entre interesses particulares dos ocupantes de cargos públicos e interesse público poderia ser matéria digna de um compêndio, pela cultura patriarcal e autoritária que sempre se desenvolveu entre nós; há sempre uma “apropriação” dos entes públicos por pessoas ou grupos que, eventualmente, estão no poder.

Nessas “apropriações” o primeiro princípio esquecido é o da legalidade. Muitas vezes o administrador público esquece ou sequer toma conhecimento que tem suas ações completamente adstritas à lei, não podendo dela se afastar sob severas sanções, como nos ensina Hely Lopes Meirelles:

Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa pode fazer assim; para o administrador público significa deve fazer assim.⁴

Ou seja, na prática, existem administradores e administradores. A necessidade da hegemonia política de certos grupos, a qualquer preço, está fazendo com que administradores públicos se afastem do ideal de alcançar o bem-estar coletivo. Um grande número desses ditos administradores se comporta, ainda,

como se a lei existisse apenas para amparar e justificar seus interesses pessoais e de seu grupo político, sem sequer se dar conta da “Queda da Bastilha”. Não podemos permitir que esta cultura permaneça mais tempo entre nós, sob pena de nos tornarmos cúmplices das ilegalidades que são cotidianamente perpetradas contra a população, pelos próprios governantes.

Daí, trazermos ao conhecimento público um dos casos que, a nosso ver, é simbólico e mostra a quantas anda o desrespeito à lei e à cidadania, apesar dos discursos todos iguais – da esquerda à direita – de respeito à ordem e ao Direito, qual seja, a realidade sobre as multas de trânsito na Cidade de Fortaleza.

2 DA IMPOSSIBILIDADE DE UMA PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PRIVADO EXERCER O PODER DE POLÍCIA DO ESTADO

A Empresa de Trânsito e Transporte Urbano S/A (ETTUSA), criada pela Lei Municipal n. 7.481, de 23 de dezembro de 1993, não tinha originariamente competência para ordenar e fiscalizar o trânsito, mas ficou investida desse poder de polícia em face da edição do Decreto Municipal n. 10.109/97, de 20 de junho de 1997 (D.O.M., de 20.06.97).

A ETTUSA é caracterizada como pessoa jurídica de direito privado, com patrimônio próprio, organizada sob a forma de sociedade anônima, de economia mista fechada, cabendo ao Município de Fortaleza 98,69% das ações e 1,31% aos demais acionistas, dentre esses representantes das empresas operadoras: Rotasol Transportes Urbanos Ltda., Auto Viação Fortaleza Ltda., Expresso Timbira Ltda., Via Máxima, Viação Bons Amigos Ltda, Empresa Angelim Ltda, Cia de Transporte Coletivo, São José de Ribamar, Empresa Montenegro, Auto Viação São José Ltda, Siará Grande Ltda, Empresa Nossa Senhora S. Salete Ltda, Santa Maria Ltda, Autoviária Freitas, São Francisco Transporte e Turismo Ltda, Maraponga Transportes Ltda, São Benedito Ltda, Viação Urbana Ltda, São Judas Tadeu, Rotaexpressa Transporte de Passageiros, e Expresso Guanabara.

Como vemos, a ETTUSA é uma empresa de economia mista, ou seja, seu controle acionário é feito pela Prefeitura Municipal de Fortaleza, mas há particulares com participação nas ações, o que a faz uma empresa de natureza privada, com objetivo de lucro, não podendo, por esse motivo, exercer o poder de polícia ínsito do Estado, no sentido da preconização contida no artigo 78 do Código Tributário Nacional, a saber:

Art. 78. Considera-se poder de polícia a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando o 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 ou aos interesses individuais ou coletivos.

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.

Nesse prol, acode-nos o mestre José Cretella Jr.:

Em síntese, exceto dois tipos de atividades – o exercício do poder de polícia e a distribuição da justiça, que, regra geral, são serviços públicos indelegáveis, sob pena de falência virtual do estado, outras atividades – instrução, educação, transporte, telecomunicação – tanto podem ser desempenhadas pela administração direta que, para isso utilizará o próprio pessoal do quadro, das repartições governamentais (ministérios, secretarias), como podem ser prestados pelas entidades da administração indireta – pessoas jurídicas governamentais ou particulares – cada uma das quais com peculiar regime jurídico como ainda, por fim, pelo cidadão (todo particular é, no fundo, administrador, cf. Cino Vitta, *Diritto Amministrativo*, 3ª ed., 1949, vol. 1, p. 04), como, por exemplo, nas hipóteses em que o cidadão prepara e apresenta a declaração de renda ou denuncia o crime. (Vedel, *Droit Administratif*, 5ª ed., 1973, p. 18), ou serve como mesário, em eleições; ou prende delinqüente em flagrante delito, e o conduz ao posto policial.⁵

Pelo que observamos, o poder de polícia administrativo é típico, exclusivo e inderrogável do ente estatal, e, em assim sendo, o Município de Fortaleza não poderia tê-lo delegado à ETTUSA, ou a qualquer outra pessoa jurídica de direito privado. Reforça nosso pensamento a lição do eminente administrativista Diógenes Gasparini:

Assim, o exercício de poder de polícia de trânsito pelos municípios terá de ser feito por seus órgãos ou por suas entidades, na forma de fundações ou autarquias, todas pessoas jurídicas de direito público submetidas aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, dentre outros.⁶

Não podemos olvidar as preconizações da Constituição Federal, referentes ao tema:

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será per-

mitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§1º. A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:

I – sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade;

II – a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários.

(...)

§4º. A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, a eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário de lucros.

§5º. A lei, sem prejuízo da responsabilidade individual dos dirigentes da pessoa jurídica, estabelecerá a responsabilidade desta sujeitando-a às punições compatíveis com a sua natureza, dos atos praticados contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular.

Pela leitura do mandamento constitucional, fica claro o entendimento do regime – se público ou privado – a que estão submetidas as sociedades de economia mista existentes no Brasil.

A doutrina especializada é unânime ao afirmar o caráter privado das sociedades de economia mista, como ensina Márcio Fernando Elias Rosa, *verbis*:

Quanto à natureza jurídica das empresas públicas e sociedades de economia mista, as controvérsias doutrinárias se pacificaram consideravelmente a partir de 1967; de um lado, porque a Constituição, no art. 170, §2º determinava sua submissão ao direito privado; de outro lado, tendo em vista o conceito contido no art. 5º, II e III, do Decreto-Lei nº 200.⁷

A isso tudo acrescentamos outra razão de ordem técnico-funcional ligada à própria origem desse tipo de entidade; ela foi idealizada, dentre outras razões, principalmente para fornecer ao poder público instrumento adequado para o desempenho de atividades de natureza comercial e industrial. Foi precisamente a forma de funcionamento e organização das empresas privadas que atraiu o poder público para agilizar suas ações. Daí, a sua personalidade jurídica de direito privado.

E, como sabemos, o Estado faz uso corrente deste engenho, como nos ensina a doutrina: “Para a prestação de serviços públicos ou a excepcional exploração de atividade econômica, pode o Estado constituir, desde que autorizado

por lei específica, empresas submissas, a modelo disposto do direito privado. São as empresas públicas e sociedades de economia mista.”⁸

No exercício da atividade fiscalizatória que lhe foi delegada, a ETTUSA firmou convênio com o DETRAN (publicado no Diário Oficial do Estado, edição de 26/06/98), em face do qual pactuaram o rateio do fruto pecuniário das penalidades administrativas impostas aos proprietários e guiadores de veículos de Fortaleza, tendo o Município de Fortaleza se obrigado a dar continuidade a um contrato previamente firmado entre o DETRAN e a empresa privada que implanta, opera, e mantém foto-sensores, como se isso fosse juridicamente possível.

É oportuno o registro de que o Ministério Público Estadual e a Ordem dos Advogados do Brasil – Seção do Ceará, intentaram Ação Civil Pública contra a ETTUSA – Proc. 1999.02.3839 - 5 que tramita perante a 5ª. Vara da Fazenda Pública da Comarca de Fortaleza. Na mencionada ação, afirmam: “o acordo acima noticiado é, para o Município de Fortaleza, leonino, afrontoso, inconcebível e, ainda, porque não afirmar, atentatório a sua autonomia e dignidade”.

Vale salientar que a ação aguarda parecer do Ministério Público desde 2003.

Sendo a ETTUSA uma sociedade de economia mista, o percentual da arrecadação que reveste em seu benefício, por força das multas aplicadas aos supostos infratores do trânsito, não fica afeto ao patrimônio público como deveria.

Sem sombra de dúvidas avilta ao nosso sistema legal e à moralidade administrativa, a aplicação de multas e a fiscalização de trânsito exercidas pela ETTUSA, por tratar-se de entidade de economia mista, que tem por objetivo precípuo aferição de lucro. Ainda acerca do regime jurídico da empresa de economia mista, observemos a lição do eminente Hely Lopes Meireles:

A autarquia, pessoa jurídica de direito público realiza o serviço destacado da administração direta, exercendo, assim, atividades típicas [...]; a sociedade de economia mista, pessoa jurídica de direito privado, constituída sob a forma de sociedade anônima, e sob o controle majoritário da união ou de outra entidade da administração indireta, tem por objetivo a exploração da atividade econômica.⁹

A propósito, cumpre-nos deixar registrado que a matéria ora em deslinde também foi objeto, aqui no Ceará, de apreciação em sede de Ação Popular (processo n. 99.02.37188-4 - 1ª Vara da Fazenda Pública) cuja decisão monocrática foi posteriormente confirmada pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (Agravo Regimental – Processo n. 99.02.07477-1/01), reconhecendo

ilegais as multas lavradas pela aquela empresa, indiscutivelmente constituída sob a forma de uma pessoa jurídica de direito privado, conforme acórdão do Desembargador Ernani Barreira Porto, no processo *in comento*:

A ETTUSA, de seu turno, é sociedade anônima, empresa privada, insuscetível, portanto, de receber competência da ordem daquelas descritas na norma transcrita. Se for sociedade anônima, ainda que de economia mista – seu objetivo é o comércio (entendida a palavra aqui no seu sentido mais lato), visando, assim, até por uma imposição de sua natureza, o lucro. Ora, objetivo de lucro é incompatível com o poder de polícia, atividade típica do Estado, a envolver, de conseguinte, competências públicas, tais como a discricionariedade, a auto-executoriedade, e a coercibilidade, o que o torna imune à delegação a entes privados. A competência para fiscalizar, associada ao poder de impor multas, é incompatível, pois, com a perseguição do lucro.
(Ag. Re. 1999.07477-1/01)

Diante da flagrante ilegalidade dos atos da Prefeitura Municipal de Fortaleza ao entregar o seu poder de polícia a um ente provado, as Varas da Fazenda Pública e o Tribunal de Justiça ficaram assoberbados de trabalhos, na medida em que milhares de ações foram intentadas para fazer valer o direito ante tais ilegalidades. Muitos dos cidadãos pagaram multas impostas ilegalmente (pois condicionaram o pagamento das multas ao licenciamento dos veículos), outros tiveram seus carros recolhidos aos depósitos do DETRAN; aqueles que cometeram a ilegalidade oficialmente restam impunes e o erário, mais abastecido.

O Tribunal de Justiça do Ceará, atendendo à enorme demanda da população assaltada pela Administração Municipal, sumulou a matéria:

Súmula 29 - A Empresa Técnica de Transporte Urbano S/A (ETTUSA) na qualidade de sociedade de economia mista, não tem legitimidade para o exercício do poder de polícia administrativa, sendo nulas as multas por ela aplicadas, bem como de nenhum efeito as conseqüências jurídico-administrativas decorrentes de tais autuações.

Finalmente, sobre a indelegabilidade do poder de polícia do Estado, já havia se manifestado o Supremo Tribunal Federal:

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 58 E SEUS PARÁGRAFOS DA LEI FEDERAL Nº 9649, DE

27/05/98, QUE TRATA DOS SERVIÇOS DE FISCALIZAÇÃO DE PROFISSÕES REGULAMENTADAS”.

1 – Estando prejudicada a Ação, quanto ao parágrafo 3º do art. 58, da lei 9649, de 27/05/98, como já decidiu o Plenário, quando apreciou o pedido de medida cautelar, a Ação Direta é julgada procedente quanto aos mais, declarando-se a inconstitucionalidade do “caput” dos parágrafos 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 7º e 8º, do mesmo art. 58.

2 – Isso porque a interpretação dos artigos 5º, XIII, 22, XVI, 21, XXIV, 70, parágrafo único, 149 e 175 da Constituição federal, leva à conclusão, no sentido da indelegabilidade, a uma entidade privada, de atividade típica do estado, que abrange até poder de polícia de tributar e de punir, no que concerne ao exercício de atividades profissionais regulamentadas, como ocorre como nos dispositivos impugnados.

3 – Decisão unânime”¹⁰

E, como se infere abaixo, na lei que cria a ETTUSA, Lei 7.481 de 23 de dezembro de 1993, resta explícito :

Art. 2º. A ETTUSA será vinculada administrativamente à Secretaria de Transportes do Município – STM, terá personalidade jurídica de direito privado, patrimônio próprio, gozará de autonomia administrativa e financeira, e terá sede e foro na cidade de Fortaleza.

Não há, pois, o que se discutir sobre a natureza jurídica da ETTUSA.

Além do que, um decreto municipal não tem o condão de transformar lei em sentido formal, *ex vi* do disposto na Constituição Federal Brasileira, alterada pela Emenda Constitucional nº 19/98, *verbis*:

Art.173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definido em lei.

Um decreto municipal tem por desiderato exclusivo a regulamentação da lei em face do qual foi ele editado, e bem por isso ele não pode alterar-lhe o alcance, seja ampliando, seja reduzindo seus efeitos.

Isto posto, no caso *in comento*, o diploma legal que cria a ETTUSA (Lei Municipal n. 7481/93) não lhe conferiu atribuições de fiscalizar o trânsito de veículos em Fortaleza, tampouco de lhe aplicar penalidades administrativas.

Por isso mesmo, tais atividades não lhe poderiam ter sido cometidas através do Decreto Municipal n. 10.109/97

Posteriormente, quando o Poder Judiciário do Ceará passou a deferir o pedido da população no sentido de determinar o licenciamento dos veículos independentemente do pagamento das multas e, em seguida, anular as constrangedoras multas, a Prefeitura Municipal de Fortaleza, reconhecendo a ilegalidade da questionada empresa de transporte urbano, criou a Autarquia Municipal de Trânsito (AMC), a ela cometendo todas as atribuições e prerrogativas dantes conferidas à ETTUSA.

Durante anos se praticou este desrespeito à população fortalezense e, quando a Administração Pública resolveu mudar, fê-lo sem consultar os munícipes, sem dar nenhuma satisfação e, o que foi pior, sem devolver a enorme quantia em dinheiro que arrecadou, de forma ilegal da população.

3 CONDICIONAMENTO DO PAGAMENTO DE MULTAS PARA O LICENCIAMENTO DOS VEÍCULOS

Reza o Código de Trânsito Brasileiro, *in verbis*:

Art. 128. Não será expedido novo Certificado de Registro de Veículo enquanto houver débitos fiscais e de multa de trânsito e ambientais, vinculadas ao veículo independentemente da responsabilidade pelas infrações cometidas”.

[...]

Art.131. O Certificado de Licenciamento Anual será expedido ao veículo licenciado, vinculado ao certificado de registro no modelo e especificações estabelecidas pelo CONTRAN.

§1º. omissis

§2º. O veículo somente será considerado licenciado estando quitados os débitos relativos a tributos, encargos e multas de trânsito e ambientais vinculadas ao veículo, independentemente da responsabilidade pelas infrações cometidas.

O Departamento Estadual de Trânsito, por sua vez, aproveitando-se da enxurrada de dinheiro que também passou a auferir a partir das multas impostas ilegalmente pela ETTUSA e, usando dos dispositivos legais suso transcritos, passou a exigir a quitação das multas para o licenciamento dos veículos.

Quando o Departamento de Trânsito condiciona o licenciamento e/ou transferência de veículo ao recolhimento prévio do valor de infrações, há um manifesto abuso porque ele retira do proprietário a possibilidade de discutir, tanto na esfera administrativa como na judicial, a legalidade daquela cobrança, ao mesmo tempo em que inviabiliza a própria circulação do veículo.

No que pertine ao condicionamento de licenciamento de veículo automotor ao pagamento de eventuais multas devidas pelo proprietário, o ato administrativo perpetrado cotidianamente pelo DETRAN encontra-se em manifesto descompasso com a orientação jurisprudencial oriunda da Súmula 127, do STJ: “É ilegal condicionar renovação de licença de veículo ao pagamento de multa da qual o infrator não foi notificado”.

Usualmente, além da comprovação da notificação devida, impende assinalar que tal procedimento, ou seja, o condicionamento do licenciamento do veículo ao pagamento de multas viola frontalmente os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, na medida em que retira do proprietário a possibilidade de questionar, administrativa ou judicialmente, a juridicidade da multa lavrada em seu desfavor. Ademais, sujeita-o às apreensões que são normalmente efetivadas por ocasião de fiscalizações levadas a efeito em *blitz* nas vias públicas.

Neste sentido, já se manifestou a Des. Gizela Nunes Costa, do TJ-CE, em acórdão lavrado perante a 2ª Câmara Cível:

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO – MANDADO DE SEGURANÇA – CONDICIONAMENTO DO VEÍCULO AUTOMOTOR À QUITAÇÃO DAS RESPECTIVAS MULTAS – SANÇÃO POLÍTICA – CONFIGURAÇÃO – A ADMINISTRAÇÃO DISPÕES DE MEIOS JUDICIAIS PARA A COBRANÇA DAS SANÇÕES PECUNIÁRIAS APLICADAS AO ADMINISTRADO – RECURSO CONHECIDO, MAS IMPROVIDO”.

1 – À Administração não é dado condicionar o licenciamento dos veículos sob sua fiscalização ao prévio pagamento das multas aplicadas aos condutores, eis que dispõe de medidas judiciais próprias às cobranças daquelas sanções pecuniárias. Sanção política configurada.

2- Liminar confirmada. Recurso conhecido, mas improvido.
(Ag. Inst. 2000.0016.1324-4/0)

No instante em que se condiciona o licenciamento ao prévio pagamento das multas, há a exclusão da apreciação do Poder Judiciário de lesão ou ameaça de direito (pagamento de multa “indevida” para o exercício do direito de propriedade).

A Fazenda Pública deve cobrar seus créditos oriundos de multas aplicadas em infração de trânsito, através do devido processo legal (execução fiscal), de forma a não prejudicar direta ou indiretamente o direito de uso do proprietário.

A respeito da questão, manifestou-se o jurista Roberto Rosas:¹¹ “O Tribunal Pleno decidiu que a Fazenda deve cobrar seus créditos através de

execução fiscal, sem impedir, direta ou indiretamente, a atividade profissional do contribuinte.“(RT. 45/629).

Vejamos o que nos diz a Constituição Federal de 1988 sobre o assunto:

Art. 5º (...)

XXII – é garantido o direito de propriedade;

XXXV – a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

LIV – ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;

LV – aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral, são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

O DETRAN cumpliciou-se com a ETTUSA e ambos passaram vários anos perpetrando verdadeiros crimes contra a sociedade impunemente, seja pelas vultuosas multas que arrecadavam com a montagem de uma indústria, seja pela pontuação erroneamente registrada na carteira de motorista dos cidadãos, pois oriunda de multas nulas.

É importante registrar que, mesmo após milhares de decisões do Tribunal de Justiça do Estado, o DETRAN continua exigindo para o licenciamento dos veículos o pagamento de multas ilegalmente impostas, afrontando de modo fatal o Princípio da Supremacia do Direito Público.

O Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Ceará já se manifestou, sumulando a matéria, determinando que “o Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN) não pode condicionar a renovação do licenciamento de veículo ao pagamento de multa da qual o suposto infrator não foi notificado”.

Um dos aspectos mais humanizantes do Estado Democrático de Direito é a idéia antiga cuja versão americana tão em vigor entre nós, do *due process of law*, significa a obrigatoriedade da adoção de um processo justo, legalmente regulado, quando for necessário julgar e punir os cidadãos, privando-os de sua liberdade ou propriedade.

O direito ao devido processo legal e à ampla defesa, mesmo na seara administrativa, foi erigido ao patamar constitucional e, mais do que isso, foi considerado cláusula pétrea por força do art.60, §4º da Carta Magna, de modo que não poderia prevalecer a exigência insculpida no Código de Trânsito Brasileiro.

Aliás, em prevalecendo tal dispositivo da norma infraconstitucional, tem-se também uma subversão do devido processo legal, pois estaria a autarquia estadual promovendo a execução antecipada da penalidade aplicada à parte, e, nesse caso, vale dizer, sem que a mesma estivesse definitivamente inscrita na dívida ativa pertinente.

Ora, da mesma forma, a exigência do pagamento da multa através da via oblíqua não apenas inviabiliza o devido processo legal insculpido na Lei 6.830/80, como também malfere a jurisprudência pátria já consolidada na Súmula 323 do Pretório Excelso, segundo a qual, “a administração pública não pode se valer de meios coercitivos para a cobrança de dívidas”.

4 DA ILEGALIDADE DA OPERACIONALIZAÇÃO DO SISTEMA DE FOTOSSENSORES E LOMBADAS ELETRÔNICAS

O resultado prático dessa simbiose entre a finalidade do lucro fácil e o exercício do poder de polícia administrativa decorrente da delegação mencionada foi a instalação disseminada em várias artérias de algumas cidades – incluindo Fortaleza – de equipamentos de aferição de velocidade dos veículos – os chamados fotossensores – produzindo uma verdadeira “indústria de multas” retirando da penalidade os conteúdos didáticos e pedagógicos que encerra, para transforma-se em um negócio comercial como outro qualquer.

Embora as autoridades locais desconheçam, existe uma Lei Federal em vigor (Lei n. 9.784, de 29.01.1999), que regula o processo administrativo entre nós e ela preconiza:

Art. 22. *omissis*

1º. Os atos do processo devem ser produzidos por escrito, em vernáculo, com a data e o local de sua realização e a assinatura da autoridade responsável.

Todos os órgãos executivos de trânsito federais, estaduais e municipais desobedecem, cotidianamente, esta regra na medida em que não enviam cópia do auto de infração para o suposto infrator, e sim um formulário apócrifo, repleto de abreviaturas ininteligíveis, mesmo sendo estas proibidas pelo diploma legal suso mencionado, ou mesmo pelo nosso Código de Processo Civil, senão vejamos:

Art. 156. Em todos os atos e termos do processo é obrigatório o uso do vernáculo”.

(...)

“Art. 169. *Omissis*.

Parágrafo único. É vedado usar abreviaturas.

Além do que a própria autuação, que é a fase inicial de um processo administrativo, em si mesma é feita de forma completamente ilegal, como nos ensina o mestre Hely Lopes Meirelles:

Processo administrativo punitivo é todo aquele promovido por ela – Administração – para a imposição de penalidade por infração de lei, regulamento ou contrato.

Esses processos devem ser necessariamente contraditórios, com oportunidade de defesa e estrita observância do devido processo legal (*due process of law*), sob pena de nulidade da sanção imposta.

A sua instauração há que basear-se em auto de infração, representação ou peça equivalente, iniciando-se com uma exposição minuciosa dos atos ou fatos ilegais ou administrativamente ilícitos atribuídos ao indiciado e indicação da norma ou convenção infringida.¹²

Continua ensinando o citado mestre que são requisitos de validade do ato administrativo: a finalidade, o motivo e o objeto que, no caso *in comento* – multas de trânsito –, jamais seriam implementados por uma máquina fotográfica ou um radar, sem a presença de um agente de trânsito.

Sobre o assunto de infração prevista na legislação de trânsito, o Código Brasileiro de Trânsito, preconiza:

Art.280. Ocorrendo infração prevista na legislação de trânsito, lavrar-se-á auto de infração, do qual constará:

- I - Tipificação da infração;
- II - Local, data e hora do cometimento da infração;
- III - Caracteres da placa de identificação do veículo, sua marca e espécie, e outros elementos julgados necessários à sua identificação;
- IV - O prontuário do condutor, sempre que possível;
- V - Identificação do órgão ou entidade e da autoridade ou agente atuador ou equipamento que comprovar a infração;
- VI - Assinatura do infrator, sempre que possível, valendo esta como notificação do cometimento da infração.

Para que a Lei seja cumprida a contento, mister, pois, a presença de um agente de trânsito para que o mesmo possa efetuar a autuação administrativa, *comme il fault*, vez que uma autuação implica num julgamento de fato, impossível de ser efetivado por máquinas, como afirma o eminente Desembargador e jurista paulista Álvaro Lazzarini:

A propósito, esclareço que a multa de trânsito, a exemplo das demais penalidades previstas no art.95 do Código Nacional de Trânsito, constitui sanção de

polícia de trânsito e começa a materializar-se no ato do preenchimento do Auto de Infração e Imposição de Penalidade – AIIP.¹³

Além do que, no que diz respeito à comprovação de infração de trânsito através de aparelho eletrônico ou elétrico, foi tudo regulamentado no artigo 280, parágrafo 2º do CTB, que exige a aferição do INMETRO e conseqüente avaliação e certificado a serem expedidos pelo mesmo, e mais, devendo atender a todos os requisitos exigidos pelo CONTRAN. O que não ocorre com as chamadas lombadas eletrônicas e fotossensores, pois, além de não haver divulgação dessa aferição exigida pelo CTB, já ferindo o princípio da Publicidade, que rege a Administração Pública, diga-se de passagem, também não existe a ratificação comprovada da autoridade de trânsito do registro de uma simples máquina, o que mais uma vez põe em cheque a veracidade das multas registradas pelos equipamentos eletrônicos.

5 DAS NOTIFICAÇÕES

As multas de trânsito passaram a ser vistas com maior preocupação pelo munícipe não só pelo aumento das notificações, como pelo alto valor pecuniário que implicam e pela conseqüente anotação de pontos no prontuário do suposto infrator.

Em sendo uma penalidade administrativa, decorrente do poder de polícia do Estado, elas provêm de um procedimento administrativo comum que pode se iniciar por um auto de infração, devendo, em seguida, ser oferecido ao administrado prazo para a apresentação de sua defesa, como consagrado na Constituição Federal.

No caso das notificações de multas de trânsito, como elas se dão aos milhares, são enviadas aos administrados pelo correio onde já consta a penalidade sofrida por este. Ou seja, ao receber a notificação, o munícipe já foi apenado (sem ser ouvido) restando-lhe apenas, prazo para recorrer junto as JARIs.

Como nos ensina a doutrina:

Ora, a atitude da Administração Pública está eivada pelo vício da inconstitucionalidade, pela ausência da ampla defesa. Isso porque, confundem em um só momento dois procedimentos que, obrigatoriamente, devem ser distintos: a notificação do infrator e a aplicação da sanção. Tal ato proporciona que o administrado somente saiba a penalidade que lhe fora aplicada, no mesmo instante em que toma ciência do cometimento da infração.¹⁴

Ao tomar conhecimento da pena é que o administrado, se tiver condições, apresenta recurso perante as chamadas JARIs, ou seja, ele é apenado sem que para tanto tenha apresentado sua defesa, o que no direito brasileiro é insuportável. Em outras palavras, o procedimento administrativo praticado de tal sorte é nulo de pleno direito.

Neste sentido já se manifestou o Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO – CÓDIGO DE TRÂNSITO – PROCEDIMENTOS – AUTUAÇÃO – SANÇÃO – APLICAÇÃO – INFUNDADA ALEGAÇÃO DE OFENSA AO ART. 535, II DO CPC.

1. Não se vislumbra violação ao art.535 do CPC, quando o acórdão recorrido analisa devidamente a questão e adota fundamentação que lhe parece adequada, suficiente à solução da controvérsia.
2. No *iter* processual administrativo deve a autoridade obedecer tais princípios constitucionais e às normas disciplinadoras.
3. A Lei 9.503/97 prevê uma primeira notificação para apresentação de defesa (art.280) e uma segunda notificação, após a autuação, informando do prosseguimento do processo, para que se defenda o apenado da sanção aplicada (art.281).
4. Ilegalidade da sanção, por cerceamento de defesa, por inobservância dos prazos estabelecidos no *iter* procedimental.
5. Recurso especial dos autores provido.
6. Recurso especial do DAER/RS prejudicado.¹⁵

CONCLUSÃO

Nós, os Defensores Públicos, temos recebido inúmeras demandas da população de Fortaleza no que concerne aos problemas oriundos da cobrança ilegal de multas de trânsito, durante os últimos cinco anos e, por mais que o Tribunal de Justiça tenha julgado procedentes esses pedidos e já até sumulado sobre a matéria, como dito anteriormente, os administradores públicos continuam multando de forma ilegal, e vinculando o licenciamento dos veículos ao pagamento dessas multas, ao arrepio da lei. Os cidadãos não podem ficar parados, e, de alguma forma, temos que barrar essas ilegalidades cotidianas em nossa Cidade.

O Dr. Eudes Oliveira, Juiz aposentado no Ceará, que não podemos deixar de homenagear, já em 2001, manifestou-se de forma contundente contra as ilegalidades aqui apontadas numa publicação – A Ilegalidade das Multas de Radar e Foto-Sensor –, na qual ele transcreve uma peça processual importante que também merece nosso registro, qual seja, a petição inicial da Ação Civil Pública intentada pelo Ministério Público do Mato Grosso do Sul contra o DE-

TRAN e outros. Duas particularidades nos chamaram a atenção no documento mencionado: uma, a efetiva intervenção do Conselho Regional de Engenharia – CREA, daquele Estado, vez que a implantação dos fotossensores é um trabalho de engenharia; e outra, que a empresa questionada na citada inicial é cearense, cujo titular é um engenheiro radicado em Fortaleza.

Pena que as autoridades locais não tenham atentado para as denúncias feitas pelo ilustrado Advogado e que os municípios tenham pago tão caro a uma empresa privada por algo que não deviam.

Na volúpia que os administradores públicos municipais e estaduais se envolveram pelo lucro fácil às expensas da população, feriram de modo grave o juramento que um dia prestaram de bem servir ao povo.

Esqueceram, no entanto, que na Constituição Federal isto se chama improbidade administrativa e é devidamente tutelado:

Art.37 – [...]

§ 4º. Aos atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função política, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Além do que a Lei 8.429/92, que trata dos atos de improbidade administrativa, fê-lo de modo a responsabilizar aqueles que no trato da coisa pública não respeitaram os limites da lei e o interesse coletivo.

Conforme ensina o professor Hely Lopes Meirelles, a moralidade administrativa está intimamente ligada ao conceito de bom administrador.

O prévio acerto do *negócio*, com lucros que sabidamente atingiriam facilmente a casa dos milhões, entre administradores ímprobos e espertalhões de plantão, desrespeitou também o princípio da moralidade.

Para atingir seus fins, sem a observância do bem estar coletivo, os gestores públicos utilizaram meios sabidamente ilícitos com intuito unicamente de enriquecimento dos interessados no dito *negócio*, com evidente espoliação dos motoristas, além de tachá-los de *infratores*, sem qualquer prova objetiva e lícita nesse sentido.

Envolvido no cotidiano, o cidadão comum não se apercebe que a administração pública pode enveredar por caminhos que terminam por negar a cidadania ao descuidar do coletivo. Daí a necessidade do trabalho dos Defensores Públicos em permanecerem atentos aos perigos que rondam a sociedade e agir em seu socorro sempre que necessário, para o bem estar de todos.

REFERÊNCIAS

CANOTILHO, Jose Joaquim Gomes. Estado de Direito. *Cadernos Democráticos*, n. 7, Coleção Fundação Mário Soares, Lisboa, Edição Gradiva Publicações Ltda. 1999.

GASPARINI, Diógenes. *Revista da Procuradoria Geral de São Paulo*, n. 36, dez./91.

LAZZARINI, Álvaro. *Estudos de Direito Administrativo*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, s/d.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 18. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1993.

ROSA, Márcio Fernando Elias. *Direito Administrativo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, s/d.

ROSAS, Roberto. *Direito Sumular*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, s.d.

¹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estado de Direito. *Cadernos Democráticos*, n. 7, Coleção Fundação Mário Soares, Lisboa, Edição Gradiva Publicações Ltda. 1999

² Idem, *ibidem*, p. 24

³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 60/61

⁴ Idem, *ibidem*, p. 83.

⁵ Cf. CRETELLA JUNIOR, José.

⁶ GASPARINI, Diógenes. *Revista da Procuradoria Geral de São Paulo*, n. 36, dez./91, p 89/111.

⁷ ROSA, Márcio Fernando Elias. *Direito Administrativo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, p. 33.

⁸ Idem, *ibidem*.

⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 638/639.

¹⁰ ADIN 1717/DF, Rel. Min. Sydney Sanches, julgamento de 07/11/02, DJ de 28/03/03, p. 61.

¹¹ ROSAS, Roberto. *Direito Sumular*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, s/d.

¹² MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 18 ed. São Paulo: Malheiros Editores, p. 593.

¹³ LAZZARINI, Álvaro. *Estudos de Direito Administrativo*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, s/d..

¹⁴ Cf. CAVALHEIRO NETO, Augusto.

¹⁵ RESP 615134/RS, REL.MIN.Eliana Calmon, julg. 27.04.04, DJ 28.06.04, p. 293.

BRIEF THOUGHTS ON FINES IN FORTALEZA

ABSTRACT

The paper critically examines the illegality of fines charged in the city of Fortaleza by ETTUSA (Traffic and Public Transportation Company) personnel, based upon constitutional and legal provisions related to Brazilian Administrative Law.

KEYWORDS: Administrative Law. Constitutional Law. Rule of Law. Traffic. Fines. Illegalities.

BRÈVES RÉFLÉXIONS SUR LES AMENDES DE CIRCULATION DANS LA VILLE DE FORTALEZA

RÉSUMÉ

L'article porte un abordage critique sur l'illégalité des amendes de circulation dans la Ville de Fortaleza appliquées par les agents de ETTUSA - Société de Transit et Transports Urbains S/A, à la lumière des dispositifs constitutionnels et légaux qui régissent le Droit administratif brésilien.

MOTS-CLÉS: Droit administratif. Droit constitutionnel. État démocratique de droit. Transit. Amendes. Illégalités.