

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ  
FACULDADE DE DIREITO  
CURSO DE DIREITO**

**RUBENS MARTINS DE OLIVEIRA FILHO**

**O DESVIRTUAMENTO DA NATUREZA JURÍDICA DAS MULTAS DE TRÂNSITO:  
A ILEGALIDADE DA EXIGÊNCIA DO PAGAMENTO COMO REQUISITO PARA  
O LICENCIAMENTO DOS VEÍCULOS E O AUMENTO DO CARÁTER  
MONETÁRIO EM DETRIMENTO DA FUNÇÃO PEDAGÓGICA**

**FORTALEZA  
2014**

RUBENS MARTINS DE OLIVEIRA FILHO

O DESVIRTUAMENTO DA NATUREZA JURÍDICA DAS MULTAS DE TRÂNSITO: A ILEGALIDADE DA EXIGÊNCIA DO PAGAMENTO COMO REQUISITO PARA O LICENCIAMENTO DOS VEÍCULOS E O AUMENTO DO CARÁTER MONETÁRIO EM DETRIMENTO DA FUNÇÃO PEDAGÓGICA

Projeto de Monografia apresentado ao Curso de Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em direito.

Área de Concentração: Direito Administrativo

Orientador: Prof. Msc. William Paiva Marques Júnior

FORTALEZA  
2014

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Biblioteca Setorial da Faculdade de Direito

- 
- O48d      Oliveira Filho, Rubens Martins de.  
            O desvirtuamento da natureza jurídica das multas de trânsito: a ilegalidade da exigência do pagamento para o licenciamento e o aumento do caráter monetário em detrimento da função pedagógica / Rubens Martins de Oliveira Filho. – 2014.  
            53 f. : enc. ; 30 cm.
- Monografia (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2014.  
            Área de Concentração: Direito Administrativo.  
            Orientação: Prof. Me. William Paiva Marques Júnior.
1. Trânsito – Infrações - Brasil. 2. Execução fiscal - Brasil. 3. Impostos – Arrecadação - Brasil. 4. Direito administrativo – Brasil. I. Marques Júnior, William Paiva (orient.). II. Universidade Federal do Ceará – Graduação em Direito. III. Título.

RUBENS MARTINS DE OLIVEIRA FILHO

O DESVIRTUAMENTO DA NATUREZA JURÍDICA DAS MULTAS DE TRÂNSITO: A ILEGALIDADE DA EXIGÊNCIA DO PAGAMENTO COMO REQUISITO PARA O LICENCIAMENTO DOS VEÍCULOS E O AUMENTO DO CARÁTER MONETÁRIO EM DETRIMENTO DA FUNÇÃO PEDAGÓGICA

Projeto de Monografia apresentado ao Curso de Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em direito.

Área de Concentração: Direito Administrativo

Orientador: Prof. Msc. William Paiva Marques Júnior

BANCA EXAMINADORA

---

Professor Msc. William Paiva Marques Júnior (Orientador)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Mestrando Cristiano de Aguiar Portela Moita  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Mestrando Rafael Acioly Nunes  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Dedico este trabalho aos meus pais, Rubens e Lilene, aos meus irmãos, Guibson e João Vitor, à minha amada esposa, Milena, por serem meus motivadores e apoiadores em todos os desafios da minha vida.

Os erros reparados são conquistas que honram a razão e inspiram aos espíritos enfraquecidos pelo obstáculo habitual da prepotência e da incapacidade à vontade do dever e a reconciliação com a ordem moral.

(Rui Barbosa)

## RESUMO

Apresenta-se um estudo sobre a sistemática atual das multas de trânsito, abordando o desvirtuamento de sua natureza jurídica através da aplicação do instituto com a finalidade de arrecadar recursos, em prejuízo de sua função precípua e natural de instrumento pedagógico para a segurança do trânsito. Serão abordados dois fatores principais que atestam esse desvirtuamento: a inadmissibilidade da exigência do pagamento das multas de trânsito como requisito para o licenciamento anual veicular e o aumento do caráter monetário em detrimento do pedagógico. Nesse sentido, abordar-se-ão os temas de Direito Administrativo necessários à problemática principal, como infrações, sanções e poderes administrativos. Em seguida, será elaborada uma análise crítica da evolução jurisprudencial relativa ao tema da inexigibilidade de quitação das multas para o licenciamento. Por fim, analisam-se os fatores apresentados que convergem para garantir o vício da utilização das multas de trânsito como mero instrumento de arrecadação do Estado.

**Palavras-chave:** Multas de Trânsito. Licenciamento Anual Veicular. Ação de Execução Fiscal necessária.

## **ABSTRACT**

It presents a study on the current of traffic fines systematically addressing the distortion of its legal nature through the application of the institute in order to raise funds, to the detriment of their primary function and natural teaching tool for traffic safety. The inadmissibility of the requirement of payment of traffic fines as a requirement for annual vehicle licensing and increased monetary nature at the expense of teaching: Two major indications such distortion will be addressed. In this sense, they will – address the issues of administrative law required the main problem, as offenses, penalties and administrative powers. Then will develop a critical analysis of case law developments relating to the issue of waiver of discharge of fines for licensing. Finally, we analyze the factors presented which converge to ensure the addiction of using traffic tickets as a mere instrument of State revenue.

Keywords: Traffic Tickets. Annual Vehicle License. Tax Foreclosure action required.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CF	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CTB	Código de Trânsito Brasileiro
CTN	Código Tributário Nacional
CNH	Carteira Nacional de Habilitação
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
COTRAN	Conselho Nacional de Trânsito

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	10
<b>2</b>	<b>AS MULTAS DE TRÂNSITO COMO MEIO DE ARRECADAÇÃO</b>	13
<b>2.1</b>	<b>Regime Punitivo</b>	13
<b>2.2</b>	<b>Natureza jurídica das multas de trânsito</b>	14
<b>2.3</b>	<b>Aumento do caráter monetário em detrimento da função pedagógica</b>	17
<b>2.3.1</b>	<i>A regulamentação de valores fixos para as multas</i>	19
<b>2.3.2</b>	<i>A sanção pelo cômputo dos pontos na carteira nacional de habilitação</i>	22
<b>3</b>	<b>A EXIGÊNCIA DA QUITAÇÃO DAS MULTAS DE TRÂNSITO COMO REQUISITO PARA LICENCIAMENTO</b>	25
<b>3.1</b>	<b>Poderes administrativos</b>	25
<b>3.1.1</b>	<i>Abuso de poder</i>	26
<b>3.2</b>	<b>Poder de polícia</b>	27
<b>3.2.1</b>	<i>Polícia administrativa e judiciária</i>	28
<b>3.2.2</b>	<i>Características do poder de polícia</i>	30
<b>3.2.3</b>	<i>Ciclo de polícia</i>	31
<b>3.3</b>	<b>As Multas como Exceção da Autoexecutoriedade dos Atos Administrativos</b>	32
<b>3.4</b>	<b>A ilegalidade da imputação da responsabilidade de quaisquer infrações ao proprietário do veículo</b>	34
<b>3.5</b>	<b>Execução forçada das multas através do licenciamento anual veicular</b>	36
<b>3.5.1</b>	<i>Evolução jurisprudencial</i>	39
<b>4</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	49
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	52

## 1 INTRODUÇÃO

O Direito Administrativo é um ramo autônomo do direito público interno que se concentra no estudo da Administração Pública e das atividades de seus integrantes. Regula as relações entre o Estado e os administrados, sob o regime de direito público. Tal regime tem por principal característica a desigualdade da relação jurídica mencionada, pois enquanto a Administração tem suas ações pautadas no interesse coletivo, o particular, via de regra, busca garantir interesses individuais. Os desdobramentos do regime jurídico de direito público são diversos, entretanto, um em especial é importante para o presente trabalho: o Poder de Polícia.

Segundo a definição legal do poder de polícia, presente no art. 78 do Código Tributário Nacional, é a atividade da Administração Pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Aborda-se o Poder de Polícia relacionado à autuação e cobrança das multas de trânsito pelos órgãos públicos. As principais problemáticas serão: a) a inadmissibilidade da exigência de quitação das multas como requisito para obter o licenciamento anual veicular; b) a mitigação da finalidade das multas de trânsito, tendo em vista que é cobrado um valor fixo para cada infração, desconsiderando o poder econômico dos condutores; c) o desvirtuamento da natureza jurídica das multas de trânsito, pelo aumento do caráter monetário em detrimento do pedagógico.

Inicialmente, cumpre esclarecer que a natureza jurídica da multa de trânsito é de sanção administrativa e não tributária. A finalidade da multa de trânsito é inibir o condutor/proprietário de veículo à prática de determinadas condutas, devendo visar o objetivo pedagógico da sanção.

Assim, o objetivo do primeiro capítulo é evidenciar, em rápidas pinceladas, os principais pilares que sustentarão todo o estudo. Será abordado, introdutoriamente, as principais questões que envolverão os três pontos supramencionados, analisando-os de forma individualizada em cada capítulo.

O segundo capítulo tratará da temática envolvendo o desvirtuamento da multa de trânsito, com o aumento do caráter arrecadatário em detrimento do pedagógico. Será exposta a natureza jurídica das multas de trânsito e as vicissitudes que contornam o fato de que o valor da multa é fixo para cada infração pelo Código de Trânsito Brasileiro.

Tendo em vista que a finalidade da multa de trânsito é inibir o condutor através de um meio de coação para evitar infrações, então o ideal é que o valor seja variável para cada pessoa, em proporção direta com o poder aquisitivo de cada um, caso contrário, o poder de coação recairá com forças diferentes para cada cidadão, gerando, em alguns casos, efeitos desprezíveis e, em outros, coação exacerbada e fora da razoabilidade necessária.

É bem verdade que, associada às penalidades pecuniárias, existe a sanção da pontuação para cada infração, resultando no cômputo de pontos na Carteira Nacional de Habilitação(CNH) do condutor. Esse fato, descaracterizado de sanção econômica, mitiga a disparidade relatada e estabelece uma importante isonomia entre os condutores, pois os pontos alcançam todas as classes sociais com o mesmo poder de coação, tendo em vista que a perda da CNH, resultante do limite atingido, prejudica a todos igualmente.

O terceiro capítulo aborda a temática relacionada com a capacidade da Administração Pública de executar de modo forçado o pagamento das multas, tornando irregular o condutor inadimplente. É que esse pagamento é requisito exigido para o licenciamento dos veículos, ou seja, o cidadão é obrigado a quitar suas multas para que seja expedido o seu certificado de licenciamento anual, independentemente da responsabilidade das infrações cometidas.

Dessa forma, tal condutor inadimplente fica impossibilitado de continuar conduzindo por falta da regularização de seu licenciamento, sendo coagido a pagar suas multas, o que configura uma verdadeira execução forçada. Importante esclarecer que conduzir veículo sem o devido licenciamento é infração de natureza gravíssima, tendo como penalidades a multa no valor de R\$ 191,94 e a apreensão do veículo, conforme o inciso V do art. 230 do Código de Trânsito Brasileiro. A exigência do pagamento das multas como requisito para o licenciamento dos veículos atenta, portanto, contra os princípios do contraditório e ampla defesa, e a liberdade de usar, gozar e dispor de seus bens.

O quarto capítulo dirá respeito aos princípios da publicidade, da transparência, da moralidade, com o objetivo de analisar a atual conjuntura da fiscalização exercida sobre a utilização dos recursos arrecadados através das multas de trânsito e como se dá a correta publicização para a população. O CTB prevê a correta destinação em seu art. 320, preceituando que a receita arrecadada com a cobrança das multas de trânsito será aplicada, exclusivamente, em sinalização, engenharia de tráfego, de campo, policiamento, fiscalização e educação de trânsito. Ainda, em seu parágrafo único, determina que o percentual de cinco por cento do valor das multas de trânsito arrecadadas será depositado, mensalmente, na conta de fundo de âmbito nacional destinado à segurança e à educação de trânsito.

Dessa forma, será combatida também a indústria das multas, diminuindo as atividades da administração com finalidade meramente arrecadatória. Esse ponto guarda especial importância ao passo que percebemos que o Estado do Ceará arrecada grandes vultos com as multas de trânsito, mas as ruas continuam mal sinalizadas, os servidores com baixas remunerações e sem capacitação, os estudos de tráfego não são desenvolvidos, dentre outros fatores notórios.

A relevância acadêmica e científica do tema consiste no objetivo de garantir o respeito dos princípios da publicidade, isonomia, moralidade administrativa, transparência, dentre outros, associando-os ao controle das medidas de intervenção do Estado na vida privada com relação à aplicação das penalidades pecuniárias advindas das infrações de trânsito. Portanto, é mister imprescindível estudar com afinco o presente tema, pois apresenta importantes desdobramentos para toda a sociedade.

## 2 AS MULTAS DE TRÂNSITO COMO MEIO DE ARRECADAÇÃO

A constante problemática envolvendo a finalidade arrecadatória em detrimento da pedagógica é de suma importância para a sociedade, pois não obstante a determinação expressa no CTB, referente ao dever de proteção que o Estado deve exercer no trânsito brasileiro, o que se verifica é que os órgãos públicos colocam toda a responsabilidade dessa proteção para os próprios cidadãos, fortalecendo a repressão por meio penalidades cada vez mais severas, como se isso bastasse para alcançar todos os objetivos pretendidos.

Assim, a Administração Pública age do modo mais simples e fácil, investindo pesadamente na fiscalização do cumprimento das normas de trânsito, com o argumento de atingir a finalidade da própria multa administrativa através da intimidação de eventuais infratores, mas com o verdadeiro objetivo de auferir um grande montante com as arrecadações provindas das multas de trânsito.

No entanto, em uma análise mais apurada se percebe que a motivação vai além disso. Como quase todas as situações que envolvem grandes vultos financeiros, a necessidade da máquina estatal por cada vez mais arrecadações superam o dever legal de proteção e educação dos cidadãos no trânsito.

Para entender melhor esse impasse, é necessário abordar os conceitos de infração e sanção, a natureza jurídica das multas de trânsito, o poder de coação que a multa exerce, entre outros temas.

### 2.1 Regime Punitivo

Em linhas básicas, a infração é o descumprimento de um comando legal e a sanção é a previsão de punição para o infrator com objetivo de coagi-lo a respeitar as normas jurídicas.

Os dois institutos estão essencialmente relacionados, pois a natureza jurídica da infração é reconhecida pela natureza da sanção correspondente, e a natureza da sanção, através da autoridade que a impõe. Nesse prisma, Celso Antônio Bandeira de Mello (2012, p. 863/864) esclarece:

Infração e sanção administrativa são temas indissolúvelmente ligados. A infração é prevista em uma parte da norma, e a sanção em outra parte dela.[...]

Infração administrativa é o descumprimento voluntário de uma norma administrativa para a qual se prevê uma sanção cuja imposição é decidida por uma

autoridade no exercício da função administrativa – ainda que não necessariamente aplicada nesta esfera. [...]

**Reconhece-se a natureza administrativa de uma infração pela natureza da sanção que lhe corresponde, e se reconhece a natureza da sanção pela autoridade competente para impô-la. [...]**

Sanção administrativa é a providência gravosa prevista em caso de incursão de alguém em uma infração administrativa cuja imposição é da alçada da própria Administração. [...]

Sendo muito variadas as relações de Direito Administrativo, são também muito variadas as modalidades de sanção. Assim, existem: a) advertência; **b) sanções pecuniárias – isto é, multas;** c) interdição de local ou estabelecimento; **d) inabilitação temporária para certa atividade – como a suspensão da carteira habilitação de motorista;**[...] (grifo nosso)

Dessa forma, a análise de qualquer infração deve se iniciar a partir da autoridade que impõe as sanções correlacionadas, identificando a natureza jurídica das mesmas, pois a classificação da infração seguirá a mesma essência natural da própria sanção. Aplicando os postulados às relações jurídicas advindas do trânsito, as multas são as sanções advindas das infrações contidas no Código de Trânsito Brasileiro.

Portanto, é essencial conhecer pormenorizadamente a natureza jurídica das infrações e sanções de trânsito, pois é daí que resulta o regime jurídico que lhes confere a própria feição e identidade, os quais regerão todas as relações e questões abordados no presente estudo.

## **2.2 Natureza jurídica das multas de trânsito**

As infrações e sanções de trânsito apresentam nítida natureza administrativa e não tributária, pois derivam de relações de Direito Administrativo, sendo a própria Administração a autoridade responsável por impor a sanção.

Assim, multa de trânsito pode ser definida como uma sanção de natureza pecuniária imposta pelos órgãos públicos competentes aos proprietários e condutores que cometerem infrações estabelecidas nas normas específicas.

Ademais, a Lei nº 4.320/64, que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, afirma, no artigo 39º, §§ 1º e 2º, que as multas de qualquer origem e natureza são créditos de natureza não tributária e devem ser inscritos na Dívida Ativa não Tributária, após apurada a sua liquidez e certeza:

Art. 39. Os créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária, serão escriturados como receita do exercício em que forem arrecadados, nas respectivas rubricas orçamentárias.

§ 1º – Os créditos de que trata este artigo, exigíveis pelo transcurso do prazo para pagamento, serão inscritos, na forma da legislação própria, como Dívida Ativa, em registro próprio, após apurada a sua liquidez e certeza, e a respectiva receita será escriturada a esse título.

§ 2º – Dívida Ativa Tributária é o crédito da Fazenda Pública dessa natureza, proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas, e **Dívida Ativa não Tributária são os demais créditos da Fazenda Pública, tais como os provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multa de qualquer origem ou natureza**, exceto as tributárias, foros, laudêmios, alugueis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de sub-rogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais. (grifo nosso)

Ratificando o entendimento legal, Kiyoshy Harada (2005, p. 78) diz que a multa administrativa é sanção pecuniária aplicada pela Administração Pública aos administrados em caso de infração de ordem legal, e os recursos arrecadados compõem o quadro de receitas públicas, como segue:

A multa administrativa, também, compõe o quadro de receitas públicas. É sanção pecuniária aplicada pela Administração Pública aos administrados em geral, em caso de infração ou inobservância da ordem legal, aí compreendidas as disposições regulamentares e de organização dos serviços e bens públicos. Como todo ato punitivo, depende de prévia cominação em lei ou contrato, cabendo sua imposição, exclusivamente, à autoridade competente. A multa penal é aplicada privativamente pelo Judiciário. Não se confunde com a multa fiscal, que decorre do descumprimento da obrigação tributária e que compõe o elenco de receitas tributárias, por força do disposto no art. 133, §§ 1º e 2º, do CTN. A multa administrativa, segundo a Lei nº 4.320/64, classifica-se como “outras receitas correntes”, conforme prescrição do § 4º de seu art. 11.

Como consequência da natureza jurídica descrita, a finalidade da multa de trânsito é inibir o condutor ou proprietário de veículo à prática de determinadas condutas, e não arrecadar recursos financeiros.

Em consonância com o exposto, Celso Antônio Bandeira de Mello (2012, p. 864/865) ensina que a finalidade das sanções relacionadas às infrações administrativas é desestimular a prática das condutas censuradas ou constranger ao cumprimento das obrigatórias, intimidando eventuais infratores:

Evidentemente, a razão pela qual a lei qualifica certos comportamentos como infrações administrativas, e prevê sanções para quem nelas incorra, é a desestimular a prática daquelas condutas censuradas ou constranger ao cumprimento das obrigatórias. Assim, o objeto da composição das figuras infracionais e da correlata penalização é **intimidar eventuais infratores, para que não pratiquem os comportamentos proibidos ou para induzir os administrados a atuarem na conformidade da regra que lhes demanda comportamento positivo**. Logo, quando uma sanção é prevista e depois aplicada, o que se pretende com isto é **tanto**

**despertar em quem a sofreu um estímulo para que não reincida, quanto cumprir uma função exemplar para a sociedade.** (grifo nosso)

Todas as multas administrativas devem cumprir a função intimidadora e exemplar, mas existem as que se limitam a esta função, e outras que buscam também ressarcir a Administração de algum prejuízo causado (multas ressarcitórias) como também as que apresentam caráter cominatório, se renovando continuamente até a satisfação da pretensão, obrigando o administrado a uma atuação positiva (*astreinte*). Como bem explica Celso Antônio Bandeira de Mello (2012, p. 879):

Por serem a modalidade sancionadora mais comum, as multas merecem referência especial. Todas as sanções – e, portanto, também as multas – cumprem uma função intimidadora e exemplar; mas, entre elas, podem ser discernidas (a) as que se limitam a cumprir esta finalidade; as que, (b) além disto, visam a ressarcir a Administração de algum prejuízo que a ação ou inação do administrado lhe causou – são multas ressarcitórias, reparatórias ou compensatórias -, bem como aquelas (c) de caráter cominatório, que, visando a compelir o administrado a uma atuação positiva, se renovam automática e continuamente até a satisfação da pretensão administrativa. São o que no Direito Francês se denomina *astreinte*, e o seu mecanismo é o equivalente das imposições cominatórias feitas em juízo.

Assim, o aspecto educativo das normas de trânsito, o seu caráter de organização do espaço onde circulam as pessoas e a necessidade de conscientização destes indivíduos são fatores que devem balizar todas as relações jurídicas do trânsito as quais figuram a Administração Pública como parte, sob pena de violar o melhor atendimento da função social reguladora do Estado. A norma de trânsito deve ser tratada como uma norma de caráter organizacional, que não vise à punição e sim que estabeleça as regras orientadoras de um trânsito seguro. É o que prevê o Código de Trânsito Brasileiro, nos artigos 1º, 5º e 6º, os quais estabelecem as bases e diretrizes do Sistema Nacional de Trânsito:

Art. 1º O trânsito de qualquer natureza nas vias terrestres do território nacional, abertas à circulação, rege-se por este Código.

[...]

§ 2º O trânsito, em condições seguras, é um direito de todos e dever dos órgãos e entidades componentes do Sistema Nacional de Trânsito, a estes cabendo, no âmbito das respectivas competências, adotar as medidas destinadas a assegurar esse direito.

§ 3º Os órgãos e entidades componentes do Sistema Nacional de Trânsito respondem, no âmbito das respectivas competências, objetivamente, por danos causados aos cidadãos em virtude de ação, omissão ou erro na execução e manutenção de programas, projetos e serviços que garantam o exercício do direito do trânsito seguro.

[...]

Art. 5º O Sistema Nacional de Trânsito é o conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que tem por finalidade o exercício das atividades de planejamento, administração, normatização, pesquisa, registro e licenciamento de veículos, formação, habilitação e reciclagem de condutores, educação, engenharia, operação do sistema viário, policiamento, fiscalização, julgamento de infrações e de recursos e aplicação de penalidades.

Art. 6º São objetivos básicos do Sistema Nacional de Trânsito:

- I – estabelecer diretrizes da Política Nacional de Trânsito, com vistas à segurança, à fluidez, ao conforto, à defesa ambiental e à educação para o trânsito, e fiscalizar seu cumprimento;
- II – fixar, mediante normas e procedimentos, a padronização de critérios técnicos, financeiros e administrativos para a execução das atividades de trânsito;
- III – estabelecer a sistemática de fluxos permanentes de informações entre os seus diversos órgãos e entidades, a fim de facilitar o processo decisório e a integração do Sistema.

Com efeito, a aplicação da sanção administrativa de trânsito tem o objetivo de evitar a reincidência do cometimento da infração, apresentando uma finalidade precipuamente pedagógica. A sanção é parte fundamental da norma jurídica e pretende gerar a mudança de comportamento desejada na sua criação. Dessa forma, a arrecadação dos recursos deve ser apenas uma consequência derivada do alcance primário da penalidade.

Posto isso, tendo em vista que as multas de trânsito apresentam natureza de multas administrativas, as quais têm como finalidade inibir que os destinatários das normas cometam as infrações previstas, faz-se premente concluir que imputar essas penalidades visando à finalidade meramente arrecadatória ou o estabelecimento de caráter confiscatório em detrimento da função pedagógica, resulta em grave desvirtuamento da essência natural das normas jurídicas de trânsito.

### **2.3 Aumento do caráter monetário em detrimento da função pedagógica**

A constante problemática envolvendo a finalidade arrecadatória em detrimento da pedagógica é de suma importância para a sociedade, pois não obstante a previsão legislativa, constante do art. 1º, §2º supramencionado, referente ao dever de proteção que o Estado deve exercer no trânsito brasileiro, o que se verifica é que os órgãos públicos colocam toda a responsabilidade dessa proteção para os próprios cidadãos, fortalecendo a repressão por meio penalidades cada vez mais severas, como se isso bastasse para alcançar todos os objetivos pretendidos.

Assim, a Administração Pública age do modo mais simples e fácil, investindo pesadamente na fiscalização do cumprimento das normas de trânsito, com o argumento de atingir a finalidade da própria multa administrativa através da intimidação de eventuais infratores.

No entanto, em uma análise mais apurada, percebe-se que a motivação vai além disso, como quase todas as situações que envolvem grandes vultos financeiros, a necessidade

da máquina estatal por cada vez mais arrecadações superam o dever legal de proteção e educação dos cidadãos no trânsito.

Realmente, não se justifica imputar a responsabilidade por todas as situações que resultam em infração de trânsito, e respectiva multa, exclusivamente ao condutor. É dever dos órgãos/entidades de trânsito proporcionar vias com boas estruturas e bem sinalizadas (conforme art. 6º do CTB supracitado), gerando fluidez, segurança e educação necessárias ao bom tráfego. Além disso, deve utilizar, dentre outros, os recursos arrecadados com as multas para a consecução desse mister. É o que nos ensina o Código de Trânsito Brasileiro no seu art. 320:

Art. 320. A receita arrecadada com a cobrança das multas de trânsito será aplicada, exclusivamente, em sinalização, engenharia de tráfego, de campo, policiamento, fiscalização e educação de trânsito.

Parágrafo único. O percentual de cinco por cento do valor das multas de trânsito arrecadadas será depositado, mensalmente, na conta de fundo de âmbito nacional destinado à segurança e educação de trânsito.

Entretanto, é de conhecimento público e notório que trânsito nas grandes cidades brasileiras é caótico e pouco se verifica, por parte dos órgãos/entidades disciplinadores e fiscalizadores do tráfego, medidas eficazes, sequer, na mitigação do problema. Assim, é possível concluir que os grandes vultos financeiros não estão sendo usados no destino legal estabelecido.

Na verdade, o que está vigorando atualmente é uma verdadeira "indústria de multas", pois o caráter arrecadatório da penalidade administrativa está sendo supervalorizado em detrimento do educativo. Assim, a aplicação das multas de trânsito está se tornando apenas mais uma maneira de aumentar a arrecadação do Estado sem qualquer preocupação em diminuir a violência no trânsito.

Existem diversos fatores que demonstram que os esforços estatais estão quase inteiramente direcionados em efetuar uma forte arrecadação de recursos através das penalidades pecuniárias no trânsito, quase sempre em detrimento da função pedagógica: 1) a regulamentação de valores fixos de multas para uma mesma infração, sem consideração da situação socioeconômica do infrator; 2) as arrecadações vultuosas que não são devidamente revertidos na finalidade que o CTB determina (art. 320 supratranscrito); 3) a obrigação da quitação das multas para renovar o licenciamento anual veicular; 4) os fortes investimentos em fiscalização eletrônica sem os devidos estudos prévios; 5) os baixos investimentos estatais em engenharia de trânsito, educação no trânsito e segurança.

### ***2.3.1 A regulamentação de valores fixos para as multas***

O CTB nos arts. 161 a 255, referente ao capítulo XV – Das Infrações, determina as infrações de trânsito, classificando-as em leves, médias, graves e gravíssimas. Já no art. 258, consagra que as penalidades pecuniárias serão calculadas com base na classificação de gravidade das multas e, quando se tratar de multa agravada, o valor será multiplicado por um fator estabelecido no próprio código. Portanto, os valores das multas serão variáveis conforme a infração, mas nunca em razão do infrator, senão vejamos:

Art. 258. As infrações punidas com multa classificam-se, de acordo com sua gravidade, em quatro categorias:

I – infração de natureza gravíssima, punida com multa de valor correspondente a 180 (cento e oitenta) UFIR;

II – infração de natureza grave, punida com multa de valor correspondente a 120 (cento e vinte) UFIR;

III – infração de natureza média, punida com multa de valor correspondente a 80 (oitenta) UFIR;

IV – infração de natureza leve, punida com multa de valor correspondente a 50 (cinquenta) UFIR.

§ 1º Os valores das multas serão corrigidos no primeiro dia útil de cada mês pela variação da UFIR ou outro índice legal de correção dos débitos fiscais.

§ 2º Quando se tratar de multa agravada, o fator multiplicador ou índice adicional específico é o previsto neste Código.

Tomada como base a natureza jurídica administrativa da multa e sua finalidade pedagógica de inibir os condutores a cometerem infrações, as quais foram explicadas em tópicos anteriores, surge um problema como consequência lógica: sendo a multa um valor pecuniário fixo, a sanção terá poder de coação com força diferente para cada cidadão, gerando, em alguns casos, efeitos desprezíveis e, em outros, coação exacerbada e fora da razoabilidade exigida para a atuação estatal.

Para melhor elucidar o desvirtuamento da natureza jurídica das multas de trânsito, como também de sua precípua finalidade, já explicados anteriormente, será tomado como exemplo a infração prevista no art. 246:

Art. 246. Deixar de sinalizar qualquer obstáculo à livre circulação, à segurança de veículo e pedestres, tanto no leito da via terrestre como na calçada, ou obstaculizar a via indevidamente:

Infração – gravíssima;

Penalidade – multa, agravada em até cinco vezes, a critério da autoridade de trânsito, conforme o risco à segurança.

Parágrafo único. A penalidade será aplicada à pessoa física ou jurídica responsável pela obstrução, devendo a autoridade com circunscrição sobre a via providenciar a

sinalização de emergência, às expensas do responsável, ou, se possível, promover a desobstrução.

O valor da multa por infração de natureza gravíssima sem agravamento é de R\$ 191,54. Ocorre que essa sanção poderá ser agravada em até cinco vezes por discricionariedade da autoridade de trânsito, podendo alcançar o valor de R\$ 857,70. Para um condutor que apresenta renda mensal média de R\$ 50.000,00, tal multa não atingirá seus objetivos, ou seja, a sanção não exercerá a coação necessária para inibi-lo de cometer a infração.

Esse condutor poderá deixar de cometer infrações por outros motivos de ordem pessoal, mas não por causa da multa administrativa, pois a sua função de intimidação e coação é insignificante para esse administrado. A multa deve exercer sua função por si própria, pois o Estado e a sociedade não podem confiar em fatores de ordem subjetiva, que estão alheios ao Direito, para manter a segurança do trânsito.

Em linhas gerais, cumpre delimitar o princípio da proporcionalidade e suas subdivisões: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. A adequação ocorre quando o meio escolhido conduzir, de alguma forma, ao objetivo pretendido. A necessidade desse meio é aferida quando não existir outro menos gravoso aos demais valores que devem ser defendidos. Por último, na proporcionalidade em sentido estrito faz-se a ponderação dos benefícios e prejuízos obtidos com o ato selecionado, caso os primeiros superem os últimos, o meio é proporcional. Como leciona Hugo de Brito Machado Segundo, em seu artigo *Multas Tributárias, Proporcionalidade e Confisco* (2012, on line):

Sempre que a Constituição, por meio de normas com estrutura de princípio, determina a promoção de um objetivo (ou de um “estado ideal de coisas”), entende-se que ela está a determinar a adoção de meios que sejam adequados, necessários e proporcionais em sentido estrito a essa promoção. O meio será adequado quando, de fato e efetivamente, conduzir ao objetivo perseguido. Será necessário quando, dentre os meios existentes e adequados, não existir outro que seja menos gravoso à promoção dos demais princípios igualmente prestigiados pela Constituição. Finalmente, será proporcional em sentido estrito quando, além de adequado e necessário, o emprego do meio em questão causar aos outros princípios, igualmente prestigiados constitucionalmente, impactos mínimos, justificáveis em face do maior benefício obtido com a sua adoção (os bônus justificam os ônus). É nesse último momento, da proporcionalidade em sentido estrito, que se realiza verdadeiramente a ponderação, aferindo-se se os prejuízos advindos da adoção do meio escolhido se justificam à luz dos benefícios por ele trazidos, ou por outras palavras, dando-se primazia à solução que implicar o menor sacrifício possível aos princípios envolvidos.

Dessa forma, o poder de coação exercido pela mesma multa, no valor de R\$ 857,70, contra um condutor que apresenta renda mensal de R\$ 1.000,00, viola a proporcionalidade em sentido estrito, pois os prejuízos que derivam do confisco do

patrimônio do infrator supera os benefícios pedagógicos que a infração buscava alcançar. Assim, ocorrendo o absurdo jurídico de uma simples multa administrativa de trânsito provocar pena responsável pelo comprometimento do próprio sustento do infrator e de sua família, assumindo caráter confiscatório.

Pelo ordenamento jurídico atual, o próprio princípio da proporcionalidade é desrespeitado, tendo em vista que as sanções devem guardar uma relação de proporcionalidade com a gravidade da infração, obrigando ao condutor do exemplo recorrer ao judiciário para que a multa administrativa não exerça o inadmissível caráter confiscatório. É o que ensina Celso Antônio Bandeira de Mello (2012, p. 872/873): “De qualquer modo, flagrada a desproporcionalidade, a sanção é inválida. No caso de sanções pecuniárias, a falta de razoabilidade pode conduzir ao caráter confiscatório da multa, o que é, de per si, juridicamente inadmissível, como se sabe”.

No caso hipotético, a multa no valor de R\$ 857,70 para o condutor com renda mensal de R\$ 1000,00 é inválida, pois apresenta flagrante poder confiscatório, ultrapassando os limites pedagógicos e de intimidação extraídos da própria natureza da multa administrativa. Vale ressaltar, ainda, que os exemplos não foram extremos, existindo multas e rendas mais discrepantes do que as que foram apresentadas.

Portanto, para não cair em ilegalidades por ausência de proporcionalidade, como também para não violar o princípio da isonomia, é necessário que as multas de trânsito obedeam ao princípio da individualização da pena. Caso contrário, os administrados mais abastados estarão mais livres do poder coativo das multas e, conseqüentemente, esse instituto jurídico terá sua finalidade mitigada nesses casos.

Não é mera coincidência que a Constituição de 1988, em art. 5º, inciso XLVI, consagrou expressamente o princípio da individualização da pena, destacando sua aplicação nas multas, com o objetivo que a sanção penal ou administrativa seja aplicada com proporcionalidade e cumpra sua precípua finalidade, protegendo esse instituto da utilização motivada por outros interesses. Como se pode extrair:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XLVI – a lei regulará a individualização da pena e adotará, entre outras, as seguintes:

- a) privação ou restrição da liberdade;
- b) perda de bens;

- c) multa;
- d) prestação social alternativa;
- e) suspensão ou interdição de direitos; (grifo nosso)

O princípio da individualização da pena é princípio geral de direito punitivo, tendo aplicação não só no campo penal mas também em qualquer momento em que pretenda o Poder Público sancionar o indivíduo, impondo-lhe reprimenda por alguma infração, sendo proibido ao Poder Público estabelecer em suas leis a solidariedade passiva na responsabilização pelas sanções que aplicar aos indivíduos. Como explica Régis Fernandes de Oliveira (2005, p. 96):

É princípio do direito brasileiro a individualização da pena (art. 5º, XLVI, da C. F.). Não se pode afirmar que tal dispositivo apenas se aplica ao criminoso. Isso porque a Constituição não necessita descer a detalhes, nem disciplinar casos concretos. Dá limites ao legislador, impondo-lhe restrições. A interpretação restrita de tal dispositivo poderia levar à conclusão de que apenas está outorgando garantia ao réu de processo-crime, mas não pode ser esta a interpretação jurídica. É que a individualização da pena alcança toda e qualquer infração. É decorrência da interpretação lógica do todo sistemático do direito.

Dessa forma, é imperioso que as multas administrativas sejam individualizadas para cada infrator, na medida do possível, com o objetivo de alcançar a finalidade do instituto da multa e respeitar, ainda, a sua própria natureza jurídica.

### ***2.3.2 A sanção pelo cômputo dos pontos na carteira nacional de habilitação***

É bem verdade que, associado às penalidades pecuniárias, existe a sanção da pontuação para cada infração, resultando na soma de pontos que sistema dos órgãos de trânsito registrará na Carteira Nacional de Habilitação (CNH) do condutor. Essa penalidade, descaracterizada de sanção econômica, mitiga a disparidade relatada e estabelece uma importante isonomia entre os condutores, sendo fiel com a natureza jurídica e finalidade das multas de trânsito, pois as consequências pelos pontos assumidos atingirão a todos da mesma forma. Como determina o art. 259 do CTB abaixo transcrito:

Art. 259. A cada infração cometida são computados os seguintes números de pontos:  
I – gravíssima – sete pontos;  
II – grave – cinco pontos;  
III – média – quatro pontos;  
IV – leve – três pontos.

Ocorre que a intimidação causada pelo acúmulo de pontos é bastante mitigada por dois fatos: a) a grande maioria das multas aplicadas atualmente, devido ao incremento do

avanço da tecnologia, ocorrem de modo impessoal, através de equipamentos eletrônicos, sejam utilizados por agentes (como pistolas que medem a velocidade dos veículos à distância), como também de modo totalmente automático, pelas lombadas eletrônicas, sem possibilidade de identificação do condutor-infrator; b) a sanção da contagem da pontuação pelo cometimento da infração de trânsito só é válida por 12 meses, sendo apagado a pontuação do sistema após esse período.

Nos casos em que as multas são aplicadas de modo impessoal, que é quase sempre, os órgãos de trânsito computam a sanção dos pontos em nome do proprietário do veículo, mas é possível que ele compareça ao órgão de trânsito e indique o condutor-infrator e, com isso, transfira os pontos para outro motorista. Dessa forma, como o Estado não tem como saber quem cometeu a infração, os condutores sempre podem repassar os pontos entre si, evitando que algum condutor atinja os 20 pontos e tenha suspenso o seu direito de dirigir, mitigando a capacidade punitiva desse tipo de sanção.

Além disso, a sanção da pontuação só tem validade pelo período exíguo de 12 meses, tendo como principal problema do acúmulo de pontos a penalidade de suspensão do direito de dirigir, como preceitua o CTB nos art. 261, §1º:

Art. 261. A penalidade de suspensão do direito de dirigir será aplicada, nos casos previstos neste Código, pelo prazo mínimo de um mês até o máximo de um ano e, no caso de reincidência no período de doze meses, pelo prazo mínimo de seis meses até o máximo de dois anos, segundo critérios estabelecidos pelo CONTRAN.

§ 1º Além dos casos previstos em outros artigos deste Código e excetuados aqueles especificados no art. 263, a suspensão do direito de dirigir será aplicada quando o infrator atingir, no período de 12 (doze) meses, a contagem de 20 (vinte) pontos, conforme pontuação indicada no art. 259.

Outro exemplo, associado à sistemática das penalidades através do registro dos pontos e a impessoalidade na autuação das multas, vem da situação do condutor colocar o veículo em nome de pessoa jurídica ou mesmo em nome de pessoa que não possua habilitação, pois, nesses casos, as pontuações advindas de multas aplicadas de modo impessoal, não encontram proprietários com CNH para somar pontos, restando apenas o registro da penalidade pecuniária ao proprietário do veículo, que terá que quitar as multas para transferir a propriedade do veículo ou mesmo regularizar o licenciamento anual veicular.

Nesses casos, às pessoas jurídicas que não informam o condutor responsável pela infração de trânsito é emitida apenas mais uma penalidade pecuniária (art. 257, § 8º). Com relação às pessoas que não possuem habilitação, não há previsão de nenhum tipo de penalidade, sanção ou restrição. Portanto, colocar o veículo em nome de alguém não

habilitado, dá ao condutor a liberdade de cometer quantas infrações quiser, sem se preocupar com eventuais penalidades de suspensão direta do direito de dirigir ou o atingimento dos vinte pontos na CNH. Isto porque, como já foi dito, a maioria das multas são aplicadas de modo impessoal, sendo a autuação direcionada pela placa do veículo, sobrando como única preocupação as penalidades pecuniárias. Como confirma Márcio Manoel Maidame, em seu artigo O Código de Trânsito Brasileiro à Luz dos Princípios do Direito Sancionador (2009, *on line*):

Mas, pior que isso tudo, é o fato abominável que permite aqueles dotados de mais recursos obter condições de evitar quaisquer desses aborrecimentos, o que se traduz na mais vil das desigualdades que podem ocorrer no seio de um Estado cujo objetivo é erradicar a pobreza e reduzir a desigualdade (CF, art. 3º).

Aquele que colocar o veículo em nome de pessoa jurídica, ou colocá-lo em nome de pessoa que não possua habilitação, está livre para cometer quantas infrações quiser, somente pagando pelas penalidades pecuniárias. É a consagração do odioso "infrinjo, mas pago" – afronta acintosa ao Estado Democrático, mas vigente em nossa lei de trânsito.

Às pessoas jurídicas que não informam o condutor responsável pela infração de trânsito, é emitida apenas mais uma penalidade pecuniária (art. 257, § 8º). Às pessoas que não possuem habilitação, não há previsão de nenhum tipo de penalidade, sanção ou restrição, sendo então possível a ilação de que, colocado o veículo em nome de alguém não habilitado, o motorista obtém um salvo conduto que o permite cometer quantas infrações quiser, sem se preocupar com eventuais penalidades de suspensão direta do direito de dirigir, ou se preocupar em atingir vinte pontos.

Isto porque a maiorias das infrações hoje em dia são lançadas por equipamentos eletrônicos, que se guiam pela placa do veículo. Com essas multas, no tocante à suspensão do direito de dirigir, aquele que colocar o veículo em nome de pessoa inabilitada não precisa se preocupar, bem como aquele cujo veículo está em nome de pessoa jurídica. Este indivíduo deve se preocupar apenas com as multas emitidas por agente de trânsito, que lhe colha a assinatura no momento da aplicação da infração.

Portanto, mesmo a sanção das pontuações pelas infrações, que seria uma esperança de balizamento para as multas de trânsito, fazendo as mesmas exercerem seu papel de multas administrativas, executando a devida intimidação de forma equânime em todos os condutores, ainda padece desses problemas que mitigam o seu devido efeito. Tal fato vem reforçar o que está sendo exposto durante todo esse estudo: o sistema de trânsito supervaloriza o caráter arrecadatório em detrimento do pedagógico, usurpando a própria natureza jurídica das multas de trânsito e, conseqüentemente, violando a isonomia ao favorecer os dotados de maior poder econômico.

### **3 A EXIGÊNCIA DE QUITAÇÃO DAS MULTAS DE TRÂNSITO COMO REQUISITO PARA O LICENCIAMENTO**

Essa problemática está presente desde o advento da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), devido à capacidade da Administração Pública executar de modo forçado os débitos relativos às multas, tributos e encargos, quando exigem a quitação dos mesmos para expedição do licenciamento anual veicular e do certificado de registro de veículo, tornando irregular o condutor inadimplente.

É que o pagamento das multas é requisito exigido para o licenciamento dos veículos, ou seja, o cidadão é obrigado a quitar suas multas para que seja expedido o seu certificado de licenciamento anual, independentemente da responsabilidade das infrações cometidas.

Do mesmo modo, também é exigida a quitação dos débitos fiscais e das multas para a expedição do Certificado de Registro de Veículo. Essa determinação limita o direito de dispor da coisa, pois esse certificado é necessário para a transferência da propriedade do veículo.

Como será demonstrado, tal conduta atenta contra os princípios da proporcionalidade e da ampla defesa, contra as garantias constitucionais da liberdade, da propriedade, da inafastabilidade de apreciação judicial e do devido processo legal.

Posto isso, faz-se mister abordar a essência do poder estatal de impor multas e determinações que invadam a esfera individual dos cidadãos, analisando os poderes administrativos, o poder de polícia, a autoexecutoriedade dos atos administrativos, a legislação específica do trânsito e o mecanismo de aplicação das infrações e sanções correlatas.

#### **3.1 Poderes administrativos**

Um dos principais motivos de existência do Estado é a necessidade que a sociedade tem de exigir uma força disciplinadora das relações sociais, seja propiciando a segurança dos indivíduos, seja preservando a ordem pública, ou mesmo praticando atividades que tragam benefícios para a sociedade.

A Administração Pública atua através dos seus agentes, os quais, para alcançar os fins pretendidos, necessitam das prerrogativas concedidas pelo ordenamento jurídico indispensáveis à consecução do interesse público. Essas prerrogativas constituem os *poderes*

*administrativos*. Em contrapartida, a legislação também impõe deveres para aqueles que executam as atividades administrativas – são os *deveres administrativos*. Os dois institutos estão estritamente vinculados, tendo em vista que no âmbito do direito público, o poder da administração é verdadeiro poder-dever. É o que ensina José dos Santos Carvalho Filho (2010, p. 50):

Desse modo, as prerrogativas públicas, ao mesmo tempo em que constituem poderes para o administrador público, impõem-lhe o seu exercício e lhe vedam a inércia, porque o reflexo desta atinge em última instância, a coletividade, esta a real destinatária de tais poderes. Esse aspecto dúplice do poder administrativo é que se denomina de poder-dever de agir. E aqui são irretocáveis as já clássicas palavras de HELY LOPES MEIRELLES: “Se para o particular o poder de agir é uma faculdade, para o administrador público é uma obrigação de atuar, desde que se apresente o ensejo de exercitá-lo em benefício da comunidade”.

Importante ressaltar que nem toda omissão administrativa é ilegal, como as omissões genéricas nos momentos nos quais cabe análise de oportunidade e conveniência para adotar as medidas positivas, mas tão somente as omissões específicas, que são aquelas sobre as quais existe norma legal que impõe a ação da Administração por prazo determinado ou, quando sem prazo, a omissão perdura por tempo desproporcional.

Pode-se, então, definir poderes administrativos como o conjunto de prerrogativas de direito público que a ordem jurídica confere aos agentes administrativos para o fim de permitir que o Estado alcance seus fins.

### **3.1.1 *Abuso de poder***

De qualquer forma, essa atuação só será legítima se realizada com base na lei e nos direitos fundamentais, respeitados os direitos do cidadão, as prerrogativas individuais e as liberdades públicas asseguradas na Constituição Federal. Caso o poder público aja além dos objetivos traçados expressa ou implicitamente tratados na lei, sua atuação será considerada arbitrária, configurando abuso de poder e seus atos estarão passíveis de correção pelo Poder Judiciário.

Existem duas formas de abuso de poder: o excesso de poder e o desvio de poder. No primeiro caso, o agente atua fora dos limites de sua competência administrativa, utilizando de poderes que não lhe foram conferidos. No segundo caso, o agente, embora dentro de sua competência, afasta-se do interesse público (finalidade geral) ou da finalidade específica do ato administrativo em questão.

De qualquer modo, o abuso de poder não se pode compatibilizar com as regras da legalidade, merecendo reparos, seja na esfera administrativa, seja na judicial. Para combater isso, necessária a criação de mecanismos de controle, que buscam identificar o abuso e seu autor, já que a natureza do fato se reveste de ilegalidade. Nesse sentido, José dos Santos Carvalho Filho(2010, p. 52):

Pela própria natureza do fato em si, todo abuso de poder se configura como ilegalidade. Não se pode conceber que a conduta de um agente, fora dos limites de sua competência ou despida da finalidade da lei, possa compatibilizar-se com a legalidade. É certo que nem toda ilegalidade decorre de conduta abusiva; mas todo abuso se reveste de ilegalidade e, como tal, sujeita-se à revisão administrativa ou judicial. Conforme pensamento adotado por vários autores, a ilegalidade é gênero do qual o abuso de poder é espécie.

Dessa forma, o poder administrativo, existe para ser devidamente utilizado em conformidade com os ditames legais, estabelecidos expressamente ou implicitamente, sem essa utilização, o abuso de poder não conseguirá se desvincular da ilegalidade.

### **3.2 Poder de polícia**

O poder de polícia é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado. Alguns doutrinadores adotam uma acepção ampla de poder de polícia, pois englobam não só as atividades de execução e regulamentação das leis que tem por base mas também a própria atividade de edição dessas leis, desempenhada pelo Poder Legislativo. Já o sentido restrito, adotado no presente estudo inclui tão somente as intervenções do Poder Executivo de regulamentação e de execução das leis que estabelecem normas de limitações administrativas ao exercício de direitos, interesses ou liberdade.

Segundo a definição legal do poder de polícia, presente no art. 78 do Código Tributário Nacional:

Considera-se poder de polícia a atividade da Administração Pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

O exercício desse poder acarreta restrições à esfera individual do administrado, a seus direitos e interesses, tendo como fundamento o poder de império, em decorrência da própria noção de soberania estatal. A Administração, com base na supremacia geral, como

regra, somente possui poderes para agir caso estiverem previstos diretamente na lei. Em consonância com o exposto, Celso Antônio Bandeira de Mello (2012, p. 839) ressalta:

O poder expressável através da atividade de polícia administrativa é o que resulta de sua qualidade de executora das leis administrativas. É a contraface de seu dever de dar execução a estas leis. Para cumpri-lo não pode se passar de exercer autoridade – nos termos destas mesmas leis – indistintamente sobre todos os cidadãos que estejam sujeitos ao império destas leis. Daí a “supremacia geral” que lhe cabe.

Portanto, o poder de polícia é inerente à atividade estatal, tendo como principal objetivo impedir um dano para a coletividade. A Administração Pública exerce esse poder sobre todas as condutas ou situações particulares que possam, direta ou indiretamente, afetar os interesses da sociedade.

### ***3.2.1 Polícia administrativa e judiciária***

O poder de polícia que o Estado exerce pode incidir em duas áreas de atuação: na administrativa e na judiciária. Apesar de a diferença não ser absoluta, pode-se dizer, em linhas gerais, que a primeira apresenta caráter preventivo e a segunda, caráter repressivo. Em outra vertente, pode-se diferenciar pela natureza do ilícito, pois se o mesmo é puramente administrativo (preventiva ou repressivamente), a atuação será da polícia administrativa, mas quando apresenta natureza penal, é a polícia judiciária que age.

Outrossim, a proibição de direção de veículos automotores sem a devida habilitação é exemplo de atuação preventiva da polícia administrativa, mas quando apreende a licença do motorista infrator está agindo repressivamente. Da mesma forma, a polícia judiciária pode ser repressiva em relação ao infrator da lei penal, mas também é preventiva em relação ao interesse geral, já que tenta também inculcar uma pedagogia na mente do condenado para não incidir novamente na mesma infração.

Como o âmbito de incidência da temática do desvirtuamento das multas de trânsito está no âmbito civil, será dado enfoque ao poder de polícia administrativo. Assim, importante lembrar que ele incide sobre atividades e bens, mas não diretamente sobre os indivíduos, vale dizer, não existem sanções que impliquem detenção ou reclusão de pessoas.

No exercício preventivo do poder de polícia administrativo, o poder público estabelece normas que limitam ou condicionam a utilização de bens ou o exercício de atividades privadas que possam afetar a coletividade, determinando que o cidadão obtenha a concordância prévia da administração pública para utilização desses bens ou exercício dessas atividades. Normalmente, tal concordância é formalizada através de alvarás.

Como exemplo, na seara das normas relativas ao trânsito brasileiro, pode-se identificar a condição imposta pela lei que exige a obtenção da habilitação, pelo condutor, como requisito para o exercício da atividade de conduzir veículo automotor.

No exercício repressivo, a Administração Pública aplica sanções administrativas como consequência da prática de infrações a normas de polícia pelos administrados a ela sujeitos. Essa imposição de sanção é ato autoexecutório, ou seja, para a aplicação não é necessária a atuação prévia do Poder Judiciário, na hipótese de cobrança das multas de trânsito que prescindem de uma ação de cobrança ou qualquer autorização jurisdicional. Mesmo assim, qualquer medida imposta deve ser adotada com observância do devido processo legal, para que seja assegurado ao administrado o direito constitucional à ampla defesa.

Não obstante a ideia geral que através do poder de polícia busca-se evitar um dano, a caracterização como um poder negativo, em contraposição à prestação dos serviços públicos pelo Estado como poder positivo, é muito simplista. O poder negativo é mais bem percebido na atividade direta de forçar a abstenção dos particulares em prol do interesse coletivo, enquanto o poder positivo pode ser extraído do resultado social obtido.

Na realidade, o melhor entendimento é a do sentido negativo do poder de polícia, não na simples acepção de evitar um dano como já asseverado, mas sim no sentido de buscar uma abstenção do particular e não uma atuação dele. Como bem ensina Celso Antônio Bandeira de Mello (2012, p. 846):

Caracterizar o poder de polícia como positivo ou negativo depende apenas do ângulo através do qual se encara a questão. Com efeito, tanto faz dizer que através dele a Administração evita um dano, quanto que por seu intermédio ela constrói uma utilidade coletiva. [...]

O poder de polícia tem, contudo, na quase totalidade dos casos, um sentido realmente negativo, mas em acepção diversa da examinada. É negativo no sentido de que através dele o Poder Público, de regra, não pretende uma atuação do particular, pretende uma abstenção. Por meio dele normalmente não se exige nunca um *facere*, mas um *non facere*. Por isso mesmo, antes que afirmar o seu caráter negativo, no sentido que usualmente se toma – o que é falso –, deve-se dizer que a utilidade pública é, no mais das vezes, conseguida de modo indireto pelo poder de polícia, em contraposição à obtenção direta de tal utilidade, obtida através dos serviços públicos.

Em rigor, no Estado de Direito, segundo Celso Antônio Bandeira de Mello (2012, p. 852) “[...]inexiste um *poder*, propriamente dito, que seja discricionário fruível pela Administração Pública.” O exercício do poder de polícia pode se dar de forma vinculada ou discricionária, basta considerar que, enquanto as autorizações são expedidas no âmbito de competência discricionária, as licenças são atos vinculados.

A título de exemplo, as diversas sanções cabíveis são: imposição de multas administrativas; interdição de estabelecimentos comerciais; suspensão do exercício de direitos; demolição de construções irregulares; embargo administrativo da obra; destruição de gêneros alimentícios impróprios para o consumo; apreensão de mercadorias entradas irregularmente no território nacional.

### ***3.2.2 Características do poder de polícia***

Tradicionalmente, são três os atributos ou as qualidades características do poder de polícia e dos atos administrativos resultantes de seu regular exercício: discricionariedade, autoexecutoriedade e coercibilidade.

A discricionariedade consiste na possibilidade de valoração da oportunidade e conveniência relativa ao ato administrativo específico, estabelecendo o motivo e escolhendo, dentro dos limites legais, seu conteúdo. Não é requisito obrigatório, podendo existir um ato plenamente vinculado quando a limitação está inteiramente prevista na lei. O exemplo mais comum do ato de polícia vinculado é o da licença, porque a lei prevê os requisitos para a concessão e, se o particular cumprir todos, a Administração Pública é obrigada a conceder, como na licença para dirigir veículos automotores.

A finalidade de todo ato de polícia é requisito sempre vinculado e se traduz na proteção do interesse da coletividade. Vale ressaltar que é vedado à Administração Pública o abuso do poder, algumas vezes ocorrendo por excesso de poder ou por desvio de finalidade.

A autoexecutoriedade consiste na prerrogativa de executar determinados atos que importem em restrições aos administrados, de caráter geral ou específico, sem dependência da manifestação judicial, desde que a lei autorize essa prática do ato de forma imediata. Então, verificada a presença dos pressupostos legais do ato, a Administração pratica-o imediatamente e o executa de forma integral, com objetivo de proteger algum interesse coletivo.

Essencial relatar que o princípio da autoexecutoriedade se divide em dois: a exigibilidade e a executoriedade. O primeiro consiste na capacidade da Administração de tomar decisões que imputem em obrigação para os administrados, sem consulta ao Judiciário. O segundo está relacionado com o poder da Administração de efetivar diretamente essas decisões executórias, obrigando o administrado a cumprir a obrigação. É como ensina Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2012, p. 126):

Alguns autores desdobram o princípio em dois: a **exigibilidade** (*privilège du préalable*) e a **executoriedade** (*privilège d'action d'office*). O *privilège du préalable*

resulta da possibilidade que tem a Administração de tomar **decisões executórias**, ou seja, decisões que dispensam a Administração de dirigir-se **preliminarmente** ao juiz para impor a obrigação ao administrado. A decisão administrativa impõe-se ao particular ainda contra a sua concordância; se este quiser se opor, terá que ir a juízo. O *privilège d'action d'office* consiste na faculdade que tem a Administração, quando já tomou decisão executória, de realizar **diretamente** a execução forçada, usando, se for o caso, da força pública para obrigar o administrado a cumprir a decisão.

Assim, o poder estatal não pode ser submisso ao interesse individual dos administrados, devendo atuar de forma a obrigar todos a observarem seus comandos. Em consonância com o exposto, José dos Santos Carvalho Filho (2010, p. 98) explica a coercibilidade:

Essa característica estampa o grau de imperatividade de que se revestem os atos de polícia. A Polícia Administrativa, como é natural, não pode se curvar ao interesse dos administrados de prestar ou não obediência às imposições. Se a atividade corresponder a um poder, decorrente do *ius imperii* estatal, há de ser desempenhada de forma obrigar todos a observarem seus comandos. Diga-se, por oportuno, que é intrínseco a essa característica o poder que tem a Administração de usar a força, caso necessária para vencer eventual recalcitrância.

Dessa forma, indissociável da autoexecutoriedade é a coercibilidade, que consiste na possibilidade das medidas adotadas pela Administração Pública serem impostas coativamente ao administrado, inclusive mediante o emprego de força pública para garantir o seu cumprimento, destacando o grau de imperatividade.

### **3.2.3 Ciclo de polícia**

A partir da doutrina de alguns administrativistas, como também julgados dos tribunais superiores, é proposto que, a partir da identificação das diferentes atuações que integram a atividade de polícia em sentido amplo, é possível organizar didaticamente uma sequência de atuações denominadas ciclo de polícia.

O ciclo de polícia se desenvolve em quatro fases: a) ordem de polícia; b) consentimento de polícia; c) a fiscalização de polícia e d) a sanção de polícia.

A ordem de polícia corresponde à legislação que estabelece os limites e condicionamentos ao exercício de atividades privadas e ao uso de bens. Sempre deve estar presente, sendo a fase inicial de qualquer ciclo.

O consentimento de polícia se traduz na anuência prévia da Administração, quando exigida, para a prática de determinadas atividades privadas ou para determinado exercício de poderes concernentes à propriedade privada. É materializada nos atos administrativos denominados licenças e autorizações. Naturalmente, essa fase não estará presente em todo e qualquer ciclo de polícia.

A fiscalização de polícia é a atividade mediante a qual a Administração Pública verifica se está havendo o adequado cumprimento das ordens de polícia ou se o particular obteve o consentimento de polícia quando exigido.

A sanção de polícia é a atuação administrativa coercitiva por meio da qual a Administração, constatando que está sendo violada uma ordem de polícia ou o particular não conta com o consentimento quando necessário, aplica ao infrator uma medida repressiva (sanção), dentre as previstas na legislação específica.

Importante destacar que o STJ, em 2009, no REsp 817534/MG, esclareceu que somente os atos relativos ao consentimento e à fiscalização podem ser delegados, já que os demais derivam do próprio poder de coação estatal.

ADMINISTRATIVO. PODER DE POLÍCIA. TRÂNSITO. SANÇÃO PECUNIÁRIA APLICADA POR SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. IMPOSSIBILIDADE. (...) 2. No que tange ao mérito, convém assinalar que, em sentido amplo, poder de polícia pode ser conceituado como o dever estatal de limitar-se o exercício da propriedade e da liberdade em favor do interesse público. A controvérsia em debate é a possibilidade de exercício do poder de polícia por particulares (no caso, aplicação de multas de trânsito por sociedade de economia mista). 3. As atividades que envolvem a consecução do poder de polícia podem ser sumariamente divididas em quatro grupo, a saber: (i) legislação, (ii) consentimento, (iii) fiscalização e (iv) sanção. 4. No âmbito da limitação do exercício da propriedade e da liberdade no trânsito, esses grupos ficam bem definidos: o CTB estabelece normas genéricas e abstratas para a obtenção da Carteira Nacional de Habilitação (legislação); a emissão da carteira corporifica a vontade o Poder Público (consentimento); a Administração instala equipamentos eletrônicos para verificar se há respeito à velocidade estabelecida em lei (fiscalização); e também a Administração sanciona aquele que não guarda observância ao CTB (sanção). 5. Somente os atos relativos ao consentimento e à fiscalização são delegáveis, pois aqueles referentes à legislação e à sanção derivam do poder de coerção do Poder Público. 6. No que tange aos atos de sanção, o bom desenvolvimento por particulares estaria, inclusive, comprometido pela busca do lucro – aplicação de multas para aumentar a arrecadação. (REsp nº 817534/MG; Relator: Ministro Mauro Campbell Marques; Julgamento em 10/11/2009; Segunda Turma do STJ – T2; Fonte: DJE 10/12/2009)

Feitas essas considerações preliminares, é importante analisar o exercício do poder de polícia na aplicação de multas de trânsito e seus desdobramentos.

### **3.3 As multas como exceção da autoexecutoriedade dos atos administrativos**

A autoexecutoriedade consiste na prerrogativa da Administração Pública de praticar atos e colocá-los em imediata execução, independente de ordem judicial, impondo obrigações aos particulares, em vistas ao interesse coletivo. Tanto é autoexecutória a restrição imposta em caráter geral, como a que se dirige diretamente ao indivíduo. Assim, a autoexecutoriedade não depende de autorização de qualquer outro Poder, desde que a lei

autorize o administrador a praticar o ato de forma imediata. É atributo típico do poder de polícia, presente, sobretudo, nos atos repressivos de polícia, com objetivo de proteger determinado interesse público.

Entretanto, nem toda atuação de polícia administrativa pode ser levada a termo de forma autoexecutória, como a cobrança das multas administrativas, pois constituem um crédito não tributário da fazenda pública, que somente podem ser exigíveis por meio de uma ação judicial de execução. É o mesmo entendimento de José dos Santos Carvalho Filho (2010, p. 96):

Impõem-se, ainda, duas observações. A primeira consiste no fato de que há atos que não autorizam a imediata execução pela Administração, como é o caso das multas, cuja cobrança só é efetivamente concretizada pela ação própria na via judicial. A outra é que a autoexecutoriedade não deve constituir objeto de abuso de poder, de modo que deverá a prerrogativa compatibilizar-se com o princípio do devido processo legal para o fim de ser a Administração obrigada a respeitar as normas legais.

Por isso, a ordem jurídica retira o poder do Estado de autoexecutar as suas decisões nas ocasiões mais críticas de ameaça às liberdades individuais, como na desapropriação forçada e na execução da dívida ativa, obrigando o administrador a se dirigir ao Poder Judiciário, instituindo relação processual capaz de reduzir as prerrogativas estatais advindas da supremacia do interesse público, presente no âmbito das relações de direito administrativo. Dessa forma, fornece ao administrado condições para apresentar defesa diante de um juiz imparcial, concretizando o devido processo legal, concretizando o art. 5º, inciso LIV, da CF/88.

No entanto, é possível notar que essas limitações à autoexecutoriedade, com relação às multas de trânsito, não são respeitadas. Primeiro, porque ocorre uma efetiva execução, e não apenas uma simples cobrança, quando é exigido o pagamento para que o veículo seja licenciado. Segundo, que o condutor que não quitar as multas, fica impedido de conduzir regularmente, limitando os direitos de dirigir e de propriedade sobre o veículo, sem o devido processo legal necessário. Como explica Nagib Slaibi Filho, em seu artigo “As multas de trânsito e o devido processo de lei” (2011, *on line*):

O exercício da garantia do due process of Law impede a executoriedade da multa de trânsito; tal execução somente pode se realizar através dos procedimentos administrativos e judiciais previstos na Lei no 6.830, de 22 de setembro de 1980, quanto à cobrança da Dívida Ativa. [...]

A Súmula 527 do S.T.F. anuncia não ser lícito à autoridade proibir que o contribuinte em débito adquira estampilhas, despache mercadorias nas alfândegas e exerça as suas atividades profissionais. A Súmula 323, por sua vez, é enfática ao afirmar que a apreensão ou retenção de mercadoria como meio coercitivo de cobrança de débito é inadmissível. Ora, em primeiro lugar, o Certificado de

Licenciamento Anual é documento de necessário porte pelo condutor do auto. Em segundo lugar, o fato de não o portar, enseja na retenção do veículo. Em terceiro lugar, para obtê-lo, tem o seu proprietário de quitar todos os impostos e multas, mesmo aqueles que não são de sua responsabilidade pessoal. Assim, não faz outra coisa o Estado, a não ser impedir que o proprietário do auto utilize-o sem antes quitar os débitos com a Fazenda – destaque-se – sem qualquer crivo do contraditório, necessariamente existente na ação de execução fiscal. Deste modo, podemos claramente concluir que sem o devido processo legal o Estado impõe aos proprietários de veículos restrição ao direito líquido e certo de usar, gozar e dispor de seu bens. Tal conduta, de flagrante ilegalidade, encontra remédio no instrumento garantidor do mandado de segurança.

Os defensores dessa execução forçada das multas justificam que a autoexecutoriedade é possível em virtude do permissivo legal, constante no §2º, do art. 131 do CTB, que determina que só considerará o veículo licenciado, estando quitados todos os débitos relativos a tributos, encargos e multas de trânsito e ambientais, vinculados ao veículo. Analisando desse modo, só se procura aplicar a letra fria da lei, sem buscar uma interpretação conforme a Constituição ou mesmo uma análise mais apurada da finalidade da norma e sua essência.

Dessa forma, é possível concluir que essa inconstitucional execução forçada apresenta-se como sanção de natureza política, vedada pelo ordenamento jurídico, com objetivo ilícito de garantir as grandes arrecadações financeiras com as multas de trânsito. Em um primeiro momento, o Estado cerca-se de formas para responsabilizar inteiramente os cidadãos pela segurança no trânsito, providenciando uma forte fiscalização para aplicação de multas. Em um segundo momento, providencia uma forma de efetivar de forma rápida a arrecadação, sem precisar recorrer ao judiciário, praticando uma execução forçada.

Definitivamente, a finalidade pedagógica das multas decorrentes do objetivo de oferecer uma segurança no trânsito é praticamente esquecida em face da preocupação em assegurar a arrecadação dos recursos através das multas.

### **3.4 A ilegalidade da imputação da responsabilidade de quaisquer infrações ao proprietário do veículo**

A Resolução nº 108/99 do COTRAN (Conselho Nacional de Trânsito), ainda em vigor, dispõe acerca da responsabilidade pelo pagamento das multas. Estabeleceu que o proprietário do veículo será sempre responsável pelo pagamento da penalidade de multa, independentemente da infração cometida, mesmo quando o condutor for indicado como condutor-infrator nos termos da lei. Vale a transcrição dos dois artigos dessa resolução:

## RESOLUÇÃO Nº-108 DE 21, DE DEZEMBRO DE 1999

Art.1º Fica estabelecido que o proprietário do veículo será sempre responsável pelo pagamento da penalidade de multa, independente da infração cometida, até mesmo quando o condutor for indicado como condutor-infrator nos termos da lei, não devendo ser registrado ou licenciado o veículo sem que o seu proprietário efetue o pagamento do débito de multas, excetuando-se as infrações resultantes de excesso de peso que obedecem ao determinado no art. 257 e parágrafos do Código de Trânsito Brasileiro.

Art.2º. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Essa determinação vai de encontro ao próprio CTB, art. 257, que prevê as distinções de responsabilidades do condutor e proprietário do veículo, nos §§ 2º e 3º, violando também o princípio constitucional da individualização da pena. Senão veja-se:

Art. 257. As penalidades serão impostas ao condutor, ao proprietário do veículo, ao embarcador e ao transportador, salvo os casos de descumprimento de obrigações e deveres impostos a pessoas físicas ou jurídicas expressamente mencionados neste Código.

[...]

§ 2º Ao proprietário caberá sempre a responsabilidade pela infração referente à prévia regularização e preenchimento das formalidades e condições exigidas para o trânsito do veículo na via terrestre, conservação e inalterabilidade de suas características, componentes, agregados, habilitação legal e compatível de seus condutores, quando esta for exigida, e outras disposições que deva observar.

§ 3º Ao condutor caberá a responsabilidade pelas infrações decorrentes de atos praticados na direção do veículo.

Importante ressaltar que as multas administrativas têm como finalidade desestimular a prática das condutas censuradas ou constranger ao cumprimento das obrigatórias, por isso que é fundamental que a sanção recaia sobre o infrator.

Assim, resta claro que a Resolução nº 108/99 do CONTRAN busca facilitar a cobrança e execução das multas de trânsito, garantindo melhores meios para uma arrecadação eficiente, tendo em vista que, ao vincular as multas aos proprietários, o licenciamento do veículo só poderá ser efetuado com a quitação das multas, como será melhor abordado em tópico posterior. Como ensina Nagib Slaibe Filho, em seu artigo: *As multas de trânsito e o devido processo de lei (2011, on line)*:

A Resolução no 108, de 21 de dezembro de 1999, do Conselho Nacional de Trânsito, ao impor ao proprietário a responsabilidade pelo pagamento da multa de trânsito, independente da infração cometida, e até mesmo quando o condutor foi indicado como o infrator, **extrapola os limites da regulamentação decorrentes da Lei no 9.503, que institui o Código Brasileiro de Trânsito, cujo art. 257 prevê a distinção das responsabilidades** do condutor, do proprietário do veículo, do embarcador e do transportador. Tal ato administrativo normativo, exorbitando do poder regulamentar, não confere eficácia aos seus comandos, principalmente quando

posto em contraste perante os tribunais, estes no cumprimento do dever constitucional de anteparo contra as ilegalidades. (grifo nosso)

Portanto, a Resolução nº 108/99 do COTRAN está destoante tanto do CTB como também da Constituição Federal. Com relação ao CTB, ocorreu a rejeição das determinações que distinguem as responsabilidades dos condutores e proprietários, já a inconstitucionalidade deriva do ferimento do princípio da pessoalidade da pena (CF/88, art. 5º, inc. XLV), já que as sanções de trânsito objetivam castigar o infrator, e não gerar renda ao Estado. E, como já se disse, todo ato administrativo que se desvia do fim colimado, é ilegal.

### 3.5 Execução forçada das multas através do licenciamento anual veicular

Essa problemática envolve a capacidade da Administração Pública de executar, forçosamente, os débitos relativos às multas, tributos e encargos, quando exigem a quitação dos mesmos para expedição do licenciamento anual veicular e do certificado de registro de veículo, tornando irregular o condutor inadimplente.

É que o pagamento das multas é requisito exigido para o licenciamento dos veículos, ou seja, o cidadão é obrigado a quitar suas multas para que seja expedido o seu certificado de licenciamento anual, independente da responsabilidade das infrações cometidas. Assim como determina os art. 130; 131, §2º e 133; do CTB:

Art. 130. Todo veículo automotor, elétrico, articulado, reboque ou semi-reboque, para transitar na via, **deverá ser licenciado anualmente** pelo órgão executivo de trânsito do Estado, ou do Distrito Federal, onde estiver registrado o veículo.

[...]

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

[...]

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

[...]

Art. 133. É obrigatório o porte do Certificado de Licenciamento Anual. (grifo nosso)

Do mesmo modo, também é exigida a quitação dos débitos fiscais e das multas para a expedição do Certificado de Registro de Veículo. Essa determinação limita o direito de dispor da coisa, pois esse certificado é necessário para a transferência da propriedade do veículo. É o que se vê do art. 123 e 128 do CTB:

Art. 123. **Será obrigatória a expedição de novo Certificado de Registro de Veículo** quando:

I – **for transferida a propriedade;**

II – o proprietário mudar o Município de domicílio ou residência;

III – for alterada qualquer característica do veículo;

IV – houver mudança de categoria.

Art. 124. Para a expedição do novo Certificado de Registro de Veículo serão exigidos os seguintes documentos:

[...]

VIII – **comprovante de quitação de débitos relativos a tributos, encargos e multas de trânsito vinculados ao veículo**, independentemente da responsabilidade pelas infrações cometidas;

Art. 128. **Não será expedido novo Certificado de Registro de Veículo enquanto houver débitos fiscais e de multas de trânsito e ambientais**, vinculadas ao veículo, independentemente da responsabilidade pelas infrações cometidas. (grifo nosso)

Dessa forma, o condutor com débitos fiscais ou multas pendentes, fica impossibilitado de continuar conduzindo por falta da regularização de seu veículo. Importante esclarecer que conduzir veículo sem o devido licenciamento ou registro é infração de natureza gravíssima, tendo como penalidades a multa no valor de R\$ 191,94 (valor convertido de UFIR, correspondente à multa gravíssima sem agravamento) e a apreensão do veículo. Como demonstra o CTB, em seu art. 230, inciso V:

Art. 230. Conduzir o veículo:

[...]

V – que não esteja registrado e devidamente licenciado;

[...]

Infração – gravíssima;

Penalidade – multa e apreensão do veículo;

Medida administrativa – remoção do veículo;

Portanto, é imperioso concluir que existe uma forte coação sobre os condutores a pagar seus débitos fiscais e de multas pendentes, qual seja, a mitigação dos direitos de propriedade sobre o veículo. É que o condutor, nessa situação, fica impossibilitado de dirigir e transferir a propriedade do veículo, o que cerceia os direitos de usar e dispor da coisa.

Ademais, se as autoridades de trânsito autuarem um veículo não regularizado, o mesmo será apreendido e removido para o pátio do órgão público, como descrito na penalidade e medida administrativa supratranscrita, e somente será liberado após o pagamento de todos os débitos pendentes, incluídas as despesas com o transporte e manutenção do veículo no pátio. Como consagra o art. 262, §2º, do CTB:

Art. 262. O veículo apreendido em decorrência de penalidade aplicada será recolhido ao depósito e nele permanecerá sob custódia e responsabilidade do órgão

ou entidade apreendedora, com ônus para o seu proprietário, pelo prazo de até trinta dias, conforme critério a ser estabelecido pelo CONTRAN.

[...]

§ 2º A restituição dos veículos apreendidos só ocorrerá mediante o prévio pagamento das multas impostas, taxas e despesas com remoção e estada, além de outros encargos previstos na legislação específica.

Além disso, é indiscutível que o direito de dirigir, atualmente, integra o direito de cidadania, tendo em vista que o mesmo está intimamente associado com diversos outros direitos e atividades relacionados à vida em sociedade, como trabalhar, comprar produtos essenciais à vida comum, lazer e transporte de modo geral. Em consonância com o exposto, Márcio Manoel Maidame disserta um pouco sobre o direito de dirigir, em seu artigo O Código de Trânsito Brasileiro à Luz dos Princípios do Direito Sancionador (2009, on line):

*Hoje, o direito de dirigir é fundamental para realização da maioria das atividades do homem moderno. O Des. Nagib Slaibi Filho, desenvolvendo raciocínio insofismável, comprova que em nossos dias "o direito de transitar nas vias terrestres, nos termos da lei, integra-se no direito de cidadania, posto como princípio fundamental do Estado Democrático de Direito (Constituição, art. 1º)."Dos profissionais mais gabaritados aos mais humildes, todos necessitam de seus veículos para bem desempenhar seus relevantes serviços à sociedade. E nesta lida diária com compromissos variados e tempo escasso, todos estão sujeitos a, aqui e ali, cometerem infrações.*

*Não defendemos aqui a impunidade, e a conseqüente selvageria. Defendemos que as penas sejam justas, atingindo sua finalidade educativa, e que não se traduzam em meio de destruição da vida profissional dos cidadãos. Em suma: "Faça-se justiça; porém salve-se o mundo eo homem de bem que no mesmo se agita, labora, produz."*

Como já demonstrado anteriormente, as multas administrativas, inclusive as decorrentes do trânsito, não suportam a cobrança forçada pela Administração Pública, pois são exceções ao princípio da autoexecutoriedade dos atos administrativos, devendo o Estado se dirigir ao Poder Judiciário, através do processo de execução da Dívida Ativa, tendo em vista as máximas constitucionais que a lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito (art. 5º, XXXV, CF/88), no qual podemos incluir o exercício pleno do direito de propriedade, e ninguém será privado de seus bens, no caso os veículos automotores, sem o devido processo legal (art. 5º, LIV, CF/88):

Constituição Federal de 1988

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a **inviolabilidade do direito** à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à **propriedade**, nos termos seguintes:

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;**(grifo nosso)

Dessa forma, é possível concluir que o Estado desobedece aos preceitos constitucionais, quando impõe aos proprietários de veículos a restrição ao direito líquido e certo de usar, gozar e dispor de seus bens, sem o estabelecimento do devido processo legal.

Nagib Slaibe Filho comenta o problema, dizendo que os órgãos de trânsito, ao pretenderem cumprir o princípio da legalidade referido no art. 37, caput, da Carta da República, também estão vinculados aos demais comandos constitucionais, principalmente o conjunto de princípios que se denominou de *due process of Law*, postos como garantias fundamentais no Título II da Lei Maior, ainda afirma em seu artigo As Multas de Trânsito e o Devido Processo de Lei (2011, on line):

Ora, em primeiro lugar, o Certificado de Licenciamento Anual é documento de necessário porte pelo condutor do auto. Em segundo lugar, o fato de não o portar, enseja na retenção do veículo. Em terceiro lugar, para obtê-lo, tem o seu proprietário de quitar todos os impostos e multas, mesmo aqueles que não são de sua responsabilidade pessoal. Assim, não faz outra coisa o Estado, a não ser impedir que o proprietário do auto utilize-o sem antes quitar os débitos com a Fazenda – destaque-se – sem qualquer crivo do contraditório, necessariamente existente na ação de execução fiscal. Deste modo, podemos claramente concluir que sem o devido processo legal o Estado impõe aos proprietários de veículos restrição ao direito líquido e certo de usar, gozar e dispor de seu bens. Tal conduta, de flagrante ilegalidade, encontra remédio no instrumento garantidor do mandado de segurança.

Portanto, a exigência do pagamento das multas como requisito para o licenciamento e registro dos veículos atenta contra os princípios do contraditório e ampla defesa, contra as garantias constitucionais da liberdade, da propriedade, da inafastabilidade de apreciação judicial e do devido processo legal.

No entanto, existe um fator positivo para a Administração Pública que parece ser suficiente para manter a sistemática do trânsito funcionando dessa forma: a grande eficiência na arrecadação dos recursos financeiros advindos das multas de trânsito. Será demonstrado no presente estudo o grande impacto social dos vultosos valores arrecadados, o que torna qualquer mudança regulamentar uma mera abstração, pois uma vez acostumado em manusear esses grandes recursos, os órgãos públicos não medirão esforços para mantê-los.

### **3.5.1 Evolução jurisprudencial**

O tema é controverso, existem posicionamentos que procuram satisfazer a sede de arrecadação da Administração com argumentos que valorizam a ampla defesa na esfera administrativa dos órgãos de trânsito. Em contrapartida, são fartos os argumentos pela

ilegalidade da exigência de quitação das multas como requisito para o licenciamento anual veicular.

A primeira tentativa de pacificar o problema partiu do STJ, quando emitiu a Súmula nº 127, a qual permitia essa exigência caso as multas tivessem sido devidamente notificadas:

STJ Súmula nº 127- 14/03/1995 – DJ 23.03.1995

Renovação da Licença de Veículo – Pagamento de Multa – Notificação

É ilegal condicionar a renovação da licença de veículo ao pagamento de multa, da qual o infrator não foi notificado.

Entretanto, esse destaque da notificação para evidenciar a possibilidade de defesa administrativa do possível infrator não foi suficiente para convencer a jurisprudência pátria. A título exemplificativo, segue uma ementa de decisão do Tribunal Estadual do Rio Grande do Sul, de 2001, pelo relator Desembargador Vasco Della Giustina, que decidiu pela impossibilidade de condicionar o licenciamento de veículo ao pagamento das multas:

**EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. NULIDADE DE ATO ADMINISTRATIVO. INFRAÇÃO DE TRANSITO. PENALIDADE SEM O DEVIDO PROCESSO LEGAL. SUSPENSÃO DA EMISSÃO DO REGISTRO DE LICENCIAMENTO ANTE A EXISTÊNCIA DE MULTA IMPAGA. OBSTÁCULO AO EXERCÍCIO DO DIREITO DE PROPRIEDADE. NÃO PODE A AUTORIDADE ADMINISTRATIVA, AO APLICAR A PENALIDADE POR INFRAÇÃO DE TRANSITO VIOLAR A GARANTIA DA AMPLA DEFESA E O PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO, CONSAGRADOS NA LEI MAIOR. DEVE OBSERVAR O DEVIDO PROCESSO LEGAL, SOB PENA DE NULIDADE DA SANÇÃO IMPOSTA. EM DECORRÊNCIA DISTO, NÃO PODE A EMISSÃO E ENTREGA DO CERTIFICADO DE REGISTRO E LICENCIAMENTO DE VEICULO, BEM COMO A CNH DEFINITIVA SEREM CONDICIONADOS AO PRÉVIO PAGAMENTO DAS MULTAS APLICADAS, SOB PENA DE OBSTACULIZAR O DIREITO DE PROPRIEDADE, CONSTITUCIONALMENTE CONSAGRADO. SENTENÇA CONFIRMADA EM REEXAME NECESSÁRIO. (REEXAME NECESSÁRIO Nº 70003166782, QUARTA CÂMARA CÍVEL, TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RS, RELATOR: DES. VASCO DELLA GIUSTINA, JULGADO EM 28/12/01) (grifo nosso)**

Do mesmo modo, a jurisprudência foi confirmando o entendimento em casos semelhantes, como exemplo segue nova decisão do Tribunal Estadual do Rio Grande do Sul, de 2002, tendo como relator o Desembargador Adão Sérgio do Nascimento Cassiano:

**EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO. INFRAÇÃO DE TRANSITO. PENALIDADE. DEVIDO PROCESSO LEGAL. AGENTE DE TRANSITO E AUTORIDADE DE TRANSITO. DISTINÇÃO. AGENTE E AUTORIDADE DE TRANSITO NÃO SE CONFUNDEM. O PRIMEIRO LAVRA O AUTO DE INFRAÇÃO, MAS NÃO JULGA NEM APLICA PENALIDADE. O SEGUNDO JULGA A CONSISTÊNCIA DO AUTO E APLICA A PENALIDADE. O SUJEITO PASSIVO DEVE SER NOTIFICADO DO AUTO DE INFRAÇÃO PARA EXERCER O DIREITO DE DEFESA E, JULGADA A CONSISTÊNCIA DO AUTO E APLICADA A PENALIDADE, DEVE TAMBÉM SER O SUJEITO PASSIVO NOTIFICADO PARA EXERCITAR SEU DIREITO DE RECURSO, TUDO EM HOMENAGEM AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL, AUTO-**

APLICÁVEL, DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA COM OS MEIOS A ELA INERENTES (CF, ART. 5º, LV, E § 1º). **NÃO HÁ CONDICIONAR O LICENCIAMENTO DE VEICULO AO PAGAMENTO DE MULTA, TRIBUTO OU OUTRAS VERBAS, POIS TAL IMPORTA EM COAÇÃO INDEVIDA PARA O PAGAMENTO DE DIVIDA, AFETANDO O DIREITO DE IR E VIR E A DISPONIBILIDADE DO BEM PELO PROPRIETÁRIO.** AGRAVO PROVIDO. (AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 70003866365, PRIMEIRA CÂMARA ESPECIAL CÍVEL, TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RS, RELATOR: DES. ADÃO SÉRGIO DO NASCIMENTO CASSIANO, JULGADO EM 24/04/02) (grifo nosso)

Quando a temática chegou ao Supremo Tribunal Federal, as decisões foram no sentido de manter a controvérsia no âmbito da legislação infraconstitucional com a compreensão que, no caso do licenciamento anual veicular e multas, não existe conotação constitucional, deixando de decidir o mérito da questão. Como decidiu o STF, em 2007, no RE 377.348 AgR/RS:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. MULTA. LICENCIAMENTO. NORMA INFRACONSTITUCIONAL. OFENSA INDIRETA. REEXAME DE PROVAS. IMPOSSIBILIDADE EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO.

1. Controvérsia decidida à luz de normas infraconstitucionais. Ofensa indireta à Constituição do Brasil.

2. Reexame de fatos e provas. Inviabilidade do recurso extraordinário. Súmula n. 279 do STF. Agravo regimental a que se nega provimento.

(Processo: RE-AgR 377348 RS; Relator: Ministro Eros Grau; Órgão Julgador: 2ª Turma; Julgamento em 10/04/2007; Fonte: DJ de 11/05/2007)

Tal decisão manteve o entendimento que a Suprema Corte vinha firmando, como exemplos, seguem ementas de julgados anteriores do STF, de 2005 e 2002, respectivamente, no mesmo sentido:

EMENTA: Agravo regimental em agravo de instrumento.[...] 2. Recurso que não demonstra o desacerto da decisão agravada. **3. Licenciamento de veículo sem o pagamento de multa. Controvérsia infraconstitucional.** Ofensa reflexa à CF/88. Precedente. 4. Legitimidade dos agentes da CET. Matéria Infraconstitucional. Ofensa reflexa. Precedente. 5. Agravo regimental a que se nega provimento. (AI n. 471.656-AgR, Relator Ministro Gilmar Mendes, DJ de 04.03.05) (grifo nosso)

EMENTA: Licenciamento de veículo. Multa. Recolhimento Prévio. Ausência de prequestionamento. Fundamento não afastado. Reexame de provas. Ofensa a direito local. Regimento não provido. (AI n. 380.695- AgR, Relator Ministro Nelson Jobim, DJ de 04.10.02)

Devido aos posicionamentos acima, cabia ao Superior Tribunal de Justiça tentar unificar o entendimento jurisprudencial acerca da interpretação do CTB, então, com a publicação da Súmula nº 312, o STJ ratificou o entendimento anterior, entendendo plenamente legal a exigência de quitação das multas como requisito para o licenciamento, caso o infrator tenha sido devidamente notificado. Observe-se:

STJ Súmula nº 312 – 11/05/2005 – DJ 23.05.2005

Processo Administrativo – Multa de Trânsito – Notificações da Autuação e da Aplicação da Pena

No processo administrativo para imposição de multa de trânsito, são necessárias as notificações da autuação e da aplicação da pena decorrente da infração.

Com isso, o STJ buscou afastar as violações aos princípios constitucionais destacando a possibilidade de defesa administrativa a partir da devida notificação e, a *contrario sensu*, reconheceu a legalidade da malsinada exigência de quitação das multas para licenciamento, caso tenham sido devidamente notificadas ao infrator. Entendeu que, não obstante essa exigência invadir sobremaneira a esfera privada dos infratores, a notificação permite ao administrado o pleno exercício do direito de defesa na esfera administrativa, que poderá resultar em decisão que suspenda os efeitos negativos das multas, permitindo o licenciamento.

Um importante precedente motivador da emissão dessa Súmula nº 312 foi a decisão do STJ no Recurso Especial 594.148-RS, de 04/03/2004, o Relator Luiz Fux decidiu que apesar de ressaltar que a Administração Pública não pode impor aos administrados sanções que repercutam no seu patrimônio sem a preservação da ampla defesa, a análise da consistência do auto de infração à luz da defesa propiciada é suficiente para assegurar a ampla defesa. Seguem as transcrições das principais considerações:

ADMINISTRATIVO. INFRAÇÃO DE TRÂNSITO. PENALIDADE. PRÉVIA NOTIFICAÇÃO. AMPLA DEFESA E CONTRADITÓRIO. APLICAÇÃO ANALÓGICA DA SÚMULA 127/STJ. O CÓDIGO DE TRÂNSITO IMPÔS MAIS DE UMA NOTIFICAÇÃO PARA CONSOLIDAR A MULTA. AFIRMAÇÃO DAS GARANTIAS PÉTREAS CONSTITUCIONAIS NO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO.

[...]

2. Nas infrações de trânsito, a análise da consistência do auto de infração à luz da defesa propiciada é premissa inafastável para a aplicação da penalidade e consectário da garantia da ampla defesa assegurada no inciso LV, do artigo 5º da CF, como decorrência do *due process of law* do direito anglo-norte-americano, hoje constitucionalizado na nossa Carta Maior.

3. A garantia da plena defesa implica a observância do rito, as cientificações necessárias, a oportunidade de objetar a acusação desde o seu nascedouro, a produção de provas, o acompanhamento do iter procedimental, bem como a utilização dos recursos cabíveis.

4. A Administração Pública, mesmo no exercício do seu poder de polícia e nas atividades *self executing* não pode impor aos administrados sanções que repercutam no seu patrimônio sem a preservação da ampla defesa, que *in casu* se opera pelas notificações apontadas no CTB.

[...]

7. Revelando-se procedente a imputação da penalidade, após obedecido ao devido processo legal, a autoridade administrativa recolherá, sob o pálio da legalidade a famigerada multa pretendida abocanhar açodadamente.

(Recurso Especial nº 594.148 – RS; Relator: Ministro Luiz Fux; Julgamento em 04/03/2004; Fonte: DJ de 22/03/2004, p. 257)

Entretanto, o STJ não tomou a decisão mais prudente, tendo em vista que partiu de um pressuposto ilusório que os âmbitos administrativos dos órgãos de trânsito são imparciais e céleres na tramitação dos seus processos. Além disso, acabou permitindo a execução forçada das multas pela obrigação da quitação das mesmas para o licenciamento, ao se fazer uma interpretação conjunta das súmulas nº 127 e nº 312. Dessa forma, é imperioso concluir o inadmissível, ou seja, que a simples oferta de defesa no âmbito administrativo do mesmo órgão aplicador da sanção o autoriza a executar forçadamente a multa, sem autorização do Judiciário.

Na verdade, as multas discutidas administrativamente continuam a exercer plenamente seus efeitos e, por mais absurdo que possa parecer, se chegar ao tempo de licenciar o veículo e não houver decisão que suspenda os efeitos da infração, as multas terão que ser pagas de qualquer forma, obrigando os condutores a buscarem o Judiciário para corrigir tamanha injustiça, na espera de obter decisão que suspenda os efeitos das multas. É o que os tribunais vêm decidindo de forma pacífica, como podemos perceber em decisão modelo do TJ-SC, na Apelação Cível em Mandado de Segurança MS 459238 SC 2011.045923-8 (TJ-SC):

MANDADO DE SEGURANÇA. MULTA DE TRÂNSITO. PLEITO OBJETIVANDO A EXPEDIÇÃO DE CERTIFICADO DE LICENCIAMENTO INDEPENDENTE DO PAGAMENTO DA MULTA E A ANULAÇÃO DE AUTO DE INFRAÇÃO EM VIRTUDE DE LANÇAMENTO EQUIVOCADO CONTRA A PESSOA DO IMPETRANTE. SENTENÇA QUE SE OCUPOU APENAS DO PRIMEIRO PEDIDO. JULGAMENTO CITRA PETITA. NULIDADE SUPERADA PELA VERIFICAÇÃO DE FATO SUPERVENIENTE. ATENDIMENTO DO SEGUNDO PEDIDO ATRAVÉS DE ULTERIOR PROVIMENTO DE RECURSO ADMINISTRATIVO. PERDA DE OBJETO DA APELAÇÃO. RECURSO PREJUDICADO. **RENOVAÇÃO DE LICENCIAMENTO DE VEÍCULO CONDICIONADO AO PAGAMENTO DE MULTA. PENDÊNCIA DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS AO TEMPO DA IMPETRAÇÃO. ILEGALIDADE DA EXIGÊNCIA. SENTENÇA CONFIRMADA NESTE PONTO.** REMESSA DESPROVIDA. (Processo: MS 459238; Relator: Des. Newton Janke; Julgamento: 09/08/2011; Órgão Julgador: Segunda Câmara de Direito Público; Publicação: Apelação Cível em Mandado de Segurança nº 459238, de Itajaí) (grifo nosso).

Ademais, devido à ineficiência da via administrativa dos órgãos de trânsito, o que existe é apenas uma aparência de ampla defesa, tendo em vista que as decisões, em sua grande maioria, beneficiam a arrecadação da Administração Pública. Ainda, outros fatores comprometem a fidedignidade do registro das infrações e conhecimento do devido infrator, como os possíveis erros nos aparelhos eletrônicos, as multas aplicadas sem fotos ou documentos que comprovem o fato e a clonagem de placas dos veículos.

Além disso, o CTB exige a impugnação do recurso no próprio órgão executivo de trânsito, que pode ser feita apenas em horário comercial, dificultando o exercício do direito de defesa, pois exige que os condutores se ausentem dos seus empregos e reservem um longo tempo do seu dia nas filas de atendimento. Como se depreende do *caput* dos arts. 285 e 287 do CTB:

Art. 285. O recurso previsto no art. 283 será interposto perante a autoridade que impôs a penalidade, a qual remetê-lo-á à JARI, que deverá julgá-lo em até trinta dias.

[...]

Art. 287. Se a infração for cometida em localidade diversa daquela do licenciamento do veículo, o recurso poderá ser apresentado junto ao órgão ou entidade de trânsito da residência ou domicílio do infrator.

Esse fato desencoraja a defesa contra as multas, mesmo que flagrantemente injustas, já que para muitos cidadãos, mais vale pagar a penalidade do que passar por toda a dificuldade imposta pela legislação, até mesmo porque as decisões são quase sempre em favor das autoridades de trânsito. Assim disserta Nagib Slaibe Filho, em seu artigo *As Multas de Trânsito e o Devido Processo de Lei* (2011, on line):

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

**A argumentação é totalmente desprovida de fundamento.** Em primeiro lugar, um eventual recurso é interposto para a própria estrutura do beneficiário da multa, ou seja, para as chamadas JARIS, o que – por si só – subtrai qualquer possibilidade de imparcialidade no julgamento administrativo. Em segundo, somente determinados instrumentos registram a infração com total comprovação da placa do veículo mediante foto. Em terceiro, mesmo estes instrumentos podem ser enganados pelo fenômeno da clonagem, muito comum na cidade. Destarte, no âmbito administrativo, o princípio da ampla defesa não estaria garantido. (grifo nosso)

Após o STJ ter pacificado o entendimento da legalidade da exigência da quitação das multas desde que devidamente notificadas ao infrator, através das súmulas nº 127 e nº 312, e o STF ter atribuído a temática a circunscrição de infraconstitucionalidade, os tribunais estaduais foram adotando o mesmo posicionamento, tendo em vista que o caso teria como destino o próprio STJ.

Dessa forma, apesar das súmulas do STJ não apresentarem efeito vinculante, o Judiciário pátrio vem decidindo no sentido das mesmas, tendo em vista que as decisões do STF determinaram que o assunto está no âmbito da legislação infraconstitucional, apenas com ofensa indireta à Constituição Federal. Assim, a controvérsia de interpretação dos dispositivos do CTB desaguaria no STJ.

Decisão que representa bem essa problemática foi emitida pelo Tribunal de Justiça do Ceará, em 08 de setembro de 2009, no processo 774373-19.2000.8.06.0001/0, que chegou a afirmar o entendimento pela impossibilidade da exigência de quitação para o licenciamento, mas decidiu em sentido contrário devido à evolução jurisprudencial do STJ e o fato desse tribunal superior ser responsável pela interpretação final do direito infraconstitucional federal. Vale transcrever trecho da sentença:

[...]Superada essa análise, deve-se focar agora a atenção no tocante ao licenciamento do veículo e o pagamento de multas, bem como a notificação decorrente das infrações de trânsito. **Em ocasião pretérita, quando respondi pela 7ª Vara da Fazenda Pública, tive oportunidade de enfrentar o tema, manifestando-me pela impossibilidade de exigência do recolhimento de multa para o fim de licenciamento de veículo**, tendo em vista que me parecia à época extremamente grave o dilema em que se encontraria o proprietário do veículo, no instante em que não concordasse com a multa que lhe foi aplicada: ou transitaria irregularmente, sem o licenciamento; ou pagaria uma multa que entende indevida, somente para obter o licenciamento, para depois postular o ressarcimento do que entende ter sido pago indevidamente. [...] **Entretanto, o Superior Tribunal de Justiça já sumulou o assunto, manifestando-se por intermédio do verbete 312, no sentido de que "no processo administrativo para imposição de multa de trânsito, são necessárias as notificações da autuação e da aplicação da pena decorrente da infração."** Desse modo, aquele Tribunal se posicionou pela exigência de concessão ao proprietário do veículo e/ou condutor do exercício do direito de ampla defesa na seara administrativa, como condição da aplicação da penalidade administrativa (multa de trânsito).[...] **Essas razões me levam a adotar tal posicionamento, tendo em vista a origem da orientação jurisprudencial, no caso, do Tribunal encarregado da interpretação final do direito infraconstitucional federal (STJ).E essa matéria de licenciamento de veículo e aplicação de multas, conforme já decidido pelo Supremo Tribunal Federal, não tem conotação constitucional (RE-AgR 377.348), daí porque a Súmula 312 do SJT há de ser considerada de fato como a derradeira interpretação sobre o assunto. (...)** Publique-se. Registre-se. Intimem-se. Fortaleza, 8 de setembro de 2009. (grifo nosso) Disponível em: <[www4.tjce.jus.br/sproc2/paginas/ResConTeor.asp?TXT\\_SEQUENCIAL=277731](http://www4.tjce.jus.br/sproc2/paginas/ResConTeor.asp?TXT_SEQUENCIAL=277731)> Acesso em 28/05/2014.

Mesmo assim, os tribunais estaduais não são unânimes em seguir o STJ, existindo decisões que afastam a aplicação das normas do CTB que impõem o condicionamento do pagamento das multas para o licenciamento. Para esses casos, a Administração busca socorro ao STF para garantir a grande arrecadação, sob o argumento de que os tribunais estaduais, ao afastar aplicabilidade dos dispositivos do CTB, estão declarando implicitamente a inconstitucionalidade de lei, sem o cumprimento das formalidades necessárias, desobedecendo ao disposto na Súmula Vinculante nº 10 do STF, que segue transcrita:

**VIOLA A CLÁUSULA DE RESERVA DE PLENÁRIO (CF, ARTIGO 97) A DECISÃO DE ÓRGÃO FRACIONÁRIO DE TRIBUNAL QUE, EMBORA NÃO DECLARE EXPRESSAMENTE A INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI OU ATO NORMATIVO DO PODER PÚBLICO, AFASTA SUA INCIDÊNCIA, NO TODO OU EM PARTE.**

Foram localizadas diversas Reclamações Constitucionais contra essas decisões, intentadas sob o mesmo argumento de declaração implícita de inconstitucionalidade, com a desobediência da cláusula de reserva de plenário estabelecida no art. 97 da Constituição da República: “Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público”. Como exemplo:

Rcl 7856/MG – MINAS GERAIS RECLAMAÇÃO  
Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA  
Julgamento: 23/06/2010 Órgão Julgador: Tribunal Pleno  
EMENTA: RECLAMAÇÃO. NECESSIDADE DE PRÉVIO PAGAMENTO DE MULTAS DE TRÂNSITO PARA A EXPEDIÇÃO DE CERTIFICADO DE LICENCIAMENTO ANUAL DE VEÍCULOS. AFASTAMENTO DO ART. 131, § 2º, DO CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO POR ÓRGÃO FRACIONÁRIO DE TRIBUNAL. SÚMULA VINCULANTE N. 10. DESCUMPRIMENTO CONFIGURADO. 1. **A expedição de certificado de licenciamento anual de veículos está condicionada à quitação de eventuais multas de trânsito, nos termos do art. 131, § 2º, do Código de Trânsito Brasileiro. O afastamento dessa regra, sem prévia sujeição ao procedimento estabelecido no art. 97 da Constituição da República, descumpra a Sumula Vinculante 10.** 2. Reclamação julgada procedente.(Processo: Rcl 7856/MG; Relatora: Min. CÁRMEN LÚCIA; Julgamento: 11/03/2009; Fonte: DJe-053, 20/03/2009; Órgão Julgador: Tribunal Pleno) (grifo nosso).

Como se percebe, o entendimento jurisprudencial do STJ está a favor da Administração Pública. O STF se apresenta inerte quanto ao mérito, pois apenas classificou a controvérsia como infraconstitucional. Devido a esses entendimentos dos tribunais superiores, os demais tendem a seguir o que dizem as Súmulas do STJ, entretanto, mesmo quando o judiciário decide em sentido contrário, a Administração consegue seus objetivos através de Reclamação Constitucional. Portanto, constata-se de forma notória que tudo caminha para garantir a grande arrecadação com as multas de trânsito em detrimento dos direitos dos cidadãos como também da própria natureza jurídica do instituto.

Dessa forma, só resta extirpar os dispositivos do CTB que apoiam essa malsinada conduta para modificar todo o mecanismo atual. Foi com esse objetivo que a Ordem dos Advogados do Brasil propôs a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2998/DF que, até o presente momento, ainda não alcançou decisão definitiva. Apresenta-se a seguir apenas decisão liminar que resolveu não suspender os efeitos dos dispositivos do CTB, justificando a ausência de urgência pelo grande período de tempo no qual a sistemática vem funcionando dessa maneira:

1. NESTA ADI, SÃO ATACADOS OS ARTIGOS 124, INCISO VIII, 128, 131, §2º, 161, CABEÇA E § ÚNICO, E 288, §2º, TODOS DA LEI Nº 9503/97, O CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO. A SIMPLES PASSAGEM DO TEMPO DIRECIONA À CONCLUSÃO DE NÃO CONCORRER, NA ESPÉCIE, A URGÊNCIA A DITAR MEDIDA ACAUTELADORA. PRESENTE O PRINCÍPIO DA ECONOMIA E CELERIDADE PROCESSUAIS – O MÁXIMO DE EFICÁCIA DA LEI COM O MÍNIMO DE ATIVIDADE JUDICANTE -, DEVE SER EVITADO O DUPLO JULGAMENTO, MUITO EMBORA O PRIMEIRO TENHA NATUREZA PRECÁRIA E EFÊMERA. HÁ DE SE LEVAR EM CONSIDERAÇÃO O ARTIGO 12 DA LEI Nº 9868/99. A RAZÃO DE SER DO PRECEITO É, JUSTAMENTE, EVITAR O QUE NOS ÚLTIMOS ANOS VINHA OCORRENDO, OU SEJA, A DUPLICIDADE DE APRECIÇÃO, COM SOBRECARGA DO PLENÁRIO. 2. ACIONO O DISPOSTO NO ARTIGO ACIMA TRANSCRITO. SOLICITEM-SE INFORMAÇÕES, NO PRAZO DE DEZ DIAS, E, APÓS, COLHAM-SE AS MANIFESTAÇÕES DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO E DO PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA, OBSERVANDO-SE, TANTO QUANTO POSSÍVEL, O PRAZO ASSINADO EM LEI. 3. PUBLIQUE-SE.(Processo: ADI 2998 – DF; Relator: Min. Marco Aurélio; Julgamento: 01/10/2013; Fonte: DJ 13/10/2013 PP-00069).

Em consonância com a ADI mencionada, como também com os argumentos defendidos nesse estudo pela ilegalidade da exigência de quitação dos débitos fazendários para o licenciamento anual veicular, as súmulas do STF de nº 70, 323 e 547 apresentam entendimento no mesmo sentido. Senão vejamos:

70 – É inadmissível a interdição de estabelecimento como meio coercitivo para cobrança de tributo.

323 – É inadmissível a apreensão de mercadorias como meio coercitivo para pagamento de tributos.

547 – Não é lícito à autoridade proibir que o contribuinte em débito adquira estampilhas, despache mercadorias nas alfândegas e exerça suas atividades profissionais.

É possível perceber que o STF já consagrou entendimento pela proibição da sanção política, que é podar determinado direito do administrado com o objetivo de fazer o mesmo cumprir, de modo forçado, determinada conduta. Como foi decidido, é inadmissível a sanção sobre o administrado de interditar estabelecimento, apreender mercadorias ou exercer atividades, como meio coercitivo para o pagamento dos tributos. Da mesma forma ocorre com a exigência da quitação das multas, tributos e encargos para o efetivo licenciamento veicular, pois os órgãos de trânsito apreendem os veículos, limitando o direito de dirigir e o direito de propriedade dos veículos, como meio coercitivo de pagamento dos tributos, multas e encargos.

Espera-se que, em Plenário, deem-se uma correção de rumo e a subsequente decretação da ilegitimidade constitucional da malsinada exigência do pagamento de multas para que se possam licenciar veículos automotores. Se assim não ocorrer, restará tênue a linha que mantém em vigor as Súmulas nº 70, 323 e 547, todas do STF, que têm, como pano

de fundo, a discussão das liberdades pessoais, que é o mesmo tema que sustenta a discussão da inconstitucionalidade também no caso dos dispositivos do CTB.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente estudo monográfico buscou atestar, a partir do estudo de diversos fatores das relações jurídicas advindas do trânsito, que foi desenvolvido um mecanismo de arrecadação financeira através das multas de trânsito que desvirtua a própria natureza de sanção administrativa, além de ferir vários direitos fundamentais.

Diante de uma análise inicial sobre a natureza jurídica das multas de trânsito, pôde-se notar que é de sanção administrativa, com finalidade de intimidar os eventuais infratores, para que não pratiquem os comportamentos proibidos ou para induzir a prática de comportamentos obrigatórios.

Assim, a verdadeira função que deve ser buscada na aplicação das multas é a segurança no trânsito através de uma educação que busque despertar um estímulo para que o infrator não reincida, como também para cumprir uma função exemplar na sociedade.

Ocorre que os órgãos públicos estão colocando toda a responsabilidade dessa educação sobre os administrados, resumindo suas ações em fiscalizações mais rigorosas e meios que garantam o efetivo pagamento das multas em detrimento de sua finalidade pedagógica.

Atestando esse desvirtuamento, foram abordadas as deficiências do sistema sancionatório dos pontos na CNH devido ao curto espaço de tempo de um ano no qual a sanção tem validade como também as possibilidades dos condutores fugirem completamente desse tipo de penalidade ao registrar a propriedade do veículo em nome de pessoa jurídica ou de pessoa física sem habilitação.

É de notório conhecimento público que os órgãos de trânsito cercam-se de instrumentos cada vez mais modernos de fiscalização, enquanto esquecem de investir em segurança, sinalização, engenharia de tráfego e infraestrutura. Dessa forma, a regulamentação se preocupa apenas em fomentar as sanções pecuniárias e a garantir eficientes meios de executar as multas não pagas.

Entretanto, o principal fator que é o ápice de todo esse mecanismo é a execução forçada das multas de trânsito através da obrigatoriedade de quitação delas para efetivar o licenciamento anual veicular. Assim, sem a existência de um processo judicial, que é o meio adequado para discutir com maior igualdade entre as partes, com o devido processo legal e com a ampla defesa, a Administração Pública respaldada pelo § 2º do art. 131 do CTB, mitiga os direitos de propriedade sobre os veículos e o direito de dirigir e a liberdade ao impedir o licenciamento sem a quitação das multas pendentes.

Conforme o CTB, o condutor com multas pendentes, fica impossibilitado de continuar conduzindo por falta da regularização de seu veículo. Importante esclarecer que conduzir veículo sem o devido licenciamento ou registro é infração de natureza gravíssima, tendo como penalidades a multa no valor de R\$ 191,94 (valor convertido de UFIR, correspondente à multa gravíssima sem agravamento) e a apreensão do veículo. Ademais, a transferência de propriedade também só é permitida com a quitação das multas.

A esfera subjetiva dos condutores sofre grande restrição, tendo em vista que o direito de dirigir é fundamental para realização da maioria das atividades do homem moderno e integra-se no direito de cidadania, posto como princípio fundamental do Estado Democrático de Direito, já que todos necessitam de seus veículos para bem desempenhar seus relevantes serviços à sociedade bem como ao exercício de diversos direitos fundamentais.

Abordou-se também a importante evolução jurisprudencial acerca do tema, que resultou na classificação da temática no âmbito infraconstitucional e, conseqüentemente, a pacificação pelo STJ através das Súmulas 127 e 312, que concluíram que as práticas administrativas explicadas são possíveis na condição de os condutores terem sido devidamente notificados das multas. Com fundamento que o direito de defesa ofertado na notificação supre a ampla defesa necessária e autoriza os órgãos públicos a exigir a quitação das multas para o licenciamento, como ação típica do poder de polícia.

O posicionamento foi bastante criticado, com uma análise minuciosa de alguns julgados dos tribunais estaduais do país que entenderam que tal exigência feria os princípios constitucionais da ampla defesa e do devido processo legal, em total consonância com os fundamentos apresentados durante esse trabalho monográfico.

Por fim, conclui-se que só resta extirpar os dispositivos do CTB que apoiam essa deturpada conduta para modificar todo o mecanismo atual. Foi com esse objetivo que a Ordem dos Advogados do Brasil propôs a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2998/DF, que, até o presente momento do término deste trabalho monográfico, ainda não alcançou decisão definitiva.

Assim, esperamos que o STF corrija esses abusos praticados pelos órgãos executivos de trânsito, declarando inconstitucionais os dispositivos do CTB que respaldam a ilegal exigência do pagamento de multas como requisito para licenciar veículos automotores.

Portanto, todos os fundamentos expostos convergem para a conclusão que a sistemática atual do trânsito brasileiro procura ser precisa quando o assunto é a arrecadação dos valores das multas, mesmo que sejam au tuadas de modo impessoal; o importante é registrar a multa e receber os valores com a maior taxa de adimplência possível, utilizando

para o alcance desses objetivos todos os meios necessários, desrespeitando direitos e princípios constitucionalmente previstos e desvirtuando a própria natureza jurídica das multas administrativas, com o prevailecimento de uma finalidade meramente arrecadatória para as multas de trânsito.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo**. 13ª edição. São Paulo: Impetus, 2007.

ALCHIO, Luiz Henrique Antunes. Inconstitucionalidade e ilegalidade na exigência do pagamento de multas, como requisito para licenciamento de veículos automotores. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 17, n. 3143, 8 fev. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/21034>>. Acesso em: 2 maio 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 23ª Edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GOMES, Ordeli SAVEDRA. **Código de Trânsito Brasileiro Comentado e Legislação Complementar**. 4ª Edição – Juruá Editora, 2009.

HARADA, Kiyoshy. **Direito Financeiro e Tributário**. 14ª ed. rev. e ampl. São Paulo. Atlas, 2005.

HARGER, Marcelo. A utilização de conceitos de Direito Criminal para a interpretação da Lei de Improbidade. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 15, n. 2636, 19 set. 2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/17434>>. Acesso em: 2 maio 2014.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. Multas Tributárias, Proporcionalidade e Confisco. **Revista NOMOS**, Fortaleza, 2012/1. Disponível em: <<http://mdf.secrel.com.br/dmdocuments/hugo.pdf>>. Acesso em: 27 abr. 2014.

MAIDAME, Márcio Manoel. O Código de Trânsito Brasileiro à luz dos princípios do direito sancionador - **Jus Navigandi**, Teresina, ano 14, n. 2175, 15 jun. 2009. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/12974>>. Acesso em: 23 abr. 2014.

MELLO, Celso Antonio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 29 ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

OLIVEIRA, Régis Fernandes. **Infrações e Sanções Administrativas**. 2ª Edição, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

QUITANS, Alexandre Duarte. O impacto das multas na despesa das entidades disciplinadoras de trânsito em sete capitais nordestinas. *Jus Vigilantibus*. ISSN 1983-4640, 23 de fev. de 2008. Disponível em: <<http://www.viajus.com.br/viajus.php?pagina=artigos&id=1284&idAreaSel=9&seeArt=yes>>. Acesso em: 23 abr. 2014.

SLAIBE, Nagib, Filho. AS MULTAS DE TRÂNSITO E O DEVIDO PROCESSO DE LEI. Academia Brasileira de Direito Processual Civil. Disponível em 11/10/2013: [http://www.abdpc.org.br/abdpc/artigos/Nagib%20Slaibi%20Filho%20\(3\)%20-formatado.pdf](http://www.abdpc.org.br/abdpc/artigos/Nagib%20Slaibi%20Filho%20(3)%20-formatado.pdf)

SARRAFF, Omar Heni. A aplicação de sanções administrativas no Direito de Trânsito. A multa de trânsito e sua eficácia. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 15, n. 2738, 30dez.2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/18163>>. Acesso em:19 abr. 2014.