

Ação ordinária - Transporte clandestino de passageiros - Infração de trânsito - Apreensão do veículo - Liberação condicionada ao pagamento de multa e demais despesas - Legalidade - Art. 262, § 2º, do Código de Trânsito Brasileiro - Voto vencido

Ementa: Ação ordinária. Infração de trânsito. Transporte clandestino de passageiros. Apreensão de veículo. Condicionamento da liberação ao pagamento de multa e demais despesas. Legalidade. Art. 262, § 2º, do CTB. Sentença reformada.

- Havendo prova, nos autos, de que o infrator teve conhecimento da multa aplicada no momento da infração, uma vez que atuado em flagrante delito, é legítima e válida a exigência da multa correspondente e demais despesas, como condição para a devolução do veículo, pois não consegue refutar o auto de apreensão, onde se encontra disposta a existência do transporte irregular e clandestino de passageiros.

APELAÇÃO CÍVEL Nº 1.0079.08.399367-9/001 - Comarca de Contagem - Apelante: Transcon - Autarquia Municipal de Trânsito e Transporte de Contagem, representada por Hermiton Quirino da Silva - Apelado: Aparecido da Costa Silva - Relator: DES. NEPOMUCENO SILVA

Acórdão

Vistos etc., acorda, em Turma, a 5ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, incorporando neste o relatório de fls., na conformidade da

ata dos julgamentos e das notas taquigráficas, EM REFORMAR A SENTENÇA, NO REEXAME NECESSÁRIO, PREJUDICADO O RECURSO VOLUNTÁRIO, VENCIDO O REVISOR.

Belo Horizonte, 16 de julho de 2009. - Nepomuceno Silva - Relator.

Notas taquigráficas

DES. NEPOMUCENO SILVA - Presentes os requisitos de sua admissibilidade, conheço do recurso voluntário, submetendo os autos, de ofício, ao reexame necessário, *ex vi* do art. 475, inciso I, do CPC, com a redação dada pela Lei Federal nº 10.352/01. Portanto, nesta espécie, também o conheço.

Trata-se de reexame necessário, de ofício, e de recurso voluntário, ambos em face da sentença (f. 128/147), proferida pela MM.ª Juíza de Direito da 1ª Vara da Fazenda Pública Municipal, da Comarca de Contagem, nos autos da ação ordinária c/c consignação em pagamento, ajuizada, ali, por Aparecido da Costa Silva (apelado) contra a Transcon - Autarquia Municipal de Trânsito e Transporte (apelante), a qual julgou procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade incidental do art. 7º da Lei Municipal nº 3.548/02 e determinar a restituição do veículo ao seu proprietário, independentemente do pagamento da taxa de permanência e reboque, cancelando a multa imposta.

Nas razões recursais (f. 152/158), erige-se o inconformismo da apelante, argumentando, em síntese: que o autor não se manifestou acerca da possível existência de transporte clandestino; que ele estava angariando passageiros em diversos pontos do Município de Contagem; que o transporte irregular é uma infração administrativa prevista no art. 231, VIII, do CTB, constando ainda no mesmo diploma a competência dos órgãos municipais para a sua fiscalização e aplicação de sanções, razão pela qual não há qualquer inconstitucionalidade quando o Município aplica medidas para coibir o transporte clandestino, sendo o Decreto nº 180/06 constitucional; que os passageiros estão correndo risco ao utilizarem o transporte clandestino, pois trabalham em condições ínfimas de segurança e que o condutor, além da multa, deve pagar despesas de diária e o reboque.

Contrarrazões, em óbvia infirmação (f. 160/169).

Sem interesse ministerial.

O veículo, de propriedade do apelado, foi apreendido, ao fundamento de estar realizando transporte clandestino, ali permanecendo sob a condição do pagamento da multa municipal e demais despesas.

Em razão disso, houve a busca pela tutela jurisdicional, em que, *data venia*, o il. Julgador singular não decidiu com o costumeiro e admirável acerto.

O cerne da *quaestio* diz respeito ao fato de a liberação do veículo condicionar-se ao prévio pagamento

de multa e despesas, alegando o apelado que houve conduta ilícita por parte do Poder Público.

Sem razão, *data venia*.

Pois, dos autos, se extrai que os motivos da apreensão decorrem do cometimento de infração de trânsito, gerador da apreensão segundo o Código de Trânsito, *verbis*:

Art. 135 - Os veículos de aluguel, destinados ao transporte individual ou coletivo de passageiros de linhas regulares ou empregados em qualquer serviço remunerado, para registro, licenciamento e respectivo emplacamento de característica comercial, deverão estar devidamente autorizados pelo poder público concedente.

Percebe-se que o transporte remunerado de pessoas ou bens, quando não for licenciado para esse fim, salvo casos de força maior ou com permissão da autoridade competente, tipifica a infração prevista no art. 231, inciso VIII, do Código de Trânsito Brasileiro, *verbis*:

Art. 231 - Transitar com o veículo:
[...]

VIII - efetuando transporte remunerado de pessoas ou bens, quando não for licenciado para esse fim, salvo casos de força maior ou com permissão da autoridade competente:

Infração - média;

Penalidade - multa;

Medida Administrativa - retenção do veículo.

O trânsito, em condições seguras, é um direito de todos e dever dos órgãos e entidades componentes do Sistema Nacional de Trânsito, cabendo a esses, no âmbito de suas respectivas competências, adotar as medidas destinadas a assegurar aquele direito, como, por exemplo, o condicionamento da retirada do veículo ao pagamento da multa.

Isso porque, se todos os proprietários de veículos, ditos profissionais, entenderem que podem exercer, livremente, qualquer transporte, sem licença ou desautorizados pelas autoridades competentes, estaremos erigindo um estado de balbúrdia intolerável, diplomando, assim, a ausência do próprio Estado, em seu sentido amplo.

É por esse motivo que o § 2º do art. 262 do CTB dispôs que

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.

O parágrafo único do art. 271 prescreve norma idêntica para o caso dos veículos removidos, de sorte que a liberação do veículo apreendido e removido, com espeque no art. 230, V, do CTB, pode ficar condicionada ao pagamento da multa referente à infração, não caracterizando abuso de poder por parte da Administração, que é autorizada a apreender e remover o veículo que está transportando passageiros irregularmente.

De regra, a autoridade administrativa não pode exigir o pagamento de multa da qual o interessado não foi notificado (mas este não é o caso dos autos, visto que atuado em flagrante delito), tendo em vista que sua legalidade se assenta no pressuposto de regular notificação, resguardando, assim, o devido processo legal e a ampla defesa, constitucionalmente assegurados, consoante o entendimento sumulado pelo colendo STJ, ao dispor que:

“Súmula 127 - É ilegal condicionar a renovação da licença de veículo ao pagamento de multa, da qual o infrator não foi notificado”.

Contudo, na hipótese vertente, considera-se válida e eficaz a autuação e retenção do veículo, uma vez que não há qualquer indício de que o infrator não teve conhecimento da infração ou das multas aplicadas, ou, ainda, que o mesmo tenha sido tolhido no seu direito à ampla defesa, até porque foi atuado em flagrante e não há, nos autos, demonstração de que interpôs recurso administrativo.

Ademais, é sintomática a inércia do apelado em contestar a existência de transporte irregular de pessoas, direcionando sua insurgência apenas ao fato de ser ilegal a multa, sem nada mencionar e provar sobre o fato de estar transportando pessoas sem autorização do Poder Público.

Portanto, estando a apreensão de acordo com a lei e dentro dos limites do poder de polícia conferido à Administração Pública, cabe ao proprietário arcar com as despesas decorrentes da remoção e estadia do veículo, além da multa para a restituição do veículo, conforme entendimento do egrégio Superior Tribunal de Justiça, *verbis*:

Administrativo. Apreensão do veículo. Transporte irregular de passageiros. Exigência de pagamento das multas. Condição para restituição ao proprietário. Legalidade. Inaplicabilidade da Súmula nº 127/STJ. 1. A retenção do veículo, *in casu*, deu-se com base nos arts. 231, VIII, do Código de Trânsito Brasileiro e 83, VI, a, do Decreto 2.521/98, porque a parte recorrida estava executando serviço de transporte especial de passageiros não autorizado pelo Ministério dos Transportes. 2. É firme o entendimento de ambas as Turmas que compõem a Primeira Seção desta Corte no sentido de que, na hipótese de apreensão do veículo como modalidade autônoma de sanção prevista no art. 262, *caput* e parágrafos, do CTB, é possível condicionar a restituição do automóvel ao pagamento da multa e demais despesas decorrentes da apreensão. Inaplicabilidade da Súmula 127/STJ. Precedentes. 3. Recurso especial provido. (STJ, REsp nº 797473/MG, Rel. Min. Mauro Campbell, 2ª Turma, j. em 04.09.08, DJ de 06.10.08.)

Código de Trânsito. Apreensão de veículo. Restituição condicionada ao pagamento das multas advindas da infração e das taxas de estadia e remoção. Legalidade. Limite máximo de cobrança das taxas de estadia: 30 dias. Princípio do não-confisco. Inteligência do art. 262, *caput*, da Lei 9.503/97. I - A liberação do veículo é condicionada à prévia satisfação

das multas e demais despesas de remoção e depósito, desde que as infrações tenham sido aplicadas regularmente. Precedentes: REsp nº 843.972/RS, Rel. Min. José Delgado, DJ de 07.11.2006; REsp nº 593.458/RJ, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJ de 22.03.2004; AgRg no REsp nº 872.775/DF, Rel. Min. Humberto Martins, DJ de 15.08.2007. II - De acordo com o art. 262, em seu *caput*, 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. III - As despesas de estadia possuem natureza jurídica de taxas, e não de multa sancionatória, pois presentes a compulsoriedade e a prestação de uma atividade estatal específica, consubstanciada na guarda do veículo e no uso do depósito público. IV - Logo, o prazo de 30 dias estipulado pelo legislador é uma garantia do contribuinte, em atenção ao princípio do não-confisco, princípio tributário insculpido no art. 150, inciso IV, da nossa Carta Magna. Agasalhado por esta garantia, o proprietário do veículo não pode ser taxado indefinidamente, sob pena de se verificar com frequência a ultrapassagem do valor do veículo pelas taxas, ocorrendo praticamente o confisco deste bem. V - Nesse diapasão, não há limites para o tempo de apreensão do veículo, contudo, o Estado apenas poderá cobrar as taxas de estadia até os 30 primeiros dias. VI - Saliente-se, ademais, que há possibilidade da realização de leilão do veículo após o nonagésimo dia, a teor do que determina o art. 5º da Lei 6.575/78. VII - Recurso especial parcialmente provido. (STJ, REsp nº 1057419/RJ, Rel. Min. Francisco Falcão, 1ª Turma, j. em 02.10.08, DJ de 13.10.08.)

No mesmo sentido é a jurisprudência deste Sodalício, *verbis*:

Mandado de segurança. Veículo apreendido e recolhido ao pátio da BHTRANS. Exigência do pagamento de multas pendentes como condicionante à liberação do veículo. Legalidade. Expressa previsão desta exigência no art. 271, parágrafo único, do CTB. Norma legal com regular vigência no ordenamento jurídico brasileiro. Inexistência de qualquer recurso administrativo ou judicial pendente à época da apreensão do veículo. Sentença concessiva da segurança reformada. (TJMG, Proc. nº 1.0024.03.983506-1/001, Rel. Des. Jarbas Ladeira, DJ de 12.11.2004.)

Portanto, o Estado não praticou qualquer ato contra a posse do autor sobre o veículo, estando à sua disposição, bastando que cumpra os requisitos dispostos no Código de Trânsito Brasileiro.

Até porque não demonstrou que não estava fazendo transporte fretado de pessoas, razão pela qual se baseia, para deslinde da lide, no auto de apreensão lavrado por agente público.

Também, assim, recentemente me posicionei, sendo acompanhado, na íntegra, por meus em. Pares, Des. Mauro Soares de Freitas e Des. Barros Levenhagen, *verbis*:

Mandado de segurança - Infração de trânsito - Apreensão de veículo - Condicionamento da liberação ao pagamento de

multa e demais despesas - Legalidade - Art. 262, § 2º, do CTB - Sentença reformada. - Havendo prova, nos autos, de que o infrator teve conhecimento da multa aplicada no momento da infração, uma vez que atuado em flagrante delito, é legítima e válida a exigência da multa correspondente e demais despesas, como condição para a devolução do veículo, pois que transportava passageiros de forma irregular e clandestina. (TJMG, Proc. nº 1.0079.07.375177-2/001, j. 15/01/2009, DJ de 03.02.2009.)

Ressalta-se, por fim, que não há falar aqui em perda de objeto, pois o infrator ainda pode providenciar o pagamento da multa, sob pena de determinar-se a busca e apreensão do veículo.

Ante tais expendimentos, reiterando vênias, em reexame necessário, reformo a sentença, para condicionar a liberação do veículo ao pagamento da multa e demais despesas, prejudicado o recurso voluntário, invertendo-se os ônus de sucumbência.

Custas recursais, *ex lege*.
É como voto.

DES. MANUEL SARAMAGO - Conheço do recurso, aos seus pressupostos.

Questionando a infração aplicada, fundada na prática de transporte irregular de passageiros, o autor ajuizou ação ordinária em desfavor da Transcon - Autarquia Municipal de Trânsito e Transporte e do Município de Contagem, pretendendo, em sede de liminar, fosse seu veículo restituído independentemente do pagamento de multas, taxas e despesas.

A d. Magistrada, entendendo presentes os requisitos autorizadores, deferiu o pedido.

Peço vênias ao eminente Des. Nepomuceno Silva para divergir de seu judicioso voto, porquanto comungo de entendimento diverso em relação à matéria.

Examina-se.

Pretende o impetrante a restituição de seus veículos independentemente do pagamento de multas, taxas e despesas.

Assiste razão ao impetrante.

Aliás, como votei no julgamento do Agravo nº 1.0079.07.356504-0/002, de que foi Relator o Des. Silas Vieira, em sessão de 10.07.08, embora tivesse ficado vencido, em caso rigorosamente idêntico, restando assim ementado o acórdão:

Ementa: Reexame necessário de ofício - Recurso voluntário - Mandado de segurança - Preliminares - Ilegitimidade passiva *ad causam* - Rejeição - Falta de interesse processual - Ausência de demonstração do direito líquido e certo - Matéria atinente ao mérito - Lei Municipal nº 3.548, de 2002, regulamentada pelo Decreto Municipal nº 622, de 2007 - Transporte clandestino - Exigência do pagamento de multa para liberação do veículo apreendido - Impossibilidade - Despesas com remoção e estadia - Legalidade. - A imposição do pagamento de multa para li-

beração do veículo é inconstitucional, por esvaziar, consideravelmente, o princípio da ampla defesa (art. 5º, LV, da Constituição de 1988). Como o órgão de trânsito já efetuou gastos com a apreensão do automóvel, é cabível o condicionamento da liberação do mesmo à quitação de taxas de reboque, permanência e/ou despesas administrativas.

Por oportuno, aproveitam-se aqui os fundamentos adotados por este Relator na ocasião, quando manteve a sentença de concessão da ordem, que determinou a restituição dos veículos independentemente do pagamento da multa e demais despesas com taxas e reboque:

Pedindo vênias ao em. Relator, Des. Silas Vieira, ousou divergir, parcialmente, do posicionamento adotado, relativamente à obrigatoriedade do pagamento das despesas de reboque e diárias do veículo descrito na inicial, como condição necessária e indispensável à sua liberação.

Para tanto, necessário perquirir, pois, a natureza jurídica da contraprestação paga pelos usuários do referido serviço público de remoção e guarda de veículos, se preço público - tarifa - ou tributo - taxa.

O eg. Superior Tribunal de Justiça, em voto esclarecedor proferido pelo eminente Ministro José Delgado (REsp 665738/SC; DJ de 21.02.2005), estabeleceu o critério definidor da referida natureza jurídica da contraprestação advinda da prestação do serviço público por meio de concessionária, qual seja a obrigatoriedade para a taxa e facultatividade para o preço, *verbis*:

'[...] De fato, como muito bem argumenta o próprio autor, a distinção a respeito da incidência da taxa ou tarifa sobre um dado serviço público se orienta pela análise de ser ou não obrigatória para o administrado a utilização do serviço. É o que se depreende da orientação cristalizada na Súmula 545 STF, com o seguinte enunciado: 'Preços de serviços públicos e taxas não se confundem, porque essas, diferentemente daquelas, são compulsórias [...]'.
Os critérios distintivos entre taxa e preço anotam que preço é a contrapartida de prestação contratual, livremente constituída, e taxa, como ensina Geraldo Ataliba, 'é o tributo vinculado cuja hipótese de incidência consiste numa atuação estatal direta e imediatamente referida ao obrigado' (*Hipótese de incidência tributária*. 5. ed., Malheiros Editores, p. 345).

Sacha Calmon Navarro Coelho resumiu a grande discussão sobre os fundamentos das taxas e preços da seguinte forma: 'a) O preço decorreria do livre encontro das vontades (contrato). A taxa - espécie tributária - proviria da 'vontade da lei' (tributo). O primeiro é autônômico, a segunda heterônoma. b) No preço predominaria a 'facultatividade', na taxa - tributo - a 'compulsoriedade'.

c) No preço, de origem sempre contratual, haveria a possibilidade do 'desfazimento do pactuado' e, ainda, antes disso, a recusa da cobrança, só possível após a acordância do usuário. Na taxa, ao revés, predominaria a vontade da lei e a obrigação às vezes existindo apenas a simples disponibilidade do serviço, só seria elidível pela revogação da norma legal, irrelevante o querer do obrigado. d) O preço seria *ex contractu*, por suposto, e a taxa - tributo - *ex lege*.

e) Em consequência, o preço reger-se-ia pelos preceitos do direito privado, com influxos, aqui, e acolá, do Direito Administrativo (preços públicos), e a taxa reger-se-á pelas regras do direito público e, portanto, estava sujeitada aos

princípios constitucionais da legalidade, anterioridade e anualidade.

f) Os preços seriam do *jus gestionis* e as taxas, *jus imperii*.

g) Os preços, por isso que contratuais, sinalagmáticos, não comportariam 'extrafiscalidade', esta típica da ação governamental, via tributos (inclusive taxas), tese, de resto, polêmica no respeitante às taxas, nos contrafortes do próprio Direito Tributário, em razão da natureza 'contraprestacional' desta.

Os preços seriam adequados para remunerar atividades estatais delegáveis, impróprias, ao passo que as taxas seriam utilizáveis para remunerar serviços estatais 'próprios', indelegáveis, tipo 'polícia', 'justiça', 'Fisco', etc. Os preços estariam livres do controle congressual, possuindo maior elasticidade. As taxas, ao contrário, porque seriam tributos, estariam sujeitas ao controle do Legislativo, daí a maior rigidez do seu regime' (in 'Taxa e preço público' - *Caderno de Pesquisas Tributárias 10*. Resenha Tributária. 1985, p. 55/56).

No exame dessa distinção é relevante a natureza jurídica da remuneração cobrada pelo Estado do usuário dos serviços públicos. A este propósito já escrevemos:

'O que caracteriza a remuneração de um serviço público como taxa, ou como preço público, é a compulsoriedade, para a taxa, e a facultatividade, para o preço, conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal. Importante, porém, é a compreensão adequada, que se há de ter, do que seja essa compulsoriedade e essa facultatividade.

[...]

É importante compreender o fundamento dessa idéia.

Se a ordem jurídica obriga a utilização de determinado serviço, não permitindo o atendimento da respectiva necessidade por outro meio, então é justo que a remuneração correspondente, cobrada pelo Poder Público, sofra as limitações próprias dos tributos. O contribuinte estará seguro de que o valor dessa remuneração há de ser fixado por critérios definidos em lei. Terá, em síntese, as garantias estabelecidas na Constituição.'

Ora, o serviço público em análise decorre do exercício de poder de polícia de fiscalização, tratando-se de atividade tipicamente administrativa, não havendo qualquer meio de escolha ao usuário, sendo imposição legal e administrativa, devendo, pois, submeter-se, de fato, às limitações constitucionais ao poder de tributar, dentre elas os princípios da legalidade e anterioridade tributárias.

Desse modo, não possuindo natureza contratual ou negocial, a excludibilidade do exercício do poder de polícia deve ser remunerada através de taxa, a ser processada por lei, sendo ilícita a instituição de tarifa para remunerar tal serviço. Em caso semelhante, ademais, já decidiu o eg. Superior Tribunal de Justiça:

'Tributário e administrativo. Utilização de terminal alfandegária. Estadia e passagem de veículo. Cobrança obrigatória a título de 'tarifa'. Ilegalidade. Nulidade do acórdão. Inocorrência.

1. Rejeitadas as preliminares de nulidade do acórdão.

2. É taxa e não preço público a exação correspondente ao uso compulsório de pátio que dá acesso a terminal alfandegário.' (REsp 212142/RS, DJ de 04.09.2000.)

Cumpra salientar que não se está negando a transferência da execução do serviço público a particulares, mas tão somente reconhecendo o caráter compulsório do mesmo, razão por que se submete às regras do Poder de Tributar.

Isto posto, em reexame necessário, confirmo a sentença, prejudicado o recurso de apelação.

Portanto, presentes os pressupostos autorizadores, impunha-se a concessão da segurança.

Ao exposto, confirmo a sentença.

Custas, na forma da lei.

DES. MAURO SOARES DE FREITAS - De acordo com o Relator.

Súmula - REFORMARAM A SENTENÇA, NO REEXAME NECESSÁRIO, PREJUDICADO O RECURSO VOLUNTÁRIO, VENCIDO O REVISOR.

...