## *TRÂNSITO – MULTA – NATUREZA JURÍDICA – EXCESSO DE CARGA – VEÍCULO PERTENCENTE AO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL*

*– A multa de trânsito é sanção de ordem pecuniária, imposta por agente administrativo; não consubstancia multa tributária.*

*– Os veículos de propriedade da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, salvo exceções expressamente previstas, estão sujeitos às regras gerais do trânsito.*

PARECER

PARECER

1. A Rede Ferroviária Federal S.A. endereçou, em 27 de junho p. passado, à DERSA, requerimento vazado nos seguintes termos:

"A RFF S/A – Regional Centro Sul – 9.ª Divisão Santos–Jundiaí, com sede nesta capital, à Praça da Luz n.º 1, proprietária do caminhão Mercedes-Benz, chapa oficial GA-4386, vem por meio deste requerer de V. Sa. se digne mandar cancelar a multa imposta em seu veículo acima referido, no dia 26 do corrente, cerca de 10,56 horas, na Via SP.150, quilometro 30,00, conforme auto de infração n.º 46.627, pelos motivos que passa a expor:

Como é do conhecimento geral, esta Ferrovia, própria da União, presentemente está operando na entrega de açúcar demerara de São Paulo a Santos, pelo embarque marítimo, onde os navios aguardam a referida mercadoria e por ocasião da verificação do peso pela balança do quilômetro 30,00, da Via Anchieta, da fiscalização desse digno Desenvolvimento, foi verificado um excesso de peso de 500 quilos, o que originou a lavratura do auto de infração que anexamos ao presente para vossa apreciação.

O excesso de peso verificado foi em virtude do corrimento da carga, visto que todos os nossos caminhões têm o seu peso verificado antes do início da viagem, e, assim, solicitamos seja reconsiderada a aplicação de tal penalidade."

2. Ouvido, informa o Chefe da Seção de Inspeção:

"Conforme Relatório de Serviço n.º 0564, do Operador de Balança do km 30 + 000, no dia 26.06.73, período 6/15 horas, o veículo de placa GA-4386-SP, apresentou o excesso de peso de 500 kg no eixo isolado de 10.000 kg, tendo sido extraído o *ticket* n.º 12.45.32.

O infrator foi autuado de acordo com o art. 82, inciso II, do Decreto n.º 62.127, de 16.01.68 (RCNT).

O requerimento não faz qualquer restrição à operação de pesagem."

3. A diretoria da empresa, após considerar o assunto, houve por bem desamparar a postulação, "por falta de amparo legal".

4. Inconformada, a interessada retorna ao assunto, dizendo, agora:

"A Rede Ferroviária Federal S.A. foi criada pela Lei n.º 3.115, de 1957, regulamentada pelos Decretos ns. 42.380 e 42.381, de 1957, sendo a União Federal a subscritora da quase totalidade das suas ações, integradas precisamente com o patrimônio das Ferrovias da União, confundindo-se com ela sendo sua delegada (Decreto n.º 42.380/57, art. 8.º).

Goza de suas prerrogativas, inclusive a imunidade de multa, sendo responsável ape-

nas por taxas remuneratórias. Donde incaber a imposição.

Por outro lado a multa é pessoal, conforme já decidido por VV.SS. Logo, ocorre imunidade e inadequadação da pena, pelo que deverão *data venia* ser cancelada as multas."

5. A vista disso, é solicitado nosso pronunciamento. Passamos a opinar.

6. Respeitados, dentre outros, os princípios voltados à preservação do regime federativo, a Constituição do Brasil preceitua: cada estado-membro organizar-se-á e reger-se-á pela Constituição e leis que adotar (Constituição Federal, art. 13).

7. Guardados esses limites o estado federado tem competência legislativa para estabelecer, portanto, estrutura organizacional compatível com suas peculiaridades.

8. Ludwig Spiegel: "Esto no debe causarnos extrañeza alguna, si consideramos que el problema de la organización es uno de los más esenciales y decisivos para todo el campo del derecho administrativo. Y em él cabe no solamente lo que se refiere a la organización de cada uno de las autoridades y funcionarios de la administración, sino tambien la estructura de los organismos administrativos autónomos y de la administración delegada em sus distintas formas" (*Derecho administrativo*. 1933. Traduccion del alemán por Francisco J. Conde, Professor de la Universidade de Sevilla).

9. Pois bem, para atender às peculiaridades das rodovias que possui, o Estado de São Paulo, no setor da Administração do Trânsito, mantém dois órgãos rodoviários executivos, integrantes do sistema nacional de trânsito (CNT, art. 9.º; letra *c*, redação dada pelo Decreto-lei n.º 257, de 28.02.67; RCNT, 4.º, III, letra *d*):

a) o Departamento de Estradas de Rodagem — DER/SP, autarquia criada pelo Decreto n.º 16.546, de 26.12.46;

b) a DERSA — Desenvolvimento Rodoviário S.A., sociedade por ações de capital autorizado, cuja constituição com a participação majoritária do DER, o poder executivo foi autorizado a promover, nos termos do Decreto-lei n.º 5, de 06.03.69, alterado pela Lei n.º 95, de 29.12.72.

10. Aliás, a Lei n.º 95, citada, esclarece:

"Art. 3.º Para os fins previstos no Código Nacional de Trânsito e no que respeita às rodovias sujeitas à sua jurisdição administrativa fica a DERSA classificada como órgão rodoviário estadual."

11. Consta do Regulamento do Código Nacional de Trânsito (Decreto n.º 62.127, de 16.01.68):

"Art. 33. Os órgãos rodoviários da União dos estados, do Distrito Federal, dos territórios e dos municípios exercerão a jurisdição sobre as estradas de seu domínio e, no tocante ao trânsito, se restringirá às faixas respectivas.

Art. 34. Compete aos órgãos rodoviários federal, estaduais e municipais:

I — Cumprir e fazer cumprir a legislação de trânsito;

II — Regulamentar o uso das estradas sob sua jurisdição;

III — Impor e arrecadar as multas decorrentes de infrações verificadas em rodovias sob sua jurisdição;

IV — Exercer a polícia de trânsito nas estradas sob sua jurisdição;

V — Fazer estatística de trânsito."

12. O Decreto n.º 52.669, de 3 de março de 1971, que aprova o "Regulamento do Sistema Rodoviário Anchieta — Imigrantes" e dá outras providências, ao tratar da jurisdição administrativa no novo órgão rodoviário que o estado deliberou instituir sob forma de sociedade por ações, dispõe:

"Art. 3.º Compete à DERSA, no sistema rodoviário sujeito à sua jurisdição administrativa, o exercício de todos os poderes ex-

plícitos e implícitos, direitos e vantagens, com as correlatas obrigações, que, na forma da legislação em vigor originariamente cabiam ao DER, respeitados os termos do contrato de concessão.

.....

Art. 7.º Constituem receita da DERSA, a partir da presente data:

.....

IV — o produto das multas por infração do Código Nacional de Trânsito e outras, de quaisquer espécies, providas do sistema rodoviário sujeito à sua jurisdição administrativa, inclusive quando eventualmente recolhido através do Departamento de Trânsito, Departamento de Estradas de Rodagem ou Recebedorias do Estado."

13. Tem a DERSA competência legal, portanto, para, no exercício do serviço público que lhe foi delegado, impor multa administrativa aos infratores das normas estabelecidas no Código Naiconal de Trânsito e seu Regulamento.

14. Agirá, então, como órgão rodoviário executivo, como agente do poder público, como *longa manus* da administração pública estadual de trânsito, da qual é parcela (cf. nossos pareceres in *A natureza jurídica da DERSA — Pareceres — Legislação*. Imprensa Oficial do Estado, 1973).

15. Reza, em verdade, o Decreto-lei complementar (estadual) n.º 7, de 6.11.69:

"Art. 1.º O estado descentralizará os serviços que, por sua natureza ou finalidade, justifiquem autonomia técnica, administrativa, ou financeira.

Art. 2.º A descentralização se efetivará mediante a constituição de:

I — autarquias;

II — empresas públicas e empresas em cujo capital o estado tenha participação majoritária, pela sua administração centralizada ou descentralizada;

III — fundações."

16. Outrossim, preceitua o Código Nacional de Trânsito:

"Art. 13. .....

§ 1.º O Regulamento deste Código estabelecerá os limites de carga para veículos de transporte."

17. Essa norma abrange os veículos de transporte em gual, inclusive os portadores de chapa oficial (CNT, art. 35; RCNT, art. 77, III, letra *a*), devendo todos respeitar, indistintamente, os limites máximos de peso bruto total e peso bruto transmitido por eixo de veículos às superfícies das vias públicas.

18. O Regulamento do Código Nacional de Trânsito, consigna:

"Art. 82. São fixados os seguintes limites máximos de peso bruto total e peso bruto transmitido por eixo de veículo às superfícies das vias públicas:

I — Peso bruto total por veículo ou combinação de veículos; 40 (quarenta) toneladas;

II — Peso bruto por eixo isolado: 10 (dez) toneladas;

III — Peso bruto por conjunto de 2 (dois) eixos *tandem*, quando a distância entre os dois planos verticais que contenham os centros das rodas por superior a 1,20 m (um metro e vinte centímetros) e inferior ou igual a 2,40 m (dois metros e quarenta centímetros): 17 (dezessete) toneladas;

IV — Peso bruto por conjunto de 2 (dois) eixos não em *tandem*, quando a distância entre os 2 (dois) planos verticais que contenham os centros das rodas for superior a 1,2 m (um metro e vinte centímetros) e inferior ou igual a 2,40 m (dois metros e quarenta centímetros): 15 (quinze) toneladas.

§ 1.º Considerar-se-ão eixos em *tandem* dois ou mais eixos, que constituam um conjunto integral de suspensão, podendo qualquer deles ser ou não motriz.

§ 2.º Quando, em um conjunto de 2 (dois) eixos, a distância entre os 2 (dois) planos verticais paralelos, que contenham os centros das rodas for superior a 2,40 m (dois metros e quarenta centímetros), cada eixo se considerará como se fosse isolado."

19. Aliás, "a limitação do peso e dimensões do veículo decorre da necessidade da segurança do próprio trânsito mas em especial da conservação das vias, tanto urbanas como rodoviárias" (Pinheiros, Geraldo de Faria Lemos. *Código Nacional de Trânsito comentado*. 1967. p. 107-8).

20. Em parecer que trata da disciplina administrativa do trânsito rodoviário, ponderamos:

"15. O transporte rodoviário de carga está sujeito a duas ordens de restrições: uma, relativa à capacidade máxima de carga prevista pelo fabricante do veículo; outra, relativa ao peso que o veículo transmite ao pavimento.

16. Por isso, o trânsito de veículos de carga só é permitido dentro dos limites previstos nas leis e regulamentos de trânsito" (in *Rev. Dir. Púb.*, vol. 21, p. 117).

21. Na hipótese em exame a Rede Ferroviária Federal S.A. não contesta a existência da infração. Reconhece o fato. Busca, todavia, se eximir das conseqüências ao alegar: "O excesso de peso verificado foi em virtude do corrimento da carga, visto que todos os nossos caminhões têm o seu peso verificado antes do início da viagem."

22. O reconhecimento do efetivo "excesso de peso verificado" embasa, portanto, a lavratura do auto de infração e imposição de penalidade.

23. Resta analisar, agora, se a justificativa que a R.F.F.S.A. apresenta — "o excesso de peso foi em virtude do corrimento da carga, visto que todos os nossos caminhões têm o seu peso verificado antes do início da viagem" — elide a imposição.

24. Detendo, na Via Anchieta, a jurisdição administrativa da rodovia, cuja exploração industrial, na qualidade de concessionária de serviço público estadual rodoviário, lhe foi outorgada, fato que até importou na classificação da empresa como "órgão rodoviário estadual" (art. 3.º da Lei n.º 95, de 1972), a DERSA estabeleceu rotina de trabalho ligada a pesagem de veículos, através da qual, distribuindo as fases da operação, enseja maior rendimento e exação no desempenho do poder de polícia administrativa (cf. nossos pareceres sobre: Lei da Balança. In *DER — Boletim Administrativo — Suplemento Jurídico*, n.º 62, p. 9; Carga indivisível, id. ibid., n.º 65. p. 10-11).

25. Despicienda se torna, por conseguinte, a alegação da R.F.F.S.A. de que todos os seus caminhões "têm o seu peso verificado antes do início da viagem", o que, em outras palavras, significa afirmar que a pesagem feita na balança da DERSA estaria incorreta.

26. Outra, porém, há de ser a conclusão, defluente do princípio jurídico que rege o tema: legitimidade dos atos administrativos em geral. Por força dele não compete à DERSA comprovar a exatidão da pesagem acusada pela balança instalada, para fins de pesagem de veículos (RCNT, art. 239), mas, isto sim, ao usuário, a existência de eventual incorreção no resultado acusado.

27. José Cretella Junior: "Presume-se, aliás, que os atos administrativos, exatamente por emanarem de órgãos do estado, são legítimos. Trazem em seu bojo uma presunção de legitimidade" (Executoriedade do ato administrativo unilateral. In *Rev. Dir. Adm.*, vol. 71, p. 18). No mesmo sentido: SEABRA FAGUNDES. *O Controle dos atos administrativos*. 2.ª ed. p. 63; Cavalcanti, Themistocles Brandão. *Tratado de direito administrativo*. 4.ª ed. Vol. I, p. 281; Meirelles, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 2.ª ed. p. 164).

28. Essa presunção, na hipótese, não foi afastada pela R.F.F.S.A., antes, robustecida por pronunciamentos oficiais de agentes administrativos da rodovia: a balança estava aferida, e o veículo da R.F.F.S.A. acusava excesso de peso.

29. Ainda que se queira atribuir, como pretende a R.F.F.S.A., que o excesso de peso decorreu de ato involuntário seu porque teria havido "corrimento da carga", o fato é que, em termos objetivos, a lei da balança foi infringida e o bem que a pesagem de veículo visa proteger — a rodovia — comprometido.

30. Nenhuma restrição direta a R.F.F.S.A. faz à balança da DERSA que pesou o veículo. Apenas deixa no ar vaga insinuação de que estaria defeituosa porque "todos os nossos caminhões têm o seu peso verificado antes do início da viagem". Bem de ver, contudo, a comparação que se queira estabelecer entre pesagem feita em balança de "órgão rodoviário estadual" e balança de usuário, ainda que representado por entidade que forma na administração indireta da União, qual a R.F.F.S.A., improcede, por isso que, insista-se, os atos administrativos são abonados com presunção de legalidade.

31. Isso não significa opor declaração de entidade da administração indireta do estado federado à de entidade da administração indiret ada União Federal, mas reconhecer que, no caso, a primeira atuava como agente do poder público no desempenho específico do serviço público que lhe foi delegado, e, a segunda, como simples usuária da rodovia. Não se trata de relação entre a União Federal e estado federado, porém, entre o estado-membro e usuário, entre administrador e administrado.

32. Outrossim, e o dizemos com o maior respeito, não procede o entendimento, esposado pela R.F.F.S.A., de que ela se confunde com a própria União Federal, *in verbis*: "A Rede Ferroviária Federal S.A. foi criada pela Lei n.º 3.115, de 1957, regulamentada pelos Decretos ns. 42.380 e 42.381, de 1957, sendo a União Federal a subscritora da quase totalidade das suas ações, integradas precisamente como o patrimônio das Ferrovias da União, *confundindo-se com ela* (grifamos), sendo sua delegada" (fls.).

33. Não há confundir *sociedade*, seja ela *empresa pública* (art. 5.º, II, do Decreto-lei n.º 200, de 1967, com a redação dada pelo Decreto-lei n.º 900, de 1969), uni ou pluripessoal (art. 5.º do Decreto-lei n.º 900, referido); *sociedade de economia mista* (art. 5.º III, do Decreto-lei n.º 200, redação nova ou simples *sociedade por ações* (cf. Santos, Theophilo de Azeredo. *Manual de direito comercial*. 3.ª ed., 1970. p. 295), e *acionista*.

Diz o Código Civil:

"Art. 20. As pessoas jurídicas têm existência distinta da dos seus membros."

34. A conseqüência imediata dessa personalidade própria, esclarece Clóvis Bevilaqua, consiste "em distingui-la, para os efeitos jurídicos, dos membros que a compõem, pois cada um dos sócios é uma individualidade e a sociedade uma outra, não havendo como lhes confundir a existência" (*Código Civil Brasileiro*. Comentários. art. 20).

35. Nessa conformidade, não há falar em confusão da União Federal, pessoa jurídica de direito interno (Código Civil, art. 14, I) e Rede Ferroviária Federal S.A., pessoa jurídica de direito privado (Lei federal n.º 3.115, de 1957; Decreto-lei n.º 200, de 1967, art. 5.º, III; Decreto-lei n.º 900, de 1969, art. 5.º, além da Constituição Federal, art. 170, § 2.º), mesmo sendo a primeira acionista majoritária da segunda.

Repita-se: "As pessoas jurídicas têm existência distinta da dos seus membros" (Código Civil, art. 20), fato que a própria Lei

federal n.º 3.115, de 1957 põe em destaque, ao dizer:

"Art. 1.º Fica o poder executivo autorizado a constituir, nos termos da presente lei, uma sociedade por ações sob a denominação de Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima (R.F.F.S.A. (*omissis*))."

"Art. 4.º A *União*" (grifamos) "subscreverá a totalidade das ações que constituirão o capital inicial da R.F.F.S.A. (*omissis*)."

36. Aí estão, distintamente consideradas, a União Federal e a Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima. Impossível, portanto, em termos jurídicos, confundir essas duas entidades e reduzi-las a conceito único mesmo na fase em que a empresa se apresentava sob aspecto unipessoal, isto é, com o capital social totalmente subscrito pela União, posto que, hoje, em virtude do que já preconizava o art. 1.º da Lei n.º 3.115, de 1957; faculta o art. 5.º, item III, (nova redação) do Decreto-lei n.º 200, de 1967, e, de modo incontroverso, declara o art. 5.º do Decreto-lei n.º 900, de 1969, a empresa pública, ao se revestir da forma de sociedade por ações, possa contar com a participação de entidades de direito público interno da própria União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, admitindo José Cretella Júnior a participação até de sociedades de economia mista (*Empresa pública*. José Bushatski, Editor, 1973. p. 173).

37. Transportando o ensinamento do campo da sociedade de economia mista para o da empresa pública, com fundamento no princípio de que os casos idênticos regem-se por disposições idênticas (*ubi eadem ratio, ibi eadem legis dispositio*), é de se invocar Francisco Campos: O fato de o Estado participar do capital e da administração das sociedades mistas não altera a sua estrutura jurídica, nem as transpõe do plano da economia e de direito privado para o plano da economia e do direito público" (cf. Parecer sobre a Companhia Vale do Rio Doce, in *Rev. Dir. Adm.*, Vol. 72, p. 385 e seg.).

38. Não goza a R.F.F.S.A., à vista do exposto, da imunidade tributária a que alude a Constituição emendada, quando dispõe:

"Art. 19. É vedado à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios:

.....

III — instituir imposto sobre:

a) o patrimônio, a renda ou os serviços uns dos outros."

39. O preceito transcrito não atinge empresa controlada pela União, posto que, logo adiante, a Lei Maior reza: "o disposto na alínea *a* do item III é extensivo às autarquias" (grifamos), 66 no que se refere ao patrimônio, a renda e aos serviços vinculados às suas finalidades essenciais ou delas decorrentes; *mas não se estende aos Serviços Públicos Concedidos*" (grifamos) (§ 1.º do citado art. 19). É o caso da .... R.F.F.S.A.

40. Não há dúvida que a R.F.F.S.A. desempenha, por transferência da União, serviço público ferroviário. A lei n.º 3.115, de 1957, expressamente dispõe:

"Art. 2.º O Presidente da República designará, por decreto, o representante da União nos atos constitutivos da R.F.F.S.A., o qual promoverá:

.....

c — o plano de *transferência dos serviços*" (grifamos) "que tenham de passar do Ministério da Viação e Obras Públicas para a R.F.F.S.A.

.....

Art. 32. As relações entre a R.F.F.S.A. e o Departamento Nacional de Estradas de Ferro serão as mesmas que as leis e regulamentos estabelecerem para vigorar entre aquele Departamento e as Estradas de Ferro de propriedade de empresas particulares."

41. Trata-se, portanto, de concessionária de serviço público federal ferroviário, e, como tal, submete-se ao regime tributário aplicável às empresas privadas.

42. Consta, com efeito, na Constituição de 1969:

"Art. 170. Às empresas privadas compete, preferencialmente, com o estímulo e o apoio do Estado, organizar e explorar as atividades econômicas.

§ 1.º Apenas em carater suplementar da iniciativa privada o Estado organizará e explorará diretamente a atividade econômica.

§ 2.º Na exploração, pelo Estado, da atividade econômica, as empresas públicas e as sociedades de economia mista reger-se-ão pelas normas aplicáveis às empresas privadas, inclusive quanto ao direito do trabalho e ao das obrigações.

§ 3.º *A empresa pública que explorar atividade não monopolizada ficará sujeita ao mesmo regime tributário aplicável às empresas privadas*" (todos os grifos são nossos).

43. Não goza a empresa pública, em princípio, como se vê, de regime tributário especial, salvo se explorar atividade cujo monopólio pertence à União. Antes, consoante diz a Constituição Federal, reger-se-á "pelas normas aplicáveis às empresas privadas, inclusive quanto ao direito do trabalho e ao das obrigações" (§ 2.º do art. 170), não se lhe estendendo, nem ao serviço público federal que desempenha, a imunidade tributária assegurada ao patrimônio, a renda ou serviços da União, dos estados e dos municípios (§ 1.º do art. 19), conquanto, segundo está na Constituição Federal: "A União, mediante lei complementar e atendendo o relevante interesse social ou econômico nacional, poderá conceder isenções de impostos estaduais e municipais" (§ 2.º do art. 20).

44. Em trabalho entitulado *O tratamento tributário do serviço público concedido na Constituição Federal de 1967*, obtemperamos:

"1. O serviço público concedido não goza, em princípio, de imunidade tributária. A Lei Maior preceitua, realmente, que a vedação contida no art. 20, item III, letra *a*, não se estende a ele (art. 20, § 1.º).

2. Disso resulta a tributalidade do serviço público assim executado, que, no entanto, observadas as normas da Constituição Federal de 1967, poderá gozar de tratamento especial, segundo o que estabelecer o poder concedente, no que se refere aos tributos de sua competência."

45. E, mais adiante:

"11. Do exposto, resulta:

a) sendo o município o poder concedente, poderá, através da lei ordinária, isentar o serviço público que conceder de tributos da sua competência impositiva, não, porém, os estaduais e federais;

b) sendo o estado o poder concedente, poderá, através lei ordinária, isentar o serviço público que conceder de tributos da sua competência impositiva, não, porém, os municipais e federais;

c) sendo a União o poder concedente, poderá, através de lei ordinária, isentar o serviço público que conceder de tributos da sua competência impositiva, não porém, os estaduais e municipais;

d) seja qual for o poder concedente, a União poderá, através de lei complementar, conceder isenções de impostos (não, tributos em geral) federais, estaduais e municipais" (*Revista do Instituto de Direito da Eletricidade*. Universidade Católica de Minas Gerais, Faculdade Mineira de Direito, n.º 11, outubro de 1969, p. 4 e seg.; *Diário Oficial* do Estado de São Paulo, de 24.09.69, p. 9-10).

46. Inexata, por conseguinte, a afirmativa da R.F.F.S.A. quando declara desfrutar das mesmas prerrogativas da União, "inclusive imunidade de multas, sendo responsável apenas por taxas remuneratórias".

47. A própria Lei n.º 3.115, de 1957 não conferiu, em matéria tributária, à R.F.F.S.A. ampla senão limitada isenção de impostos federais, ao preceituar:

"Art. 27. Os atos da constituição da R.F.F.S.A. e da integralização de seu capital, bem como as propriedades que possuir e as aquisições de bens e imóveis que fizer, e ainda os instrumentos de mandato para exercício do direito de voto nas assembléias gerais, serão isentos de impostos e taxas e quaisquer outros ônus fiscais *compreendidos na competência da União*" (grifamos), "que se entenderá com as outras entidades de direito público, solicitando-lhes na esfera de sua competência tributária, os mesmos favores para a sociedade da qual poderão participar.

Art. 28. A R.F.F.S.A. e suas subsidiárias gozarão de isenção de direitos de importação, imposto de consumo e taxas aduaneiras, exceto a de previdência social, para os maquinismos, seus sobressalentes e acessórios e materiais destinados à construção, instalação, ampliação, melhoramentos, funcionamento, exploração, conservação e manutenção de suas instalações para os fins a que se destinam, respeitadas as disposições legais relativas à existência de similares da indústria nacional.

Parágrafo único — Todos os materiais e mercadorias adquiridos pela R.F.F.S.A. ou suas subsidiárias, na forma deste artigo serão desembarcados mediante portaria dos Inspetores das Alfândegas."

48. Não está em jogo, ademais, instituto de direito tributário, porém, de direito administrativo, qual o Código Nacional de Trânsito e seu Regulamento, diplomas legais que dirigem aos usuários em geral das vias terrestres. "O trânsito de qualquer natureza nas vias terrestres do território nacional, abertas à circulação pública", diz o art. 1.º do CNT, "reger-se-á por este Código". São vias terrestres (§ 1.º do art. 1.º do CNT), as ruas, avenidas, logradouros, estradas, caminhos ou passagens de domínio público, inclusive, para os efeitos do citado Código, as praias abertas ao trânsito (§ 2.º do art. 1.º do CNT).

49. A multa de trânsito é sanção, mór das vezes de ordem pecuniária, imposta por agente administrativo do estado, sem necessidade da intervenção do poder judiciário. A penalidade é aplicada administrativamente. O saudoso Prof. Noé Azevedo, em suas aulas, lembrava o invento do automóvel, que obrigou o Estado a estabelecer normas punitivas fixadas em leis e regulamentos, quais as delineadas no Código Nacional de Trânsito. Mas as penalidades decorrentes das transgressões dessas normas administrativas não representam sanções tributárias, não defluem dos princípios que informam o direito tributário. Não consubstanciam, por isso, multas tributarias. São sanções administrativas, inspiradas pelo direito administrativo, classificadas, em virtude do fenômeno da especialização, assaz freqüente no jurídico, no campo do direito administrativo. Essa faculdade punitiva advém dos princípios jurídicos que alguns autores entendem constituir o que denominam de direito penal administrativo. A administração pública, fazendo uso de suas prerrogativas legais, coage, obriga, impõe o respeito à norma administrativa. Ao transgressor, após pagar a multa administrativa, cabe, no entanto, a faculdade de suscitar o controle judicial do ato praticado pela administração, ajuizando contra ela a competente ação se convencido da ilegalidade da penalidade e cobrança feita.

50. Manoel Lourenço dos Santos, (*Direito tributário*: 4.ª ed., FGV. p. 23) lembra que a Lei n.º 5.172, de 25.10.66 (Sistema Tributário Nacional) apresenta, didaticamente, a definição de tributo, quando estabelece:

"Art. 3.º Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, *que não constitua sanção de ato ilícito*" (grifamos), "instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

Art. 4.º A natureza jurídica específica do tributo é determinada pelo fato gerador

da respectiva obrigação, sendo irrelevantes para qualificá-la:

I — a denominação e demais características formais adotadas pela lei;

II — a destinação legal do produto da sua arrecadação."

51. Sanção pecuniária de ilícito administrativo, como a punição de transgressão à norma do Código Nacional de Trânsito e seu Regulamento, não consubstancia, portanto, carga tributária. Só a multa tributária tem essa essência, por decorrer do tributo que lhe dá origem. A multa de trânsito constitui sanção de ato ilícito. De ilícito administrativo. Daí o direito penal administrativo, de que Noé Azevedo falava.

52. Está no Código Tributário Nacional (Lei n.º 5.172, de 25.10.66):

Art. 112. A lei tributária que define infrações, ou lhes comina penalidades, interpreta-se da maneira mais favorável ao acusado, em caso de dúvida quanto:

I — à capitulação legal do fato;

II — à natureza ou às circunstâncias materiais do fato, ou à natureza ou extensão dos seus efeitos;

III — à autoria, imputabilidade, ou punibilidade;

IV — à natureza da penalidade aplicável, ou à sua graduação."

53. Comentando esse dispositivo, ensina Aliomar Baleeiro:

"Já se escreveu que as leis fiscais formam um direito poliédrico. Cada face reflete outro ramo jurídico. Pretenderam mesmo alguns que tais faces constituíssem sub-ramos autônomos: direito tributário processual; direito tributário penal, etc. Exagero, talvez.

A conseqüência, entretanto, é que essas diferentes arestas podem comportar interpretações mais adequadas às suas peculiaridades.

O CTN dispôs, por outras palavras, que, em relação às penalidades, observe-se o caráter restrito do direito penal, infenso, — salvo opiniões isoladas — à analogia. A máxima *in dubio pro reo* vale aqui também. *Benigna amplianda,* embora não se reconheça mérito na equiparação das leis fiscais às *lege odiosae,* a que se referiram velhos autores" (*Direito tributário brasileiro.* 3.ª ed., 197. p. 397).

54. Adiante, ao focalizar preceito do Código Tributário Nacional que dispõe: "A imposição de penalidade não elide o pagamento integral do crédito tributário" (art. 157), pondera, ainda, o citado mestre:

"No direito tributário, o fisco, se há infração legal por parte do sujeito passivo, pode acumular o crédito fiscal e a penalidade, exigindo esta e aquele" (op. cit. p. 479).

Por isso, dissemos: a penalidade tributária tem essência de tributo, e, como este, representa crédito tributário.

55. De seu turno, Oswaldo Aranha Bandeira de Mello adverte: "Não se confundem a sanção administrativa e a penal. Esta visa punir atos contrários aos interesses sociais e aquela aos da atividade administrativa. A distinção está no fundamento da responsabilidade, tendo em vista o bem jurídico ofendido. Dada a diversidade do fundamento jurídico da punição, pode o infrator se sujeitar a ambas, sem que ocorra *bis in idem,* levadas a efeito por órgãos distintos: da administração pública e do poder judiciário. Esta faz coisa julgada e aquela não" (*Princípios gerais de direito administrativo.* 1.ª ed., 1969. p. 501, n. 51.8).

56. Lembre-se, outrossim, que o Código Nacional de Trânsito guarda o seguinte preceito: "A aplicação das penalidades previstas *neste Código"* (grifamos) "não exonera o infrator das cominações cíveis e penais cabíveis" (§ 2.º do art. 95).

57. Multa administrativa, define O. A. Bandeira de Mello "é o pagamento pecuniário a que se sujeita alguém em conseqüência da infração cometida" (op. cit. p. 502).

58. Outrossim, o festejado administrativista elucida que, no campo do direito administrativo, "a aplicação da penalidade não consiste em mera verificação da infração, mas, vai além, na condenação" (op. cit. p. 502).

59. Essa a razão porque a transgressão da lei de trânsito cometida pela R.F.F.S.A., consta, segundo os ditames do Código Nacional de Trânsito (art. 3.º, letra *c*, redação nova) e seu Regulamento (art. 34, III), de "Auto de infração e imposição de penalidade".

60. Diz, realmente, o Código Nacional de Trânsito:

"Art. 94. Considerar-se-á infração a inobservância de qualquer preceito deste Código, de seu Regulamento e das Resoluções do Conselho Nacional de Trânsito.

Art. 95. O responsável pela infração fica sujeito às seguintes penalidades:

a) advertência;
b) multa;
c) apreensão do documento de habilitação;
d) cassação do documento de habilitação;
e) remoção do veículo;
f) retenção do veículo;
g) apreensão do veículo.

. . . . . .

Art. 100. As penalidades serão impostas aos proprietários dos veículos, aos seus condutores, ou a ambos, conforme o caso.

Parágrafo único — Aos proprietários e condutores de veículos serão impostas concomitantemente as penalidades de que trata este Código, toda vez que houver responsabilidade solidária na infração dos preceitos que lhes couber observar, respondendo cada um de per si, pela falta em comum, que lhes for atribuída.

Art. 101. Ao proprietário caberá sempre a responsabilidade pela infração referente à prévia regularização e preenchimento das formalidades e *condições exigidas para o trânsito*" (grifamos) "do veículo na via terrestre, conservação e inalterabilidade de suas características e fins, matrícula de seus condutores, quando esta for exigida *e outras disposições que deva observar*.

Art. 102. Aos condutores caberá a responsabilidade pelas infrações decorrentes de atos praticados na direção dos veículos.

. . . . . .

Art. 106. O pagamento da multa não exonera o infrator de cumprir as disposições deste Código, de seu Regulamento e das Resoluções do Conselho Nacional de Trânsito.

Art. 107. . . . . .

§ 1.º As multas serão aplicadas em dobro, quando houver reincidência na mesma infração dentro do prazo de um ano.

. . . . . .

Art. 109. As multas impostas a condutores de veículos pertencentes ao serviço público federal, estadual e às autarquias, deverão ser comunicadas aos respectivos órgãos para o desconto em folha, em favor da repartição de trânsito autuadora, no caso do não-cumprimento do artigo 103 e seus parágrafos."

61. A leitura desses dispositivos legais elucidam, portanto, que os veículos de propriedade da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (art. 61, letra *a* do CNT), salvo as exceções abertas, como, dentre outras, as hipóteses consideradas no art. 13, item IX, do CNT, estão sujeitos às regras gerais de trânsito, inclusive a que reza: "nenhum veículo poderá transitar com carga superior à tonelagem fixada pelo fabricante e aprovada pelo Conselho Nacional de Trânsito" (CNT, art. 14, § 1.º).

62. Preceitua, ainda, o Código Nacional de Trânsito:

"Art. 14. . . . . .

§ 1.º O Regulamento deste Código estabelecerá os limites de carga para veículos de transportes", e mais adiante:

"Art. 89. É proibido a todo condutor de veículo:

.....

XXX — transitar com o veículo:

.....

e) com carga excedente de lotação e fora das dimensões regulamentares, sem autorização especial."

63. A infração de que dá conta os autos é inatribuível ao *condutor do veículo*. Não é de responsabilidade pessoal. Não foi praticada "na direção do veículo" (art. 102 do CNT). Por isso, apesar de tratar-se de infração cometida no desempenho de serviço público federal executado através da R.F.F.S.A., descabe a aplicação da regra contida no art. 109 do CNT. É infração atribuível, tipicamente, *ao proprietário do veículo,* à R.F.F.S.A., que deixou de satisfazer uma das condições exigidas "para o trânsito do veículo na via terrestre" (art. 101 do CNT), qual a de respeitar o limite de "peso bruto por eixo isolado", eis veículo seu transitava com 10 (dez) toneladas e 500 kg, quando o limite máximo é de 10 (dez) toneladas (RCNT, art. 82, II).

64. Trata-se de infração para cuja consumação o condutor do veículo não contribuiu. O carregamento do caminhão não lhe competia. Por isso, não pode ser responsabilizado pela infração, que é da empresa incivil deixar o veículo viajar com excesso de peso, e carga mal arrumada, e, depois, quando autuada, atribuir a culpa a preposto.

65. O transporte de excesso de carga pelos danos que causa à rodovia, é infração à qual o Código Nacional de Trânsito dispensa tratamento severo, tanto assim, que, sem prejuízo da multa prevista nos §§ 1.º e 2.º d ort. 180, o RCNT, dispõe, ainda: "o veículo que transportar excesso de carga *superior* a mil quilogramas (1.000 kg) por eixo isolado ou mil e quinhentos quilogramas (1.500 kg) por conjunto de eixos, somente poderá prosseguir viagem após descarregar o excesso (art. 191 do RCNT).

66. Aliás, tendo presente o que dispõe o art. 35 do CNT (Lei n.º 5.108, de 21.09.66), o RCNT (Decreto n.º 62.127, de 16.1.68), fora outras categorias que agora não vêm ao caso, classifica os veículos em oficiais e particulares (art. 77, item III, letras *a* e *c*). Se aos primeiros atribui determinadas prerrogativas, como a relativa à dispensa da plaqueta a que se refere o § 1.º do art. 60 (cf. § 3.º do art. 60 com a redação dada pelo Decreto-lei n.º 237, de 28.2.67), não os dispensa, contudo, do respeito aos limites máximos de peso, quando de transporte, nem das demais regras gerais de trânsito.

67. O Código Nacional de Trânsito não assegura inimputabilidade ao condutor ou proprietário de veículo pertencente ao serviço público. Todavia, a responsabilidade pela transgressão da lei de trânsito há de ser aferida em cada caso. Será do condutor ou do proprietário, ou de ambos, conforme o caso (art. 100 do CNT).

68. A multa administrativa imposto a condutor de veículo pertencente ao serviço público federal, estadual, municipal e autárquico, quando decorrente de *ato praticado na direção do veículo* (art. 102 do CNT), *por ser de responsabilidade personalíssima do infrator,* deverá ser comunicada ao respectivo órgão, para desconto em folha, em favor da repartição (DNER, DER, DERSA, DERMU, DETRAN, etc.) autuadora (art. 109 do CNT). A multa 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 e fins, matrícula de seus condutores quando esta for exigida, e outras disposições que deva observar, *será, de responsabilidade do proprietário do veículo* (art. 101 do CNT), quer se trata de entidade de direito público ou de direito privado. Contudo, a

penalidade será imposta concomitantemente *ao condutor e proprietário de veículo, toda vez que houver responsabilidade solidária na infração dos preceitos que lhes couber observar,* respondendo cada um de per si, pela falta comum, que lhe for atribuída (parágrafo único do art. 100 do CNT).

69. Legítima se revela, por conseguinte, de fato e de direito, a multa de trânsito imposta à R.F.F.S.A., penalidade que, a rigor, por se tratar de infrator reincidente, conforme os autos em apenso revelam, de via ter sido aplicada em dobro (§ 1.º do art. 107 do CNT; § 2.º do art. 189 do RCNT)

70. Ademais, o pedido de cancelamento da multa administrativa improcede, ainda quando se queira receber a reclamação da interessada como recurso à Junta Administrativa de Recursos de Infrações (JARI), porque desacompanhado do *depósito* a que alude a lei (§ 1.º do art. 103 do CNT; § 1.º do art. 217 do RCNT).

71. Com essas ponderações somos por que a DERSA, entidade classificada como "órgão rodoviário estadual" (art. 3.º, da Lei n.º 95, de 1972), e, como tal, para os fins previstos no Código Nacional de Trânsito, incluída na categoria de órgão executivo da administração de trânsito (art. 3.º, letra *c*, do CNT, redação dada pelo Decreto-lei n.º 237, de 1967; art. 4.º, item III, letra *d*, do RCNT), — dando por cumprida a formalidade a que se reporta o Código Nacional de Trânsito, quando estabelece:

"Art. 104. As multas são aplicáveis a condutores e proprietários de veículos de qualquer natureza e serão impostas e arrecadadas pela repartição competente, em cuja jurisdição haja ocorrido a infração". adote as seguintes providências:

a) encaminhe os autos (§ 2.º do art. 217 do RCNT) ao Superintendente do DER/SP, a fim de, na forma da lei (art. 216, IV, letra *b*, do RCNT), ser julgado pela Junta Administrativa de Recursos de Infrações (JARI), com manifestação desfavorável, pelas razões ora expostas, quanto ao pedido de cancelamento de multa de trânsito formulado pela R.F.F.S.A.;

b) comunique à referida Ferovia a providência que tomou.

É o que pensamos. S.M.J.

São Paulo, 24 de setembro de 1973. *Orlando Carlos Gandolfo,* Procurador Subchefe do Estado em exercício junto à DERSA.