

MULTAS ADMINISTRATIVAS. INAPLICABILIDADE DAS NORMAS REFERENTES AO PROCEDIMENTO FISCAL

O Sr. Chefe do Serviço Normativo e Fiscalização do Departamento de Polícia Distrital oferece à apreciação da Procuradoria Geral do Estado, através do Sr. Secretário de Segurança Pública, trabalho seu elaborado ao fito de regular o processo de imposição e cobrança das multas previstas na Lei n.º 80, de 6-12-1961, regulamentada pelo Decreto n.º 994, de 2-5-1962, e no artigo 161 da Lei n.º 672, de 9-12-1964.

A Lei n.º 80 regula a fabricação, o comércio e a queima de artigos pirotécnicos e fogos juninos, no Estado da Guanabara, cominando diversas multas para a infração a seus dispositivos.

O artigo 161 da Lei n.º 672 estipula multa para o porte ilegal de armas e explosivos.

Aquela autoridade esclarece que a Portaria do Sr. Chefe de Polícia, de n.º 536, de 7-5-1962, e a n.º "N", de 31-8-1965, do Sr. Secretário de Segurança, regulam imperfeitamente a matéria, sendo omissas no que se refere a instâncias para recursos e prazo de sua interposição, "bem como quanto ao procedimento normativo das autoridades policiais que aplicam as citadas multas".

Assim, ao mesmo tempo em que pedia a audiência desta Procuradoria, minutou Ordem de Serviço a ser baixada pelo Sr. Superintendente de Polícia Judiciária, a título precário, até solução final do assunto.

Fazendo objetiva sua indagação, o Sr. Chefe do S.N.F. formulou quatro quesitos, cuja resposta implica na solução da dúvida argüida.

Dessa forma, passo a respondê-los:

1 — Qual a natureza jurídica das multas previstas na Lei n.º 80, de 6-12-1961 e no artigo 161 da Lei n.º 672, de 9-12-1964?

A resposta à esta pergunta define o problema.

De fato, a leitura dos dispositivos legais invocados nos leva à conclusão de que estamos em presença de manifestação do "poder de polícia", assim entendida "a faculdade discricionária da Administração Pública de restringir e condicionar o uso e gozo dos direitos individuais, especialmente os de propriedade, em benefício do bem-estar geral" (HELI LOPES MEIRELES, *Direito Administrativo Brasileiro*, São Paulo, 1964, pág. 95).

Efetivamente, essas leis cuidam de deferir, à autoridade pública, poderes para fiscalizar e controlar determinadas atividades privadas, em benefício da coletividade, parecendo supérfluo, *data venia*, estender as considerações em torno desse ponto.

Assentado, por conseguinte, que se trata de normas referentes à polícia administrativa, isto é, que se destinam a assegurar o bem-estar geral, impedindo o exercício anti-social de direitos individuais, o uso abusivo da propriedade ou a prática de atividades prejudiciais à coletividade, verifica-se que a multa administrativa, tal como aquelas estabelecidas nas leis citadas, é o primeiro grau da escala de sanções que acompanham o ato de polícia, como elemento de intimidação e coerção.

Por outro lado, como assinala o mesmo autor antes citado, é característica inerente à natureza do ato de polícia a sua executoriedade; isto é, a possibilidade de execução direta e imediata pela Administração, sem recorrer a qualquer outro poder. A imposição de tais sanções ou penalidades cabe à autoridade competente para fiscalizar a atividade particular sujeita ao controle do Poder Público.

Parece claro, assim sendo, que não é possível aplicar ao processo de cobrança de tais multas as normas do Decreto 11.191, de 24-12-1951, que alcançam apenas os processos originados de questões concernentes ao pagamento de tributos, tal como claramente explicado nos artigos 1.º e 2.º desse decreto, *in verbis*:

"Art. 1.º — Os litígios suscitados entre a Fazenda do Distrito Federal e os contribuintes e originados da aplicação de leis tributárias e de seus regulamentos serão resolvidos administrativamente em duas instâncias, uma singular e outra coletiva.

Parágrafo único — Na instância singular decidem em caráter definitivo os dirigentes das repartições que tiverem competência para aplicar a lei ou regulamento e, na coletiva, o Conselho de Recursos Fiscais.

Art. 2.º — Considera-se processo fiscal todo aquele que versar sobre a aplicação de leis tributárias e seus regulamentos.

Parágrafo único — Quando, no curso de qualquer processo administrativo, for suscitado litígio sobre matéria tributária, subordinar-se-á o mesmo, desde então e até solução final do litígio, ao estabelecido neste decreto".

Esclarecido que as penalidades previstas na Lei n.º 80 e no artigo 161 da Lei n.º 672 não são multas de direito tributário e sim de polícia administrativa, não se vê possibilidade de aplicar a elas o processo de imposição e cobrança das primeiras, não só por impedimento de ordem legal como também porque, efetivamente, são coisas perfeitamente distintas e que não suportam assemelhação.

Embora não seja necessário e nem o mais usual, as Leis n.ºs 80 e 672 poderiam ter estabelecido um processo de contraditório para cobrança das multas. Mas não o fizeram e, assim sendo, não tem cabimento, *data venia*, invocar a aplicação subsidiária ou analógica do Decreto n.º 11.191.

Fica assim respondido o quesito n.º 2.

Quanto ao quesito n.º 3 dada a natureza da penalidade, entendemos ser mais acertado que a autoridade encarregada da aplicação da multa efetue o recebimento e recolha a importância aos cofres estaduais.

Uma vez que a penalidade é de natureza coercitiva e objetiva compê-lo o indivíduo a praticar determinado ato ou dêle abster-se, por razões de interesse coletivo, o efeito da sanção tem que ser imediato, não parecen-

do aconselhável que se permita qualquer postergação que, além do mais, tornaria a penalidade de incerta ou difícil aplicação.

No que se refere à forma sob a qual se faria tal recolhimento, pensamos que deve haver um entendimento das autoridades policiais com a Secretaria de Finanças, de modo a ser estabelecida uma praxe que atenda aos interesses e conveniências de ambas as repartições.

“Quesito n.º 4 — Quais as autoridades ou órgãos competentes para conhecerem dos recursos decorrentes da multa referida nos citados diplomas legais, bem como os prazos para as devidas interposições?”

Uma vez que as leis que estipulam aquelas penalidades não cuidaram desse ponto, só se pode entender que não há recursos na esfera administrativa. Alias, essa característica é própria das multas de natureza administrativa, como se verifica no tocante as faltas por infração de regulamentos sanitários, de edificações e outras semelhantes, em que o agente do Poder Executivo aplica sumariamente a penalidade, independente de qualquer outra formalidade.

Isto não quer dizer que o particular punido fique sem defesa, pois, em qualquer caso, é lícito o apêlo ao Judiciário, como assegurado pela Constituição.

Não há, porém, é a oportunidade de defesa no âmbito administrativo, uma vez que, no caso contrário, ficaria frustrado o objetivo da imposição da multa, que é coagir o indivíduo a, de imediato, praticar ou deixar de praticar certo ato, em benefício da coletividade.

A meu ver, a minuta da Ordem de Serviço não merece quaisquer reparos e deve continuar em vigor, salvo se as repartições fazendárias tiverem sugestões a oferecer no tocante à mecânica do recolhimento das multas de que trata o item 3 da aludida Ordem de Serviço.

É o que me parece, s.m.j.

Rio de Janeiro, 27 de dezembro de 1966.

HUGO MAURÍCIO SIGELMANN
Procurador do Estado

SÊLO-TAXA DE INGRESSO NO ESTÁDIO MÁRIO FILHO. CONVERSÃO PARA O NOVO PADRÃO MONETÁRIO. NATUREZA TARIFÁRIA

A questão versada no presente processo, de interesse da Federação Carioca de Futebol, se resume à pretensão de deixar de recolher, aos cofres da ADEG, os *quantia* relativos aos sêlos-taxa de Cr\$ 2,00 (dois cruzeiros antigos) e Cr\$ 5,00 (cinco cruzeiros antigos) devidos por

ingresso “em arquibancadas e cadeiras” no Estádio Mário Filho, conforme disposição expressa do artigo 4.º da Lei Estadual n.º 902, de 6-12-1957, porque — argumenta aquela entidade desportiva — a legislação federal criadora da nova unidade monetária nacional terá suprimido, do giro dos negócios e da conseqüente circulação, os valores monetários inferiores a Cr\$ 10,00 (dez cruzeiros antigos).

Ex prima facie, e sem discrepância, deixe-se fixado:

a) que a Lei Estadual n.º 902 está em pleno vigor, e que, assim, pelo seu artigo 4.º, em 6-12-1967, termo *a quo*, pre-fixo como de implemento do prazo de dez (10) anos, deixariam de ser devidas as contribuições que cria;

b) que a “renda proveniente” dessas contribuições constituirá “receita especial para o custeio e a conclusão de obras da praça de esportes do Maracanã” (cf. parágrafo único do precitado artigo).

Sem maiores percalços quanto à plena vigência das normas acima, o que cobrará esforços será dirimir se a ADEG, sem alteração da lei, à vista das disposições do Decreto-Lei n.º 1, de 13-11-1965, e do Decreto n.º 60.190, de 8-2-1967, poderá ou não continuar cobrando os selos-taxa de Cr\$ 2,00 e Cr\$ 5,00, respectivamente, por ingresso em arquibancadas e cadeiras.

Neste ponto, é de ver-se que o Decreto n.º 60.190, de 8-2-1967, publicado no *D.O.U.* do dia imediato, que colocou em vigor, *em concomitância* (cf. art. 1.º) com os padrões antigos, a partir de 13 do mesmo mês, a nova unidade monetária nacional, *não suprimiu*, desde logo, o valor liberatório das cédulas de Cr\$ 2,00 e Cr\$ 5,00; ao contrário, numa nítida preocupação de permitir o afeiçoamento dos padrões valorativos vigentes, à nova concepção da moeda introduzida, estabeleceu prazos e medidas que, paulatinamente, desassoberbassem dificuldades inerentes à mudança definitiva. Assim, dispôs que, *só noventa (90) dias após aquela data* (13-2-1967) perderiam valor as cédulas de Cr\$ 2,00 e Cr\$ 5,00, *in verbis*:

“Art. 4.º — As cédulas de 5, 2 e 1 cruzeiros, atualmente em circulação, perderão o seu poder liberatório a partir de 90 dias da data fixada para vigência do cruzeiro nôvo”.
(Dec. n.º 60.190, de 1967).

Dêse modo, e numa primeira demão, será certo que, pelo menos, até 11-5-1967, a ADEG poderá continuar a exigir os valores correspondentes ao objeto da dívida suscitada, pelo simples e lógico raciocínio de que, se até lá têm pleno valor as cédulas que perduram em circulação, até lá terão igual valor os selos emitidos em correspondência com ela e/ou as importâncias resultantes da correspondente dedução dos *bordereaux* das entradas no Estádio, aliás — modo pelo qual a própria Federação vem se quitando com a ADEG.

Em seguida, observe-se que toda a discussão se restringe, não à *legalidade* da imposição, mas ao singularíssimo aspecto trazido ao *cálculo*