

COORDENADORIA GERAL DO SISTEMA JURÍDICO

Parecer nº 02/2019- CCF - Claudia Cosentino Ferreira

Ref: Proc. nº E-12/057/100685/2018

EMENTA.

Processo administrativo, inaugurado pela Diretoria de Registro de Veículos do DETRAN-RJ, solicitando manifestação sob a ótica jurídica acerca da vinculação ou não da referida autarquia ao fornecimento gratuito de placas de identificação veicular ao proprietário do veículo automotor que tiver a placa clonada, tendo em vista a Lei Estadual nº 7.668/2017.

Trata-se de processo administrativo, inaugurado pela Diretoria de Registro de Veículos do DETRAN-RJ, solicitando manifestação sob a ótica jurídica acerca da vinculação ou não da referida autarquia ao fornecimento gratuito de placas de identificação veicular ao proprietário do veículo automotor que tiver a placa clonada, tendo em vista a Lei Estadual nº 7.668/2017.¹

Às fls. 20/26 consta a Promoção nº 39/2018 – AGF-DIJUR, na qual concluiu-se que o DETRAN-RJ não estaria obrigado ao fornecimento de placas gratuitas aos cidadãos que tiverem que efetuar a troca da placa em função da clonagem, considerando que, pelo texto literal da Lei nº 7.668/2017, tratar-se-ia de norma meramente "autorizativa", desprovido-se de caráter imperativo.

Na sequência, consta o Visto proferido pelo i. Procurador do Estado LEONARDO AZEREDO DOS SANTOS, aprovando a manifestação da d. Assessoria, com o respectivo encaminhamento à esta d. Procuradoria Geral do Estado para ciência e manifestação (fl. 27).

Após, os autos foram remetidos à esta Coordenadoria, Consultoria e Advocacia Preventiva do Sistema Jurídico, que determinou a devolução dos autos ao DETRAN-RJ para parecer conclusivo, nos termos do disposto no art. 1º, § 2º da Resolução PGE nº 4.320/2019.

Às fls. 39/44 consta o Parecer no 04/2019 – GAV/DIJUR, da lavra do I. Diretor Jurídico do DETRAN GABRIEL PACHECO AVILA, por meio do qual

¹ Assim dispõe o art. 1º da Lei Estadual nº 7.668/2017: **Art. 1º- Fica autorizada a obtenção gratuita de nova placa ao proprietário de veículo automotor que tiver placa clonada.**

concluiu, em síntese, que o DETRAN-RJ não estaria vinculado ao fornecimento gratuito das placas de identificação veicular aos proprietários que tiveram a placa clonada, encaminhando o opinamento a esta d. Procuradoria Geral do Estado, na forma do art. 4º, V, 'g' do Decreto nº 40.500/07.²

E o relatório.

I – DA DIVERGÊNCIA

Os pareceres entenderam excepcionado o cumprimento da referida lei por tratar-se de norma meramente autorizativa. No entanto, em que pese tal raciocínio seja comumente aplicado a normas legais de cunho administrativo, o mesmo não se pode atribuir a leis de conteúdo tributário.

Ocorre que tal entendimento encontra-se vinculado à ideia de que haveria competência privativa do Chefe do Poder Executivo para legislação em matéria tributária, o que já se encontra totalmente superado pelo STF, como se percebe do relato exposto no ARE 743480, que foi recebido como matéria de repercussão geral:

"Não há reserva de iniciativa de leis tributárias a chefe do Executivo, confirma STF

Ao julgar, no Plenário Virtual, o mérito do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 743480, os ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) confirmaram jurisprudência da Corte no sentido de que não existe reserva de iniciativa ao chefe do Poder Executivo para propor leis que implicam redução ou extinção de tributos, e a consequente diminuição de receitas orçamentárias. A matéria constitucional teve repercussão geral reconhecida.

Na origem, o Ministério Público de Minas Gerais recorreu ao Supremo contra decisão do Tribunal de Justiça mineiro que, ao julgar ação proposta pelo prefeito de Naque, considerou inconstitucional a Lei municipal 312/2010, que revogou legislação instituidora da contribuição para custeio do serviço de iluminação pública. Para o MP-MG, a decisão questionada teria violado a Constituição Federal de 1988,

² "Art. 4º - Compete aos órgãos locais e setoriais do Sistema Jurídico do Estado:
(...) V - analisar, previamente, e, em seguida, devidamente instruído com parecer conclusivo, submeter à Procuradoria Geral do Estado os procedimentos que tenham por objeto:
(...) g) o exame de ato normativo, ainda que este não seja o objeto principal do procedimento, e se conclua pela respectiva inconstitucionalidade ou ilegalidade;"

uma vez que a reserva de iniciativa aplicável em matéria orçamentária não alcança as leis que instituem ou revoguem tributos.

Jurisprudência

Ao se manifestar pela existência de repercussão geral na matéria e pela confirmação da jurisprudência da Corte, o relator do caso, ministro Gilmar Mendes, lembrou que o tema já foi enfrentado em diversos julgados do STF. “A jurisprudência da Corte é uníssona em negar a exigência de reserva de iniciativa em matéria tributária, ainda que se cuide de lei que vise à minoração ou revogação de tributo”, frisou o ministro, que assentou “a inexistência de reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive as que concedem renúncia fiscal”.

As leis em matéria tributária enquadram-se na regra de iniciativa geral, que autoriza a qualquer parlamentar – deputado federal ou senador – apresentar projeto de lei cujo conteúdo consista em instituir, modificar ou revogar tributo. “Não há, no texto constitucional em vigor, qualquer mandamento que determine a iniciativa exclusiva do chefe do Executivo quanto aos tributos”, disse o ministro, lembrando que a regra do artigo 61, parágrafo 1º, inciso II, “b”, diz que são de iniciativa do presidente da República leis tributárias referentes apenas aos territórios.

Mérito

A decisão que reconheceu a existência de repercussão geral na matéria foi unânime. Já a decisão de mérito foi tomada por maioria de votos, vencido o ministro Marco Aurélio.

De acordo com o artigo 323-A do Regimento Interno do STF (atualizado com a introdução da Emenda Regimental 42/2010), o julgamento de mérito de questões com repercussão geral, nos casos de reafirmação de jurisprudência dominante da Corte, também pode ser realizado por meio eletrônico.”

Desta forma, em se tratando o pagamento em questão de uma taxa, conforme já também pacificado pela jurisprudência, não haveria que se falar em descumprimento pela administração por se tratar de norma meramente autorizativa ou por não ter sido de iniciativa do Chefe do Executivo.

Para além deste argumento, a Assessora Jurídica ressaltou a inconstitucionalidade do projeto de lei que originou a Lei estadual nº 7. 668/2017 apontada pelo precedente desta Procuradoria – Parecer nº 14/2018 – RVFP – por violação ao princípio do equilíbrio orçamentário e falta de indicação de fonte de custeio da isenção concedida, o que implicaria em violação dos requisitos do art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000.³

A esse respeito, entendo que a matéria deva ser analisada pela Procuradoria Tributária, dada a especialidade da questão, porém, desde já, entendo que tais princípios e regras devam ser sopesados de acordo com os fatos e fundamentos que passo a apresentar nos itens seguintes.

II - DOS PRECEDENTES DA CASA EM MATÉRIAS SEMELHANTES

Vale citar que o fornecimento de documentação gratuitamente pelo Estado em casos específicos não é novidade, a exemplo da Lei estadual, em vigor, nº 3.051/98 que dispõe sobre a isenção do pagamento de taxa de 2ª Via (segunda via) de documentos roubados⁴, quando expedidos por órgãos públicos do Estado. A referida lei foi analisada por esta Procuradoria, por meio do Parecer nº 02/2003 – JMVH, que considerou a lei inconstitucional por violação ao art. 106 do Código Tributário do Estado que não concede isenção a tal hipótese, no entanto, o entendimento adotado no Visto do então Procurador-Geral à época foi no sentido de que a lei continua em vigor uma vez que o rol do 106 não é taxativo, bem como a Constituição autoriza concessão de isenção por lei ordinária.

No mesmo sentido foi o Visto do então Procurador-Geral proferido no precedente Parecer s/nº JVMA de 01.03.2005, que analisou requerimento de ressarcimento da taxa de renovação da carteira nacional de habilitação às pessoas maiores de 65 anos, com base na gratuidade estatuída pela Lei nº 4.085 de 10.03.2003.

Neste precedente, cumpre transcrever trecho da manifestação da I. Procuradora do Estado CLAUDIA FREZE DA SILVA:

³"Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: (Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001) (Vide Lei nº 10.276 de 2001)

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição."

⁴"**Art. 1º** - Fica o Estado do Rio de Janeiro responsável pela liberação da cobrança da taxa de 2º via, referente a documentos emitidos por órgãos públicos estaduais, quando envolverem quaisquer tipos de roubo e/ou furto.

Art. 2º - O direito a isenção ocorrerá mediante ocorrência policial.

Art. 3º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário."

"Além disso, não me parece razoável a alegação de malferimento pela citada lei (RJ) 4.085 ao art. 14 da Lei Complementar 101/00. A alegada incompatibilidade dependeria da prova da inexistência de estimativa de impacto orçamentário ou de medida compensatória, com que não se depara nestes autos."

Conforme precedente Parecer CFS nº 07/2013 – PG-03, não se vislumbrou qualquer inconstitucionalidade no projeto de lei que previa isenção de taxa referente à emissão de 2ª via de documentos pessoais danificados ou destruídos em virtude de catástrofes naturais (desmoronamento, deslizamento, enchentes), verificadas no Estado do Rio de Janeiro. A lei resultante do projeto, por sua vez, está em pleno vigor (Lei estadual nº 6643 de 19 de dezembro de 2013⁵).

III - DOS ASPECTOS PRÁTICOS DA QUESTÃO E DA ADVOCACIA PREVENTIVA

Compreenda-se a concepção atual e amplamente aceita de Advocacia Pública preventiva como sendo um instrumento de redução de litigiosidade no âmbito da Administração Pública.

Note-se que a Portaria PRES-DETRAN-RJ nº 4033, de 20 de março de 2009 – que regulamenta o procedimento de troca de placa de veículos clonados – foi editada em razão de decisão liminar, confirmada por sentença, em ação judicial ainda não transitada em julgado até a presente data (0011416-79.2008.8.19.0001):

"Ante ao exposto, JULGO PROCEDENTE O PEDIDO INICIAL, confirmando a liminar concedida, para: a) Condenar o DETRAN-RJ a efetivar a troca dos caracteres alfanuméricos de placas administrativamente comprovadas como clonadas, inclusive quanto aos requerimentos formulados previamente; b) Condenar o DETRAN-RJ a

⁵ **Art. 1º** Fica isento do pagamento de taxas referente a emissão de segunda via de documentos pessoais que tenham sido danificados ou destruídos devido à ocorrência de desmoronamentos, deslizamentos, enchentes ou catástrofes naturais no Estado do Rio de Janeiro.

Art. 2º Condiciona-se a concessão do benefício:

I - no caso de catástrofe natural, à declaração da situação de emergência ou estado de calamidade do município em que reside a vítima pelo Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, bem como comprovante de residência em nome do requisitante;

II - à requisição da segunda via do documento no prazo de trinta dias contados da comprovação do desastre.

Art. 3º As despesas decorrentes da aplicação desta lei correrão à conta das dotações próprias consignadas no orçamento vigente."

viabiliza as vistorias e emissão dos certificados de licenciamento anual dos veículos comprovadamente clonados, independentemente da existência de multas aplicadas, uma vez que essas merecerão análise pormenorizada em procedimentos próprios; c) Condenar o DETRAN-RJ a viabilizar a renovação da carteira de habilitação do proprietário do veículo comprovadamente clonado, salvo se demonstrada de plano a existência de infrações prévias à clonagem que por si só a impediriam; d) Condenar o DETRAN-RJ a realizar as providências anteriores em prazo não superior a dois meses após a sentença. e) **Condenar o DETRAN-RJ a apresentar ao Juízo, em trinta dias após a sentença, regulamentação dos procedimentos a serem adotados para cumprimento da decisão,** contemplando: i. a preservação dos necessários níveis de segurança do sistema de controle da identificação dos veículos, ii. cronograma de implantação das alterações de procedimentos administrativos, iii. documentação e procedimento necessários para comprovação administrativa da clonagem e obtenção a troca de caracteres; f) Determinar a suspensão da exigibilidade das multas eventualmente aplicadas à antiga placa, até que seja esclarecida a real autoria da infração. Sem custas ante a isenção legal e honorários, por incabíveis. P.I.”

Não é possível aferir, neste momento, o número de ações judiciais requerendo a troca de placas clonadas em face do Estado do Rio de Janeiro tramitando em primeira instância, sendo certo que, em segunda instância, já em 2019, 3 (três) decisões pelo Tribunal de Justiça condenaram o Estado do Rio de Janeiro a efetuar a troca da placa, tendo sido fixado danos morais e astreinte em uma delas, totalizando o valor de R\$ 15 mil reais em condenação do Estado nesta única ação⁶. Ademais, a Corte Estadual em outras oportunidades já condenou o Estado do Rio de Janeiro a reparação por danos morais nesses casos, em valores entre

⁶ Informam-se as ações judiciais decididas em segunda instância, em 2019: (i) Ação Judicial nº 0007942-38.2016.8.19.0028, decisão de 13/2/2019, condenando o Estado na Obrigação de trocar a placa; (ii) Apelação nº 0010076-45.2015.8.19.0037, julgado em 5/2/2019, condenando o Estado do Rio de Janeiro a trocar a placa e pagar Obrigação de fazer danos morais em R\$ 10.000,00 e astreintes em R\$ 5.000,00; e (iii) Apelação nº 0402263-44.2014.8.19.0001, julgada em 5/2/2019, manteve a sentença que condenou o Estado a trocar a placa, afastando os danos morais.

R\$ 3.000,00 (três mil reais) e R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a título de indenização.⁷

⁷ Até a presente data, não há jurisprudência no STJ sobre a matéria. Citam-se as decisões do Tribunal de Justiça:

“APELAÇÃO. DIREITO ADMINISTRATIVO. MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO E DETRAN/RJ. MULTA DE TRÂNSITO. **VEÍCULO CLONADO**. DANO MORAL CONFIGURADO. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. TAXA JUDICIÁRIA. DETRAN/RJ. ISENÇÃO. SÚMULA Nº 76 DO TJ/RJ. EXCLUSÃO DA CONDENAÇÃO DO DETRAN/RJ AO PAGAMENTO DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS EM FAVOR DA DEFENSORIA PÚBLICA. CONFUSÃO. SÚMULA Nº 241 STJ. Na hipótese, importa consignar que não poderá ser afastada a responsabilidade civil dos réus uma vez que o conjunto probante colacionado ao processo evidenciou que o apelado foi penalizado pela prática de infração por ele não cometida, mas, sim, por **veículo** com **placa** clonada. Autoridade de trânsito que tem o dever de fazer constar no auto de infração as informações previstas no art. 280 do CTB. No que concerne ao quantum da reparação por danos moral, cabe salientar que o valor estabelecido na sentença, em R\$ 3.000,00 (três mil reais), diante das especificidades do caso concreto e do caráter pedagógico-punitivo da condenação, mostrou-se suficiente para compensar os prejuízos de ordem extrapatrimonial experimentados pelo apelado, devendo ser mantido. Exclusão da condenação do DETRAN ao pagamento de taxa judiciária e de honorários advocatícios em favor da Defensoria Pública. Enunciado nº 76 da súmula de jurisprudência desta Corte Estadual e Súmula 241 do STJ. Desprovemento do recurso do Município do Rio de Janeiro. Parcial provimentos do recurso do DETRAN/RJ para isentá-lo do pagamento de honorários advocatícios e da taxa judiciária. (APELAÇÃO 0009044-91.2012.8.19.0010 - Des(a). LINDOLPHO MORAIS MARINHO - Julgamento: 17/04/2018 - DÉCIMA SEXTA CÂMARA CÍVEL.)

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER C/C DANO MORAL EM FACE DO DETRAN/RJ E MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. ALEGAÇÃO DE **VEÍCULO CLONADO**. PRETENSÃO DE SUBSTITUIÇÃO DA **PLACA** DO AUTOMÓVEL E CANCELAMENTO DAS MULTAS APLICADAS PELO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO/SP. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA DO PEDIDO PARA DETERMINAR QUE OS RÉUS PROMOVAM O CANCELAMENTO DAS MULTAS E DEMAIS SANÇÕES ACESSÓRIAS, CONDENANDO O DETRAN/RJ A SUBSTITUIR AS **PLACAS** DE IDENTIFICAÇÃO DO **VEÍCULO** DA AUTORA. CONFECCIONANDO NOVOS DOCUMENTOS, BEM COMO A PAGAR INDEIVIZAÇÃO POR **DANOS MORAIS NO VALOR DE R\$ 5.000,00 (CINCO MIL REAIS)** CORRIGIDOS DESDE A PUBLICAÇÃO DA SENTENÇA E ACRESCIDO DE JUROS LEGAIS DE 0,5% (MEIO POR CENTO) AO MÊS DESDE Á CITAÇÃO. CONDENOU AINDA AMBOS OS RÉUS AO PAGAMENTO DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS NO VALOR DE R\$ 1.000,00 (MIL REAIS). IRRESIGNAÇÃO DO DETRAN/RJ. PEDIDO DE AFASTAMENTO DO DANO MORAL. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO DE CANCELAMENTO DAS MULTAS EM FACE DO DETRAN-RJ E CONDENAÇÃO DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS NA FORMA DO ARTIGO 85, § 3º DO NCPC. REFORMA PARCIAL DA SENTENÇA. PRIMEIRAMENTE, CUMPRE ESCLARECER A COMPETÊNCIA DO DOMICÍLIO DO AUTOR NO PRESENTE CASO, INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 52, PARÁGRAFO ÚNICO DO NCPC. NO MAIS, O DETRAN-RJ É PARTE LEGÍTIMA PARA FIGURAR NO POLO PASSIVO, TENDO EM VISTA QUE O CASO VERSA SOBRE O CANCELAMENTO DE MULTAS IMPOSTAS PELO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, MAS TAMBÉM O PAGAMENTO DE INDENIZAÇÃO POR DANO MORAL, EM DECORRÊNCIA DE CLONAGEM DO CARRO DA AUTORA, SEM PROVIDÊNCIAS ADOTADAS PELO DETRAN-RJ. NO MÉRITO, O CANCELAMENTO DAS MULTAS E PENALIDADES APLICADAS PELO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO A AUTORA SÃO TÃO SOMENTE DE RESPONSABILIDADE DO SEGUNDO RÉU, MERECENDO PEQUENO REPARO A SENTENÇA NESSE PONTO, EXCLUINDO-SE A CONDENAÇÃO DO APELANTE (DETRAN-RJ) NA RETIRADA DAS MULTAS E PENALIDADES DE TRÂNSITO EXISTENTES EM NOME DA AUTORA CLONAGEM DO CARRO DA AUTORA COMPROVADA. DANO MORAL CONFIGURADO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO DETRAN-RJ. ARTIGO 37, § 6º DA CRFB. VERBA INDENIZATÓRIA. MANUTENÇÃO. SÚMULA 243 TJRJ. DE OFÍCIO, MODIFICAÇÃO QUANTO A CORREÇÃO MONETÁRIA E JUROS. APLICABILIDADE DO TEMA 810 DO STF. HONORÁRIOS SUCUMBENCIAIS.

Fazendo-se um breve comparativo em relação ao dispêndio financeiro pelo Estado em custear o novo emplacamento nesses casos e os custos decorrentes das ações judiciais e respectiva movimentação da máquina pública, é possível visualizar, de início, que a gratuidade concedida representaria um melhor custo benefício ao Erário, consagrando em seu aspecto global o princípio do equilíbrio orçamentário.

O argumento, de ordem pragmática, vem em consonância com o objetivo de redução de demandas em face do Estado do Rio de Janeiro, sobretudo de baixa envergadura econômica. Evita-se que haja a dispendiosa movimentação do aparato jurídico estatal, com todos os custos que lhe são inerentes.

Outrossim, não podemos negar que há interesse precípua do Estado pela troca de placas, posto que esse procedimento é o que irá possibilitar o controle e fiscalização de trânsito que lhe compete.

Por outro lado, é extrema de dúvidas que o administrado que se vê enredado nos problemas decorrentes de uma clonagem é também vítima de ato ilícito, não sendo de todo razoável exigir-se que ele ainda arque com os custos da regularização de seu bem, uma vez que não contribuiu com dolo ou culpa para o evento danoso.

REFORMA. OBSERVÂNCIA DO ARTIGO 85, § 2º DO NCPC. PARCIAL PROVIMENTO DO RECURSO PARA EXCLUIR A CONDENAÇÃO DAS MULTAS E DEMAIS SANÇÕES ACESSÓRIAS EM FACE DO DETRAN-RJ E, DE OFÍCIO, FAÇO PEQUENA MODIFICAÇÃO NO QUE TANGE A INCIDÊNCIA DE JUROS E CORREÇÃO MONETÁRIA SOBRE O INDÉBITO PARA DETERMINAR A APLICAÇÃO DE JUROS E CORREÇÃO MONETÁRIA, INCIDENTE SOBRE AS DIFERENÇAS, NOS TERMOS DO ARTIGO 1º-F DA LEI 9494/97 ATÉ O DIA 29 DE JUNHO DE 2009 E, A PARTIR DE 30 DE JUNHO DE 2009 NOS TERMOS DA REDAÇÃO DADA PELA LEI 11.960/09, COM ADOÇÃO DO IPCA PARA A CORREÇÃO MONETÁRIA, CONFORME A TESE 810 FIXADA PELO STF. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS DE 10% SOBRE O VALOR FIXADO NA SENTENÇA, NOS TERMOS DO ARTIGO 85, 3º DO CPC/15, MANTIDA NO MAIS A SENTENÇA. (Des(a). INÊS DA TRINDADE CHAVES DE MELO - Julgamento: 07/11/2018 - SEXTA CÂMARA CÍVEL 0004680-72.2015.8.19.0042 - APELAÇÃO) Apelação Cível. Pleito de devolução de valores pagos pelas multas e reboque do veículo, troca de placa veículo e indenização por dano moral em virtude de ter tido o veículo clonado. Sentença de improcedência. Apelação da parte autora com pretensão de reforma. Falha do serviço que restou comprovada. Autor que comprova que seu veículo foi clonado. Presunção de legalidade do ato administrativo afastada. Comprovação nos autos de veículo clonado que foi registrado em nome de outra pessoa junto ao Detran. Caso em específico que demonstra que o DETRAN tinha meios concretos de identificar a questão, impedindo o registro do veículo clonado. Tentativas incessantes de solver o problema na seara administrativa. Danos morais que decorrem da descúria na condução do registro e da inércia do ente público em sanar o problema. Descaso para com o usuário. Valor fixado em R\$ 4.000,00. Troca da placa que deve ser concedida com emissão de novo CRV E CRLV. Quanto ao pedido de devolução de valores pagos pelas multas e reboque do veículo não há prova nos autos de seus pagamentos. Recurso parcialmente provido. (Des(a). NATACHA NASCIMENTO GOMES TOSTES GONÇALVES DE OLIVEIRA - Julgamento: 09/08/2018 – VIGÉSIMA SEXTA CÂMARA CÍVEL 0499164-40.2015.8.19.0001 - APELAÇÃO)"

Essas questões devem ser sopesadas na busca pela melhor interpretação jurídica possível no tratamento de questões administrativas que lidam com interesses múltiplos, devendo-se sempre cuidar para que o ordenamento jurídico vigente seja erigido dentro de princípios e regras congruentes.

III.1 - DA MENSURACÃO DO QUANTITATIVO DE PLACAS A SEREM TROCADAS POR MOTIVO DE CLONAGEM

E relevante destacar que as razões do questionamento apontadas pela I. Diretoria técnica foram: (i) a cada placa emitida o DETRAN-RJ terá que ser paga a empresa fabricante de placas; e (ii) *"não há possibilidade de mensurar o quantitativo de isenções a serem eventualmente concedidas aos Órgãos Públicos"*.

As informações prestadas pela d. Diretoria Geral de Registro de Veículos indicam como um problema enfrentado pelo órgão a inviabilidade de se estimar a quantidade de placas que serão trocadas (fls. 08).

De toda forma, com vistas a orientar o gestor público esclarece-se que é possível a aquisição das placas por estimativa do quantitativo, devendo ser realizado posteriormente aditivo ao contrato de aquisição para ajustamento da quantidade efetivamente adquirida, bem como a realização de novo empenho se necessário.

Neste sentido, transcreve-se o Visto que aprovou o Parecer nº 07/2010-FAG:

"Como salientado pelo parecerista, é comum que ocorram variações entre as quantidades dos itens estimados e contratados para a execução da obra e a efetiva medição gerada ao final de cada período.

Nesse passo, concluiu pela viabilidade de celebração de um termo aditivo ao final da obra, que reproduza os quantitativos que foram efetivamente utilizados, nos termos da proposta da Arquiteta da APCA.

A contratação se dá por preço unitário, mas o empenho é por estimativa, de modo que, se a estimativa original se esgotar, pode ser necessário o reforço da estimativa inicial, para se concluir os pagamentos do contrato,

com novo empenho, a ser objeto de apostilamento, nos termos do art. 65, § 8º da Lei nº 8.666/93."⁸

Intui-se, em um primeiro momento, que a demanda por troca de placa de veículos clonados não ensejaria um custo tão elevado à autarquia ao ponto de se cogitar da ocorrência de desequilíbrio no planejamento orçamentário.⁹

Recomenda-se, assim, que o cálculo da diretoria tenha por base a aferição de uma média considerando o quantitativo de troca de placa realizados pelo DETRAN-RJ, por motivo de clonagem, nos últimos exercícios financeiros.

Tudo considerado, remeta-se o presente à Procuradoria Tributária, para análise e opinamento, a hipótese prevista no art. 4º, § 4º, da Resolução PGE nº 4.320/2019.

Rio de Janeiro, 25 de março de 2019.

CLAUDIA COSENTINO FERREIRA

Procuradora Chefe da Coordenadoria, Consultoria e Advocacia
Preventiva do Sistema Jurídico

⁸ Cumpre registrar, ainda, que o empenho da despesa por estimativa é legalmente autorizado: **Lei Complementar nº 101**

Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

§ 1º Em casos especiais previstos na legislação específica será dispensada a emissão da nota de empenho.

§ 2º Será feito por estimativa o empenho da despesa cujo montante não se possa determinar.

Código de Administração Financeira e Contabilidade Pública do Estado do Rio de Janeiro

Art. 87 - É vedada a realização de despesa sem prévio empenho, ressalvado do disposto nos §§ 1º e 2º do art. 88. Ver tópico (2 documentos)

Parágrafo Único - Os empenhos classificam-se em: Ver tópico

1) Ordinário - quando destinado a atender despesa cujo pagamento se processe de uma só vez;

2) Por Estimativa - quando destinado a atender despesas para as quais não se possa previamente determinar o montante exato;

3) Global - quando destinado a atender despesas contratuais e outras sujeitas a parcelamento, cujo montante exato possa ser determinado."

⁹ Ademais, o cenário atual da ocorrência de crimes dessa natureza não indica que a escala seja maior do que 500 (quinhentas) placas clonadas ao ano, consoantes dados divulgados pela imprensa. Consultando o site do DETRAN observa-se que é cobrada a taxa de serviço pela confecção de 2 placas refletidas de R\$ 173,07 (cento e setenta e três reais e sete centavos). No Estado de São Paulo, estimou-se 327 placas clonadas em 2016, em Brasília foram 250 casos em 2015, e no Rio de Janeiro em 2016 foram abertos 208 processos administrativos para troca de placas. Disponível em <https://g1.globo.com/sp/campinas-regiao/noticia/aumenta-243-a-quantidade-de-veiculos-clonados-nas-cinco-maiores-cidades-da-regiao.ghtml>
<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/09/aumenta-numero-de-casos-de-clonagem-de-veiculos-nomoj-nomoj.html>
<https://www.metropoles.com/distrito-federal/seguranca-df/apreensao-de-veiculos-clonados-aumenta-108-no-distrito-federal> http://www.detrان.rj.gov.br/_documento.asp?cod=7161

VISTO

Sr. Procurador-Chefe,

O parecer da Procuradora-Chefe da Coordenadoria, Consultoria e Advocacia Preventiva do Sistema Jurídico, Dra. Claudia Cosentino Ferreira (fls.45/54), é a todos os títulos brilhante, e materializa um tipo de abordagem para os problemas que surgem no dia a dia da Administração que, infelizmente, é raro em nosso Estado.

Desde que comecei a ler este processo, pareceu-me perfeitamente justa e adequada a ideia de desobrigar as vítimas da clonagem de placas a arcarem com os custos da nova placa.

Afinal de contas, a clonagem de placas, em princípio, revela um mau funcionamento *objetivo* do sistema registro dos veículos. O Estado não deveria, então, orientar a sua conduta no sentido de agravar ainda mais a situação do cidadão que é vítima deste ilícito, impondo-lhe custos adicionais para sanar uma situação para a qual não contribuiu.

Ao contrário, o Estado deveria envidar todos os esforços para sanar o problema com a maior presteza possível, em benefício do cidadão (vítima da clonagem) e da segurança de todo o sistema de registro e emplacamento de veículos.

Note-se, a propósito, que há toda uma regulamentação para a formalização do “requerimento de reconhecimento da placa clonada” (v. fls. 34/38), de modo que o órgão de trânsito sempre terá a possibilidade de verificar, caso a caso, a procedência da alegação feita pela vítima de clonagem.

E, uma vez reconhecida a ocorrência do ilícito, me parece que, a rigor, nem mesmo seria necessária uma autorização legal para que o cidadão fosse desobrigado dos custos relacionados à nova placa (e ao novo licenciamento, se for o caso). É que o Estado, ao fazer o novo emplacamento, estará corrigindo apenas uma falha (*objetiva*, repito) verificada no serviço por ele prestado.

Como o parecer mostra muito bem, já há ações judiciais discutindo tais questões, todas julgadas procedentes, em que o cidadão não só obteve o direito ao emplacamento como, também, ainda passou a ser credor de indenizações a serem pagas pelo Estado (a título de reparação do dano sofrido).

Por fim, segundo a jurisprudência atual do STF, não há qualquer óbice à instituição de isenções em projetos de lei de iniciativa do Poder Legislativo.

Isto posto, opino pela integral aprovação ao parecer da Procuradora-Chefe Claudia Cosentino Ferreira (fls. 45/54), a fim de que a Administração estadual implemente de imediato a Lei Estadual nº 7.668/2017.

Em 18 de abril de 2019.

LUÍS ALBERTO M. GARCIA DE SOUSA
Procurador do Estado

VISTO

Aprovo o Parecer nº 02/2019 - CCF (fls.45/54) da lavra da ilustre Procuradora-chefe da Coordenadoria, Consultoria e Advocacia Preventiva do Sistema Jurídico do Estado (PG-15), Claudia Cosentino Ferreira, com os acréscimos do Procurador-Assistente da PG-03 (fls. 56/57), que, em uníssono, concluíram pela total compatibilidade da Lei (RJ) nº 7.668/17, que conferiu gratuidade no fornecimento de nova placa de identificação veicular ao proprietário do veículo vítima de fraude de clonagem, aos princípios e regras da Constituição Federal, com recomendação de sua implementação pelo DETRAN.

Com efeito, como bem exposto no parecer, de há muito, o STF tem jurisprudência pacífica no sentido de que não há competência privativa do chefe do Poder Executivo para propor leis que implicam redução ou extinção de tributos e a consequente diminuição de receitas orçamentárias.¹

Assim, uma vez que a Lei (RJ) nº 7.668/18 tem por objeto matéria sujeita à competência concorrente dos Poderes Executivo e Legislativo, forçoso reconhecer o seu caráter impositivo, com regular produção de efeitos desde a publicação.

Por outro ângulo, deve ser considerado que o fornecimento gratuito de nova placa pelo DETRAN ao proprietário do veículo clonado visa, em última análise, à **correção** de uma **falha objetiva** do serviço de registro e emplacamento dos veículos, de forma a garantir o adequado controle e fiscalização de trânsito pela referida Autarquia Estadual, no exercício de sua competência administrativa.

¹ Tributário. Processo legislativo. Iniciativa de lei. 2. Reserva de iniciativa em matéria tributária. Inexistência. 3. Lei municipal que revoga tributo. Iniciativa parlamentar. Constitucionalidade. 4. Iniciativa geral. **Inexiste, no atual texto constitucional, previsão de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo em matéria tributária.** 5. Repercussão geral reconhecida. 6. Recurso Provido. Reafirmação de jurisprudência. (ARE 743480 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 10/10/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCURSÃO GERAL - MÉRITO DJe-228 DIVULG 19-11-2013 PUBLIC 20-11-2013).

Ementa: DIREITO TRIBUTÁRIO, AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEIS EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA. INICIATIVA CONCORRENTE ENTRE OS PODERES DO EXECUTIVO E LEGISLATIVO. EVENTUAL REPERCURSÃO NO ORÇAMENTO DO ENTE FEDERADO. IRRELEVÂNCIA. ACÓRDÃO RECORRIDO ALINHADO COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. 1. **A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que a iniciativa de leis em matéria tributária é concorrente entre os Poderes Executivo e Legislativo.** 2. **A eventual repercussão que uma lei tributária possa ter no orçamento do ente federado não permite concluir que sua iniciativa é privada do Chefe do Poder Executivo.** 3. A conclusão do Tribunal de origem não diverge da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. 4. Inaplicável o artigo 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não houve fixação de honorários advocatícios. 5. Agravo interno a que e nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC/2015. (RE 779844 AgR, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 29/09/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-235 DIVULG 13-10-2017 PUBLIC 16-10-2017).

Assim, reconhecido o ilícito, mediante procedimento específico, o fornecimento da nova placa ao proprietário do veículo clonado (vítima da fraude) configura a etapa final e indissociável do procedimento de correção do Sistema pelo próprio DETRAN, o que, a rigor, até afastaria, nesta específica situação, a edição de lei estadual dispensando o pagamento da taxa pelo particular, já que o referido serviço é realizado no interesse do próprio Estado.

Ainda que assim não fosse, a existência de ações judiciais, como destacado no parecer, reconhecendo a falha do sistema de controle de identificação dos veículos, com expressa ordem para adoção de medidas administrativas de correção e aprimoramento do sistema pelo DETRAN e de outras tantas demandas movidas pelas vítimas da fraude, com condenação à reparação por danos materiais e morais, por si só, já evidencia que o fornecimento de nova placa, sem custos para o particular (vítima de fraude) é uma medida justa, razoável e sobretudo necessária como forma de evitar novas condenações, cujos valores certamente irão superar o dispêndio da autarquia com a gratuidade.

Assim, verificada a validade da gratuidade, prevista na Lei (RJ) nº 7.668, à D. PG-15, com vistas ao DETRAN, para sua devida implementação.

Rio de Janeiro, 13 de maio de 2019.

MARCELO LOPES DA SILVA
PROCURADOR-GERAL DO ESTADO