



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2025.0000356723

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1038295-90.2024.8.26.0053, da Comarca de São Paulo, em que é apelante AUTO-PLAKAS COMERCIO PLACAS AUTOMOTIVOS LTDA, é apelado DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO - DETRAN.

ACORDAM, em 8ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Negaram provimento ao recurso. V. U. Sustentou oralmente o Dr. Marcos Antonio de Souza Lima Moreira da Costa.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores JOSÉ MARIA CÂMARA JUNIOR (Presidente) E ANTONIO CELSO FARIA.

São Paulo, 9 de abril de 2025.

BANDEIRA LINS

RELATOR

Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Voto nº 23.702

Apelação Cível nº 1038295-90.2024.8.26.0053

Apelante: Auto-plakas Comercio Placas Automotivos Ltda

Apelado: Departamento Estadual de Trânsito - Detran

Interessado: Diretor Setorial de Veículos do Departamento Estadual de Trânsito - Detran/sp

Comarca: São Paulo

Juiz de 1ª Instância: Dr. Antonio Augusto Galvão de França

APELAÇÃO – Mandado de segurança. Cobrança decorrente do acesso ao sistema E-CRV disponibilizado pelo Detran, relativo ao serviço de estampagem de placas de identificação veicular. Art. 10 da Portaria Detran nº 41/20. Cabimento. Exação que se caracteriza como preço público. Critério da compulsoriedade na distinção com a taxa que não se aplica à espécie, conforme orientação do Pretório Excelso. Aferição consoante a natureza da prestação, frente ao contexto normativo que a disciplina. Caso concreto em que o pagamento exigido diz respeito à utilização, pelo particular, da plataforma digital disponibilizada pelo Detran, para exercício da atividade econômica, consistente no processamento do pedido de registro e instalação de placas veiculares. Ausência de notório e prevalente interesse público na hipótese de incidência, desautorizando classificar a cobrança como taxa. Inaplicabilidade do regime jurídico fiscal, notadamente em relação à estrita legalidade e à anterioridade tributária. Usurpação de competência administrativa não caracterizada. Embora as atividades afetas ao controle do banco de dados incumbam ao Denatran, a operação propriamente dita compete aos órgãos viários estaduais, facultando-se a estes instituir receita para cobrir as despesas correlatas. Inteligência da Resolução Contran nº 780/19. **Recurso desprovido.**

Trata-se de Apelação de **Auto-Plakas Comércio Placas Automotivas Ltda.**, contra a r. sentença de fls. 211/215, que, reconhecendo a decadência, julgou extinto o mandado de segurança impetrado em face do *Diretor Setorial de Veículos do Detran-SP*, no qual objetiva a declaração de que o valor

recolhido para acesso ao sistema e-CRV, nos termos da Portaria Detran nº 41/20, seria abusivo, de modo a impugnar tal cobrança.

Nas razões recursais de fls. 222/244, o impetrante sustenta a admissibilidade da ação, ante os efeitos concretos gerados pela referida norma, que se reiteram em cada prestação exigida. Quanto ao mérito, não se conforma com a cobrança de dois valores, devidos ao Denatran e ao Detran, sobretudo a exação instituída por este, que se consubstanciaria como taxa sem a respectiva lei.

Contrarrazões a fls. 251/267.

É o relatório.

Presentes os requisitos de admissibilidade, recebo o recurso, nos termos do artigo 14 da Lei Federal nº 12.016/09.

Todavia, o apelo não comporta provimento.

O impetrante insurge-se contra o preço público instituído pela Portaria Detran nº 41/2020, referente aos acessos efetuados ao sistema E-CRV disponibilizado pelo Detran-SP para obtenção do código chave para a estampagem de placas veiculares, abrangendo-se nesse acionamento as comunicações operacionais correlatas.

Impugna a exação sustentado tratar-se de taxa instituída por diploma legislativo impróprio, a qual deveria ser arrecadada apenas pelo Serpro, como já é realizado; defende que o Detran seria destituído de competência para efetuar a cobrança; alega abusividade da cobrança individualizada por placa – e não por veículo – e também em razão do valor imposto.

Em primeiro lugar, de fato não se divisa hipótese de decadência:

fundado embora o pleito na norma editada em 2020, insta notar que o inconformismo do impetrante dirige-se às cobranças exaradas sob a égide da referida Portaria, cuja vigência denota a continuidade do ato que a parte reputa ilegal, de modo a protrair no tempo o termo *a quo* da caducidade do direito.

Quanto ao mérito, entretanto, mostra-se insuficiente à definição da exação a análise unicamente do fato gerador, ensejando perscrutar o regime jurídico que a disciplina para se aferir se ela se classifica como preço público ou taxa.

A Portaria Detran nº 41/2020 dispõe:

“Art. 1º - As empresas estampadoras de placas de identificação veicular PIV credenciadas perante o Departamento Estadual de Trânsito - DETRAN-SP na forma estabelecida pela Resolução nº 780, de 26 de junho de 2019, do Conselho Nacional de Trânsito - CONTRAN e pela Portaria DETRAN-SP nº 11, de 9 de janeiro de 2020, deverão observar o disposto nesta Portaria para a obtenção de autorização para a estampagem de PIV.

Art. 2º - A transmissão de dados relacionados ao pedido de autorização para a estampagem de placas de identificação veicular deverá ser feita exclusivamente por meio eletrônico entre a empresa estampadora credenciada e o DETRAN-SP mediante a utilização do sistema E-CRV, que se conectará ao sistema informatizado de emplacamento do DENATRAN. (...)

Art. 5º - São obrigações da credenciada: (...) VI - efetuar o pagamento do preço público devido pelo envio e recepção eletrônica do pedido de cada código chave de acesso ao sistema E-CRV, pela comunicação da operação de estampagem e respectivos tratamentos sistêmicos.

(...)

Art. 10 - Fica definido em 0,85 UFESP (oitenta e cinco centésimos de Unidade Fiscal do Estado de São Paulo) o valor correspondente à recepção eletrônica, e respectivo tratamento sistêmico, pelo DETRAN-SP do pedido de código chave para a estampagem de cada placa e da correlata comunicação da operação de estampagem e emplacamento.”

Nesse quadro, convém ressaltar a lição de Hugo de Brito Machado, que situa a controvérsia nos seguintes termos:

“Quanto à remuneração pelo uso ou pela aquisição da propriedade de bens do Estado, é pacífico o entendimento: a receita é um preço. Nunca uma taxa. O problema se situa na área dos serviços, onde diversos critérios têm sido apontados pelos estudiosos da Ciência das Finanças e do Direito Financeiro para estabelecer a distinção entre taxa e preço. Um desses critérios seria a compulsoriedade, sempre presente em relação à taxa, e ausente em relação ao preço, que seria facultativo. Há, porém, quem sustente a existência de preços obrigatórios, assim como há quem afirme a existência de taxas facultativas. O Supremo Tribunal Federal já fixou entendimento pelo qual: 'Preços de serviços públicos e taxas não se confundem, porque estas, diferentemente daqueles, são compulsórias e têm sua cobrança condicionada à prévia autorização orçamentária, em relação à lei que as instituiu' [Súmula nº 545].

A maioria dos autores ensina que a taxa corresponde ou está ligada a uma atividade estatal específica relativa ao contribuinte. Justifica-se, assim, a taxa pelo exercício do poder de polícia ou pela prestação de serviço público, atividades privativas, próprias, do Estado. Nem todo serviço público, porém, seria atividade especificamente estatal. O preço público, assim, seria a remuneração correspondente a um serviço público não especificamente estatal, vale dizer, uma atividade de natureza comercial ou industrial.

Acontece que a definição do que seja atividade específica do Estado enseja divergências insuperáveis. Aquilo que em determinado lugar considera-se atividade própria do Estado em outros lugares pode não ser assim considerado. E até em um mesmo lugar hoje pode ser considerado atividade própria do Estado aquilo que o não era ontem.”

E, como solução, o autor sugere a adoção de critério baseado não apenas na competência para ofertar o serviço, mas também em sua compulsoriedade;

vale dizer, a contraprestação pecuniária configura preço se a lei confere margem ao tomador do serviço para que obtenha a prestação por ente diverso do Poder Público:

“No âmbito jurídico, porém, a questão se resolve em admitir-se que a distinção entre atividade própria do Estado e atividades que podem ser exercidas por particulares há de ser formulada no plano político, vale dizer, há de ser fixada pelo Legislativo. Assim, admite-se que a lei estabeleça a fronteira entre a taxa e o preço, instituindo o que se pode entender como taxa por definição legal. Assim, temos que:

- a) se a atividade estatal situa-se no terreno próprio, específico, do Estado, a receita que a ela se liga é uma taxa;*
- b) se a atividade estatal situa-se no âmbito privado, a receita a ela vinculada deve ser um preço;*
- c) havendo dívida, pode a lei definir a receita como taxa ou como preço. O importante é entender-se que, se a lei denominou a receita como taxa, vinculou esta ao regime jurídico tributário. Tal receita ficará, portanto, sujeita aos princípios constitucionais da tributação, entre os quais o da legalidade e o da anterioridade da lei ao exercício financeiro da respectiva cobrança.*

(...)

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 sejam essa compulsoriedade e essa facultatividade.

(...)

O mesmo pode ser dito do serviço de água e esgoto. Se há norma proibindo o atendimento da necessidade água e de esgoto por outro meio que não seja o serviço público, a remuneração correspondente é a taxa. Se a ordem jurídica não proíbe o fornecimento de água em pipas, nem o uso de fossas, nem o transporte de dejetos em veículos de empresas especializadas, nem o depósito destes em locais para esse fim destinados pelo Poder Público, ou adequadamente construídos pela iniciativa privada, então a remuneração cobrada pelo serviço público de fornecimento de água e esgoto é o preço público. Se, pelo contrário, existem tais proibições, de sorte a tornar o serviço

público o único meio de que se dispõe para o atendimento da necessidade de água e de esgoto, então a remuneração respectiva será taxa.”

(Curso de Direito Tributário, Malheiros Editores, 24ª edição, 2004, p. 409-411).

Todavia, insta notar que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal não adota o parâmetro da compulsoriedade do serviço como determinante à classificação da retribuição paga, consoante se extrai de precedente reiteradamente mencionado nos julgados e que aborda, inclusive, o tema da voluntariedade nos serviços de água e esgoto:

“O critério da obrigatoriedade para a taxa e da voluntariedade para o serviço público é, desde o primeiro exame, muito simplista. O que torna compulsória a aceitação a pagamento de serviço na ordem pública são as exigências do interesse coletivo. A espécie lembra a antiga distinção entre normas éticas e técnicas. As primeiras seriam obrigatórias. As segundas, de cumprimento voluntário. Essa distinção falseia o caráter social de ambas as normas. As técnicas são produto de elaboração mais consciente. Porém, à medida que a experiência lhes considera a utilidade social, acentua-se o caráter de obrigatoriedade, a tal ponto que chegam a ser impostas.

Assim, toda casa situada onde passa rede d'água é obrigada a abastecer-se da rede. É obrigada também a servir-se da rede de esgotos. De onde vem essa obrigatoriedade? Da soberania do Estado? Não parece. Decorre, antes de tudo, das exigências do convívio coletivo. Esse convívio impõe regras de organização de serviços gerais, a que o Estado não pode ficar indiferente, mas o motivo delas não está na força de uma compulsoriedade política típica do Poder Público. O Estado é aí, pela capacidade representativa de que está investido e pela superioridade de meios que controla, o agente dos interesses gerais da saúde, do bem-estar, do conforto. Exatamente por ser tal agente, ele não poderia permanecer indiferente a tais problemas. Os problemas são de todos, nasceram de necessidades comumente sentidas, mas o Estado tem deles a iniciativa pela natureza das funções sociais que lhe são atribuídas e reconhecidas pela sociedade de que é

fiador.

(...)

O Estado nada faz para ganhar dinheiro. Não é comerciante. Ele organiza serviços para a comodidade e o conforto geral. Colabora para a manutenção e financiamento dos mesmos, em benefício de todos. Daí, derivam as chamadas rendas industriais do Estado. A meu ver, tudo quanto cair na rubrica das rendas industriais do Estado é preço público, escapando, portanto, às exigências do art. 141, § 34, da Constituição. Assim, as contraprestações havidas pelo Departamento Sanitário do Estado pelos usuários das redes de água e de esgoto do Recife são preço público, apesar do nome de taxa que lhe vem sendo dado.”

(RE nº 54491, Rel. Min. **Hermes Lima**, Segunda Turma, j. 15/10/1963, publicado DJ 17/12/1963)

A par disso, cabe salientar que, ao tratar de serviços de água e esgoto, o Supremo Tribunal Federal deixou claros os critérios que diferenciam taxas de preços públicos:

“Taxa de água e esgoto

É uma taxa típica, como tal apontada pela generalidade dos Mestres de direito financeiro e direito tributário; assim, sua majoração depende de lei.

(...)

Se a taxa não deixa de o ser pelo fato de só se tornar devida quando voluntariamente utilizado o serviço, força é concordar que, quando imposta por motivos de interesse público (saúde, higiene, etc.) independentemente daquela utilização, o seu caráter tributário se torna indiscutível.

Na taxa, há um benefício especial mensurável e um interesse público predominante.

No preço público, o pagamento é feito por um serviço ou mercadoria do governo, em primeiro lugar para um benefício especial do indivíduo e secundariamente no interesse da comunidade (...).”

Nesse quadro, infere-se que o valor exigido decorre de **preço público**

regularmente instituído pelo órgão viário.

Com efeito, o fato gerador da cobrança consiste na utilização do sistema E-CRV: a empresa credenciada à estampagem de placas de identificação veicular obriga-se a mediar com o Detran a aquisição e instalação do produto no veículo, procedendo ao registro eletrônico do pedido e obtendo em troca o código chave de acesso que permite o emplacamento. De acordo com o artigo 10 da Portaria Detran nº 41/20, a exação incide em todas as transmissões eletrônicas realizadas na operação, cabendo tanto na recepção eletrônica da solicitação como na comunicação acerca da conclusão do procedimento.

A operação, portanto, insere-se no âmbito privado da empresa autorizada, a qual se vale da plataforma disponibilizada pelo Detran para regularizar a identificação do veículo. Significa dizer, não se divisa que o serviço ofertado esteja afeto a interesse público propriamente dito, já que diz respeito unicamente à consulta e lançamento de informações junto à base de dados do Detran (cf. artigo 13 da Portaria), no desempenho da atividade econômica do particular.

Ademais, nos termos da Resolução Contran nº 780/19, insta notar que a Administração outorga ao estampador a responsabilidade integral pela *“comercialização direta com os proprietários dos veículos, sem intermediários ou delegação a terceiros a qualquer título, definindo de forma pública, clara e transparente o preço total da PIV”* (artigo 13, caput), instituindo regime de livre concorrência.

E, nessa esteira, consoante se infere das informações prestadas pelo órgão viário (cf. fls. 188/203), o montante arrecadado compõe receita destinada ao custeio dos sistemas e infraestrutura tecnológica providos pela Prodesp, caracterizando o que o mencionado precedente da Suprema Corte qualifica como verdadeira renda industrial do Estado, já que a plataforma se revela imprescindível para interlocução com o Denatran.

Assim, firmadas tais balizas, ainda que o *credenciamento das empresas fabricantes das placas identificadoras*, bem como a *disponibilização de acesso às informações* insiram-se no rol de atribuições do Denatran, referindo a competência deste para efetuar a **implantação** e o controle concentrado do banco de dados (cf. artigo 6º da Resolução Contran nº 780/19), a **operação** propriamente dita dos respectivos cadastros incumbe aos Detran (cf. artigo 7º), de modo que o manejo dos sistemas lhes acarreta custos, que serão cobertos pela receita derivada do preço público a ser facultativamente instituído pelas entidades de âmbito estadual – e, por isso, não há de se considerar abusiva a exação decorrente de cada acesso realizado à plataforma de dados, independentemente de quantos veículos se está a tratar.

Ademais, vale ressaltar que a competência do Detran para tanto emerge da legislação de regência, composta pela Lei Complementar Estadual nº 1.195/13, que estabelece o Detran-SP como *órgão executivo de trânsito do Estado de São Paulo* (artigo 4º), à vista das atribuições impostas pela Lei Federal nº 9.503/98, que incumbe órgãos congêneres a *emplacar e licenciar veículos, com a expedição dos Certificados de Registro de Veículo e de Licenciamento Anual, mediante delegação do órgão máximo executivo de trânsito da União* (artigo 22, inciso III), convalidando assim a competência disposta na Resolução Contran nº 780/19 atribuída ao Detran, para *credenciar as empresas estampadoras utilizando sistema informatizado disponibilizado pelo Denatran* (artigo 7º, inciso II).

A par disso, o questionamento acerca do preço adotado não consubstancia direito líquido e certo, na medida em que a mera comparação com outros serviços e despesas não infirma os custos de operação que a cobrança pretende resguardar.

Desse modo, constatada a higidez da previsão de preço público correlato ao serviço, inclusive no que toca ao seu estabelecimento pelo órgão viário estadual, sua cobrança não se sujeita ao regime jurídico tributário, impondo-se a



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

improcedência do *mandamus*.

Ante o exposto, **nega-se provimento ao recurso.**

BANDEIRA LINS
RELATOR