

COORD. DE ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA  
D.J. 20.04.2006  
EMENTÁRIO Nº 2 2 2 9 - 1

02/04/2003

TRIBUNAL PLENO

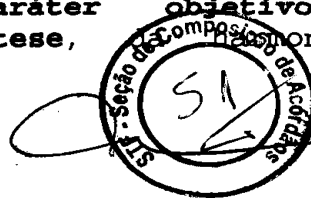
QUEST. ORD. EM MED. CAUT. EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
2.551-1 MINAS GERAIS

RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO  
REQUERENTES : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO E OUTRA  
ADVOGADOS : MARCOS JORGE CALDAS PEREIRA E OUTROS  
REQUERIDO : GOVERNADOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
ADVOGADO(A/S) : PGE-MG ARTHUR PEREIRA DE MATTOS PAIXÃO  
FILHO  
REQUERIDA : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS  
GERAIS

E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - TAXA DE EXPEDIENTE DO ESTADO DE MINAS GERAIS - DPVAT - INCIDÊNCIA DA REFERIDA TAXA DE EXPEDIENTE SOBRE AS SOCIEDADES SEGURADORAS - ALEGAÇÃO DE ILEGITIMIDADE ATIVA DAS ENTIDADES SINDICAIS QUE FIZERAM INSTAURAR O PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO NORMATIVA ABSTRATA - INOCORRÊNCIA - PERTINÊNCIA TEMÁTICA CONFIGURADA - ALEGADA UTILIZAÇÃO DO CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO PARA A DEFESA DE INTERESSES INDIVIDUAIS E CONCRETOS - NÃO-CARACTERIZAÇÃO - RECONHECIMENTO, PELO RELATOR DA CAUSA, DE QUE SE REVESTE DE DENSIDADE JURÍDICA A PRETENSÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DEDUZIDA PELOS LITISCONSORTES ATIVOS - INOBSERVÂNCIA, NA ESPÉCIE, DA RELAÇÃO DE RAZOÁVEL EQUIVALÊNCIA QUE NECESSARIAMENTE DEVE HAVER ENTRE O VALOR DA TAXA E O CUSTO DO SERVIÇO PRESTADO OU POSTO À DISPOSIÇÃO DO CONTRIBUINTE - OFENSA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA NÃO-CONFISCATORIEDADE (CF, ART. 150, IV) E DA PROPORCIONALIDADE (CF, ART. 5º, LIV) - ENTENDIMENTO DO RELATOR DE QUE, NÃO OBSTANTE CONFIGURADO O REQUISITO PERTINENTE À PLAUSIBILIDADE JURÍDICA, NÃO SE REVELA PRESENTE, NO CASO, O PRESSUPOSTO DO "PERICULUM IN MORA" - DECISÃO DO PLENÁRIO, NO ENTANTO, QUE RECONHECEU CONFIGURADA, NA ESPÉCIE, A SITUAÇÃO CARACTERIZADORA DO "PERICULUM IN MORA", O QUE O LEVOU A NÃO REFERENDAR, POR TAL RAZÃO, A DECISÃO DO RELATOR - CONSEQUENTE DEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR.

INADEQUAÇÃO DO CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO PARA A DEFESA DE INTERESSES INDIVIDUAIS E CONCRETOS: SITUAÇÃO INOCORRENTE NA ESPÉCIE. CONSEQUENTE IDONEIDADE JURÍDICA DO MEIO PROCESSUAL UTILIZADO.

- O controle normativo de constitucionalidade qualifica-se como típico processo de caráter objetivo, vocacionado, exclusivamente, à defesa, em tese, da harmonia do sistema



constitucional. A instauração desse processo objetivo tem por função instrumental viabilizar o julgamento da validade abstrata do ato estatal em face da Constituição da República. O exame de relações jurídicas concretas e individuais constitui matéria juridicamente estranha ao domínio do processo de controle concentrado de constitucionalidade.

A tutela jurisdicional de situações individuais, uma vez suscitada a controvérsia de índole constitucional, há de ser obtida na via do controle difuso de constitucionalidade, que, supondo a existência de um caso concreto, revela-se acessível a qualquer pessoa que disponha de interesse e legitimidade (CPC, art. 3º).

**A GARANTIA CONSTITUCIONAL DA NÃO-CONFISCATORIEDADE.**

- O ordenamento constitucional brasileiro, ao definir o estatuto dos contribuintes, instituiu, em favor dos sujeitos passivos que sofrem a ação fiscal dos entes estatais, expressiva garantia de ordem jurídica que limita, de modo significativo, o poder de tributar de que o Estado se acha investido. Dentre as garantias constitucionais que protegem o contribuinte, destaca-se, em face de seu caráter eminente, aquela que proíbe a utilização do tributo - de qualquer tributo - com efeito confiscatório (CF, art. 150, IV).

- A Constituição da República, ao consagrar o postulado da não-confiscatoriedade, vedou qualquer medida, que, adotada pelo Estado, possa conduzir, no campo da fiscalidade, à injusta apropriação estatal do patrimônio ou dos rendimentos dos contribuintes, comprometendo-lhes, em função da insuportabilidade da carga tributária, o exercício a uma existência digna, ou a prática de atividade profissional lícita, ou, ainda, a regular satisfação de suas necessidades vitais (educação, saúde e habitação, p. ex.).

- Conceito de tributação confiscatória: jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal (ADI 2.010-MC/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.) e o magistério da doutrina. A questão da insuportabilidade da carga tributária.

**TAXA: CORRESPONDÊNCIA ENTRE O VALOR EXIGIDO E O CUSTO DA ATIVIDADE ESTATAL.**

- A taxa, enquanto contraprestação a uma atividade do Poder Público, não pode superar a relação de razoável equivalência que deve existir entre o custo real da atuação estatal referida ao



contribuinte e o valor que o Estado pode exigir de cada contribuinte, considerados, para esse efeito, os elementos pertinentes às alíquotas e à base de cálculo fixadas em lei.

- Se o valor da taxa, no entanto, ultrapassar o custo do serviço prestado ou posto à disposição do contribuinte, dando causa, assim, a uma situação de onerosidade excessiva, que descaracterize essa relação de equivalência entre os fatores referidos (o custo real do serviço, de um lado, e o valor exigido do contribuinte, de outro), configurar-se-á, então, quanto a essa modalidade de tributo, hipótese de ofensa à cláusula vedatória inscrita no art. 150, IV, da Constituição da República. Jurisprudência. Doutrina.

#### TRIBUTAÇÃO E OFENSA AO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE.

- O Poder Público, especialmente em sede de tributação, não pode agir imoderadamente, pois a atividade estatal acha-se essencialmente condicionada pelo princípio da razoabilidade, que traduz limitação material à ação normativa do Poder Legislativo.

- O Estado não pode legislar abusivamente. A atividade legislativa está necessariamente sujeita à rígida observância de diretriz fundamental, que, encontrando suporte teórico no princípio da proporcionalidade, veda os excessos normativos e as prescrições irrazoáveis do Poder Público.

O princípio da proporcionalidade, nesse contexto, acha-se vocacionado a inibir e a neutralizar os abusos do Poder Público no exercício de suas funções, qualificando-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais.

- A prerrogativa institucional de tributar, que o ordenamento positivo reconhece ao Estado, não lhe outorga o poder de suprimir (ou de inviabilizar) direitos de caráter fundamental constitucionalmente assegurados ao contribuinte. É que este dispõe, nos termos da própria Carta Política, de um sistema de proteção destinado a ampará-lo contra eventuais excessos cometidos pelo poder tributante ou, ainda, contra exigências irrazoáveis veiculadas em diplomas normativos editados pelo Estado.

#### A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a

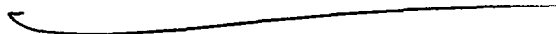
ADI 2.551-MC-QO / MG

Presidência do Ministro Marco Aurélio, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, **por maioria** de votos, **em negar** referendo ao indeferimento da liminar de Sua Excelência o Senhor Ministro Celso de Mello, Relator, **e deferir** a medida acauteladora **para suspender** a eficácia do artigo 16 da Lei nº 13.430, de 28 de dezembro de 1999, **que deu nova redação** ao artigo 15 da Lei nº 12.425, de 27 de dezembro de 1996, **ambas** do Estado de Minas Gerais, **vencidos** os Senhores Ministros Relator, Ellen Gracie e Maurício Corrêa.

Brasília, 02 de abril de 2003.



CELSON DE MELLO - RELATOR



13/03/2003

TRIBUNAL PLENO

**QUEST. ORD. EM MED. CAUT. EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
2.551-1 MINAS GERAIS**

**RELATOR** : **MIN. CELSO DE MELLO**  
**REQUERENTES** : **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO E OUTRA**  
**ADVOGADOS** : **MARCOS JORGE CALDAS PEREIRA E OUTROS**  
**REQUERIDO** : **GOVERNADOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
**ADVOGADO (A/S)** : **PGE-MG ARTHUR PEREIRA DE MATTOS PAIXÃO FILHO**  
**REQUERIDA** : **ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

**R E L A T Ó R I O**

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO - (Relator): Submeto, à elevada apreciação do Egrégio Plenário desta Suprema Corte, nos termos do RISTF (art. 21, V), a decisão que, por mim proferida em 19/12/2002 (último dia do ano judiciário), indeferiu pedido de medida cautelar formulado nesta sede de controle normativo abstrato.

Eis o teor da decisão ora submetida ao referendo deste colendo Plenário (fls. 703/727):

"A Confederação Nacional do Sistema Financeiro - **CONSIF** e a Confederação Nacional do Comércio - **CNC**, ambas entidades sindicais de grau superior (**CF**, art. 103, IX), **ajuízam** a presente ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, **em que impugnam** o art. 16 da Lei nº 13.430, de 28 de dezembro de 1999, que, editada pelo Estado de Minas Gerais, **deu**, ao art. 15 da Lei estadual nº 12.425, de 27 de dezembro de 1996, a **seguinte** redação (fls. 04):

'Art. 16 - A Lei nº 12.425, de 27 de dezembro de 1996, fica acrescida do seguinte art. 15:

**Art. 15** - A taxa de expediente de que trata esta lei será cobrada, ainda, das sociedades seguradoras beneficiadas, nas seguintes hipóteses:

**I** - pela emissão das guias de arrecadação do Seguro de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres - DPVAT;

**II** - pelo fornecimento dos dados cadastrais dos proprietários de veículos automotores para fins de cobrança do DPVAT;

**§ 1º** - Na hipótese do inciso I, o valor da Taxa de Expediente será retido na conta do Tesouro Estadual em estabelecimento da rede bancária para o recolhimento do tributo.

**§ 2º** - É vedado o fornecimento dos dados cadastrais mencionados no inciso II às sociedades seguradoras beneficiadas, sem a comprovação do pagamento da Taxa de Expediente a que se refere o caput deste artigo.

**§ 3º** - O valor da Taxa de Expediente previsto no caput deste artigo será de R\$ 10,00 (dez reais) por veículo, e seu custo não poderá ser acrescido ao valor do DPVAT e não poderá ser repassado ao contribuinte do IPVA.'

**Alega-se**, na presente ação direta, **em síntese**, que 'a **'taxa'** de expediente criada pela legislação impugnada **excede de muito** o custo do serviço e caracteriza-se, assim, como imposto com efeitos de confisco' (fls. 05 - **grifei**).

Como **suporte** de tal argumento, **as autoras** trazem aos autos **pareceres técnicos** sobre os **custos dos serviços** prestados pelo Estado de Minas Gerais (fls. 111/114, 116/120, 122/143 e 145/154), **concluindo**, em abono de sua tese, que '**a taxa** de expediente de R\$ 10,00, cuja legislação é ora impugnada, **é incomparavelmente maior** do que os custos dos serviços que a ela correspondem' (fls. 09 e 35/36 - **grifei**):

'Ora, os custos relevantes na espécie são ridículos e, mesmo ínfimos, muito inferiores ao

valor da taxa de expediente de R\$ 10,00 (dez reais) por cada veículo.

Como vimos na epígrafe da presente petição inicial, segundo a lição do eminente Professor LUIZ PEREIRA CALÔBA, Titular da Escola de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro e do COOPE e Doutor em Engenharia pela Universidade da USMG de Grenoble, o custo do serviço do fornecimento de dados cadastrais não passa de '**0,000.319 (trezentos e dezenove milionésimos de real)**' (nosso o grifo) por veículo cadastrado (doc. n<sup>º</sup>s. 05 e 05A).

Na verdade, o Professor CALÔBA em seu Parecer (p. 8/13) (doc. n<sup>º</sup> 05) demonstra que o serviço de fornecimento dos dados cadastrais tem o custo total de materiais de R\$ 80,00 (oitenta reais) acrescido do custo de pessoal de R\$ 750,00 (setecentos e cinquenta reais), valor este que, dividido pelo número de 2.600.000 veículos, resulta no custo de R\$ 0,000.319 (trezentos e dezenove milionésimos de real) por veículo. O custo por veículo ainda diminui se o número de veículos for maior, pois o valor de R\$ 830,00 (oitocentos e trinta reais) terá que ser dividido por um número mais elevado.

O ilustre Professor RUBENILDO PITHON DE BARROS, do Instituto Militar de Engenharia e Conselheiro e Orientador da Comissão de Ensino do CREA/RJ concluiu em relação ao referido serviço que '**por unidade de veículo, o custo real estimado seria inferior a um milésimo de centavo**' (nosso o grifo) (doc. n<sup>º</sup>s. 06 e 06-A).

Na verdade é inconcebível que, em face do que acima foi provado, o Estado de Minas Gerais cobre R\$ 10,00 (dez reais) por veículo, e isto, independente de prestação de qualquer outro serviço, como resulta dos dispositivos legais cuja constitucionalidade é ora impugnada.

Acresce que, também o primeiro dos serviços mencionados na legislação impugnada, o de '... emissão das guias de arrecadação de Seguro de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores - DPVAT - também é manifestamente exorbitante'.

Efetivamente, o Professor LUIZ CALÔBA alcançou a seguinte conclusão sobre a matéria, levando em conta a taxa exigida de R\$ 10,00 (dez reais):

'Considerando a execução do serviço do **Item I** em papel tipo 'talho doce' haverá um

lucro de 226% (duzentos e vinte e seis por cento) sobre o valor da execução do serviço, isto é, o preço cobrado será 3,26 vezes o valor do serviço. **No caso do Item I** ser executado utilizando papel comum, haverá um lucro de 835% (oitocentos e trinta e cinco por cento) sobre o valor da execução do serviço, isto é, o preço cobrado será 9,35 vezes o valor do serviço. **Finalmente**, no caso de apenas o serviço do **Item II** ser executado, praticamente todo o preço da execução do serviço é completamente desprezível diante do preço total cobrado.' (doc. n.º 05, p. 12/13 e 13/13)' (**grifei**)

As entidades sindicais que promovem a presente ação direta **sustentam** que a taxa de expediente em causa - **considerada a nova** hipótese de incidência - **acha-se** impregnada de **excessiva onerosidade**, eis que o seu valor fixo **revelar-se-ia** extremamente gravoso **em relação** à parcela do prêmio do seguro DPVAT (que é retida pela seguradora), **especialmente** se se considerarem os prêmios pagos pelos proprietários de veículos que venham a ser adquiridos e licenciados **em data próxima** ao encerramento do ano civil (fls. 42/49).

A SUSEP, **em estudo técnico** a respeito do impacto causado pela incidência da taxa de expediente sobre o prêmio do seguro DPVAT, **corrobor**a a tese de que essa espécie tributária **excede**, em muito, **o valor do custo do serviço prestado** (fls. 111/112):

**'a) Ônus causado pela taxa de expediente de Minas Gerais às categorias 1 e 2**

O último estudo de reavaliação tarifária do seguro DPVAT, publicado através da Resolução CNSP n.º 35/00, determinou, para as categorias do Convênio, que a parcela de **52,4452%** do prêmio comercial seria destinada aos repasses (SUS, DENATRAN, SINCOR, FUNENSEG e SUSEP) e a parcela de **47,5548%** seria destinada ao pagamento de sinistros (avisados e provisão de IBNR), despesas gerais e carregamentos (resultado e corretagem). Deste modo, no caso das categorias 1 e 2, o prêmio comercial anual de **R\$ 48,24** resulta num prêmio retido anual de **R\$ 22,94**.

Para a cobertura de 12 meses, constatamos que a taxa expediente de **R\$ 10,00** onera em **43,59%** o prêmio retido pela seguradora. Todavia, conforme a

cobertura decresce e a taxa expediente se mantém constante, o ônus sobre o prêmio retido se agrava, como segue:

Cobertura (meses)	Prêmio Comercial	Prêmio Retido	Taxa Expediente	Ônus sobre o Prêmio Retido
12	R\$48,24	R\$22,94	R\$10,00	43,59%
11	R\$44,22	R\$21,03	R\$10,00	47,55%
10	R\$40,20	R\$19,12	R\$10,00	52,30%
9	R\$36,18	R\$17,21	R\$10,00	58,11%
8	R\$32,16	R\$15,29	R\$10,00	65,40%
7	R\$28,14	R\$13,38	R\$10,00	74,74%
6	R\$24,12	R\$11,47	R\$10,00	87,18%
5	R\$20,10	R\$9,56	R\$10,00	104,60%
4	R\$16,08	R\$7,65	R\$10,00	130,72%
3	R\$12,06	R\$5,74	R\$10,00	174,22%
2	R\$8,04	R\$3,82	R\$10,00	261,78%
1	R\$4,02	R\$1,91	R\$10,00	523,56%

Com base na tabela apresentada, constatamos que a aplicação da taxa expediente de **R\$ 10,00** onera o prêmio retido do seguro DPVAT de **43,59%** a **523,56%**. Para os bilhetes emitidos a partir do mês de agosto (cobertura de 5 meses), a taxa expediente é superior ao prêmio retido, não restando recursos para o pagamento de sinistros, despesas e carregamentos. Deste modo, a aplicação da taxa expediente tem impacto negativo sobre o equilíbrio tarifário do seguro DPVAT.'

**O Governador** (fls. 669/686) e a **Assembléia Legislativa** do Estado de Minas Gerais (fls. 505/534), nas informações prestadas ao Supremo Tribunal Federal, defenderam a plena validade constitucional das normas

legais em questão, **ênfatizando**, preliminarmente, a **ilegitimidade ativa** das requerentes, **pois**, 'em nenhuma das Confederações que figuram no pólo ativo da presente ação, se encontra presente o requisito inarredável para o processamento da ação direta de inconstitucionalidade, referente à necessidade de existir pertinência temática entre o objeto social da entidade confederada e a norma questionada, sendo, pois, imperiosa a extinção do processo sem julgamento do mérito, nos termos da legislação vigente' (fls. 676).

De outro lado, os órgãos estatais de que emanaram as normas ora impugnadas **também** se insurgem contra a **admissibilidade** da presente ação, **eis que** estão, 'as Requerentes, a buscar declaração de inconstitucionalidade de dispositivos da Legislação do Estado de Minas Gerais como mero meio de defesa de interesses próprios, concretos e individualizados de umas das associadas da CONSIF, sem que haja qualquer vinculação, portanto, com os direitos dos demais integrantes da categoria representada e tampouco daqueles representados pela Confederação Nacional do Comércio' (fls. 677).

Tendo em vista a **relevância** do tema versado na presente ação direta, e por entender **indispensável** a audiência prévia da douta Procuradoria-Geral da República, **determinei**, nos termos do art. 10, § 1º, da Lei nº 9.868, de 10/11/99, o **pronunciamento** do Ministério Público Federal, que, em **parecer** da lavra do eminente Chefe da Instituição, Dr. GERALDO BRINDEIRO, **opinou**, preliminarmente, pela **ilegitimidade ativa** da CONSIF, e, no mérito, pelo **deferimento** do pedido de medida cautelar, **em ordem a suspender** 'a eficácia do inciso II e dos §§ 2º e 3º, do art. 15, da Lei nº 12.425/96, do Estado de Minas Gerais, introduzido pelo art. 16 da Lei estadual nº 13.430/99' (fls. 660/665).

**Embora** houvesse apresentado, como Relator, **para julgamento plenário**, o pedido de medida cautelar formulado pelas entidades sindicais autoras, **esta E. Corte**, no entanto, por razões de **congestionamento** de sua pauta, **não teve** condições materiais de apreciar tal postulação (fls. 702).

**Por ainda subsistirem** as razões de **urgência** invocadas pelas litisconsortes ativas, e por **iniciar-se**, na data de hoje, o período de **recesso** judiciário, **passo a apreciar**, 'ad referendum' do E. Plenário deste

Tribunal (*Lei nº 9.868/99*, art. 10, *caput*), o pedido de suspensão cautelar de eficácia das normas legais ora impugnadas.

**Cabe reconhecer**, inicialmente, **não obstante a questão preliminar** suscitada pelo Governador do Estado de Minas Gerais e pelo eminente Procurador-Geral da República, que as confederações sindicais que **ajuizaram** a presente ação direta **dispõem** de legitimidade ativa **ad causam**, para fazer instaurar, na espécie, este processo de controle normativo abstrato, **seja** em face do que estabelece o art. 103, **IX**, da Constituição da República, **seja**, ainda, em face da exigência jurisprudencial **concernente** à pertinência temática, **tendo em vista**, de um lado, as finalidades institucionais das entidades autoras, e, de outro, o conteúdo material das normas legais ora impugnadas.

**Como se sabe**, o requisito da pertinência temática - que se traduz na **afinidade** entre os objetivos institucionais das entidades autoras e o conteúdo material das regras por elas questionadas - foi erigido, **pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**, em fator de qualificação da própria legitimidade ativa **ad causam** das entidades sindicais de grau superior:

'A **jurisprudência** do Supremo Tribunal Federal erigiu o **vínculo de pertinência temática** à condição objetiva de requisito qualificador da própria legitimidade ativa **ad causam** do Autor, **somente** naquelas hipóteses de ação direta ajuizada **por confederações sindicais**, por entidades de classe de âmbito nacional, por Mesas das Assembléias Legislativas estaduais ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal e, finalmente, por Governadores dos Estados-membros e do Distrito Federal. **Precedentes.**'

(RTJ 158/441, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Como já enfatizado, **tenho para mim** que as litisconsortes ativas **preenchem** as exigências relativas ao vínculo da pertinência temática, **qualificando-se**, por isso mesmo, para o ajuizamento da **presente** ação direta de inconstitucionalidade, **consideradas** as razões a seguir expostas.

**Sabemos**, dentro de uma perspectiva estritamente histórica, que a subsunção das **atividades de seguro** à noção conceitual de **mercancia** resultou, em nosso

sistema de direito positivo, do clássico **Regulamento 737/1850**, que, definindo a compreensão e o significado do que devesse ser entendido por operação mercantil, **expressamente referiu-se aos contratos de seguro (art. 19, § 4º)**.

Vê-se, daí, que a **atividade seguradora**, por ajustar-se às exigências de ordem tipológica resultantes do tratamento legal dispensado às operações comuns à mercancia, qualifica-se entre os atos de comércio, **achando-se regida**, por isso mesmo, pelas normas que se projetam no campo do direito mercantil.

Essa circunstância **justifica**, portanto - **inclusive** com apoio no que prescreve o **art. 73 do DL 73/66** -, a **pertinente** vinculação das entidades seguradoras à Confederação Nacional do Comércio, uma das autoras da presente ação direta, pois as sociedades seguradoras **desenvolvem** atividade **efetivamente** mercantil.

Impõe-se ter presente, **neste ponto**, que o Supremo Tribunal Federal, em decisões plenárias, **já reconheceu** legitimidade à Confederação Nacional do Comércio, para questionar, em sede de fiscalização normativa abstrata, ato estatal relativo **a entidades seguradoras** (**RTJ 164/59**, Rel. Min. SYDNEY SANCHES - **RTJ 170/771**, Rel. Min. CELSO DE MELLO).

Sendo assim, **e rejeitando** a preliminar suscitada pelo Governador do Estado de Minas Gerais, **cumpr** **reconhecer** a plena legitimidade ativa **ad causam** da Confederação Nacional do Comércio, para o ajuizamento da **presente** ação direta de inconstitucionalidade.

**Tenho para mim**, de outro lado, **no que se refere** à Confederação Nacional do Sistema Financeiro - CONSIF, que esta entidade sindical de grau superior **satisfaz** o requisito da pertinência temática, **considerada**, sob tal perspectiva, **a própria natureza** das atividades desenvolvidas pelas empresas que integram a Confederação em **referência**.

Com efeito, os Estatutos Sociais da CONSIF **indicam** que tal entidade sindical, **registrada** no Ministério do Trabalho (fls. 398), **'congrega** as federações que agrupam as entidades de classe representativas das instituições financeiras e assemelhadas, **empresas seguradoras** e empresas de capitalização e previdência, que operem em todo o território nacional' (art. 1º - fls. 248, **grifei**), **tendo**, dentre outros, o **objetivo** de 'orientar, coordenar, defender e representar os interesses das entidades a que se refere o artigo 1º' (art. 4º, n. I - fls. 249).

Vê-se, pois, que a **CONSIF** - que se qualifica como Confederação Sindical - atende a exigência da pertinência temática, **pois** representa categoria econômica diretamente afetada pelas normas legais ora impugnadas (empresas seguradoras), **dispondo**, por isso mesmo, de legitimidade ativa **ad causam** para a instauração **deste** processo de controle normativo abstrato.

Há, ainda, uma **segunda** questão preliminar, que, suscitada pela Assembléia Legislativa e pelo Governador do Estado de Minas Gerais, **concerne** à utilização, **alegadamente** inadequada, da ação direta de inconstitucionalidade, **que teria sido ajuizada**, no caso ora em exame, **segundo** sustentado por esses órgãos estaduais, com o **indevido** objetivo de promover, em sede de controle abstrato, a defesa de interesses individuais e concretos (fls. 677).

É certo que, ao julgar a **ADI 2.394/MG**, Rel. Min. CELSO DE MELLO, **acentuei** que se revelava evidente, **naquela** ação direta, 'o intuito da autora **de promover**, em sede de controle **abstrato**, a defesa dos interesses individuais e concretos das entidades seguradoras', **consideradas** as próprias razões **então** expostas, **naquele** processo, pela CONSIF.

**Não é**, porém, o que ocorre na **presente** ação direta, **eis que** as entidades sindicais autoras **ajustaram** a petição inicial aos reais objetivos e à natureza do processo de fiscalização abstrata de constitucionalidade, em cujo âmbito **não se discutem** situações individuais e concretas (**RTJ 164/506-509**, Rel. Min. CELSO DE MELLO - **RTJ 170/801-802**, Rel. Min. CELSO DE MELLO).

Na realidade, as autoras **abstiveram-se**, corretamente, de fundamentar, a pretensão ora formulada, em interesses individuais e concretos das empresas seguradoras, o que - **caso ocorresse** - revelar-se-ia apto a **subverter** a própria natureza do controle concentrado de constitucionalidade.

**Foi por tal razão** que as autoras da presente ação direta **situaram** a discussão do tema em plano essencialmente **abstrato**, **limitando-se** a discutir, em tese, **sem** qualquer referência a situações concretas, a validade jurídico-constitucional das normas legais ora impugnadas.

**Sendo assim**, e com fundamento nas razões ora expostas, **rejeito** a questão preliminar de não-conhecimento da presente ação direta.

**Passo**, em consequência, **a apreciar** o pedido de medida cautelar formulado nesta sede processual, **analisando-o** em função dos requisitos pertinentes ao **fumus boni juris**, de um lado, e ao **periculum in mora**, de outro.

**Entendo**, em juízo de **estrita** delibação, **no que se refere** ao 'fumus boni juris', **que se revestem** de plausibilidade jurídica os fundamentos deduzidos pelas entidades sindicais autoras.

**Todos sabemos** que os **desvios** **inconstitucionais** do Estado, no exercício do seu poder de tributar, **geram**, na **ilegitimidade** desse comportamento do aparelho governamental, efeitos perversos, **cujas projeção** - ao incidir, **de modo gravoso**, nas relações jurídico-fiscais mantidas pelo Poder Público com os contribuintes - **culmina por deformar** os princípios que estruturam a ordem jurídica, **por subverter** as finalidades do sistema normativo **e por comprometer** a integridade e a supremacia da própria Constituição da República.

A **necessidade** de preservação da incolumidade do sistema consagrado pela Constituição Federal **não se revela compatível**, por isso mesmo, com pretensões fiscais **contestáveis** do Poder Público, **especialmente** quando os entes estatais, **divorciando-se** dos parâmetros estabelecidos pela Lei Magna, **buscam impor**, ao contribuinte, **um estado de submissão tributária**, inconvincente com os princípios que informam e condicionam, no âmbito do Estado Democrático de Direito, a ação das instâncias governamentais.

O **fundamento** do poder de tributar **reside**, em essência, no dever jurídico de **estrita fidelidade** dos entes tributantes ao que imperativamente dispõe a Constituição da República.

As **autoras** da presente ação direta, bem por isso, **sustentam** que a taxa de expediente - a que se referem as normas legais ora impugnadas - **desrespeita** a Constituição, **pois**, considerados os elementos quantitativos **que compõem** a hipótese de incidência instituída pela Lei estadual nº 13.430/99 (art. 16), **parece** registrar-se, na espécie, **inobservância** da relação de **razoável equivalência** que deve, necessariamente, existir **entre** o custo real dos serviços e o montante a que pode ser compelido o contribuinte a pagar' (RTJ 112/34, 59, Rel. Min. MOREIRA ALVES).



A **aparente** ofensa aos princípios constitucionais da não-confiscatoriedade (CF, art. 150, IV) e da proporcionalidade (CF, art. 5º, LIV), em que **teriam** incidido as normas legais ora impugnadas, **foi bem exposta** pelo eminente Professor HUMBERTO THEODORO JR., cujo **parecer** - a propósito da matéria ora em análise - **destacou**, por expressivo, o seguinte aspecto (fls. 194/195):

'Não bastasse estar descaracterizada a sua natureza de taxa, porquanto sua base de cálculo não guarda qualquer relação de proporcionalidade e razoabilidade com a prestação de serviços pelo Poder Público - mesmo porque consoante se demonstrou não há aludida prestação -, a exigência de um valor fixo de R\$ 10,00 (dez reais) por veículo revela seu caráter confiscatório. Isto porque a taxa verdadeiramente inviabiliza não só a atividade das seguradoras, como o próprio sistema do Seguro Obrigatório, rompendo com seu equilíbrio.

Com efeito, consoante exaustivamente demonstrado nas bens lançadas razões da Ação Direta de Inconstitucionalidade, o valor da taxa de expediente fixada suplanta a parcela do prêmio que toca às Seguradoras no percentual que oscila entre 40% a 100%. Isto mesmo, o valor de RS 10,00 (dez reais) é superior, em alguns casos, à quantia destinada às Seguradoras para garantia do pagamento das indenizações, inclusive da que constitui sua margem de resultado estatuída em Resolução de Órgão Federal. A título exemplificativo, pede-se vênha para transcrever a hipótese simulada na petição inicial da ADIN, porquanto bem ilustra a ausência de razoabilidade da exação e seu efeito confiscatório:

'Vejamos o exemplo de quem compra um automóvel em 1º de setembro. A cobertura será de 4 meses encerrando-se em 31 de dezembro. O prêmio tarifário do seguro será correspondente a 4/12, ou seja, 4 duodécimos do prêmio total da categoria tarifária do veículo, em cada exercício fiscal. Assim sendo, o valor será de R\$ 24,12 (valor correspondente a 50% do total do prêmio tarifário anual que cabe à seguradora) dividido por 12 meses para apurar um duodécimo que corresponde à cobertura de um

mês: R\$ 2,01. Multiplicando-se por 4, chega-se ao valor do prêmio correspondente à cobertura de 4 meses: R\$ 8,04 (oito reais e quatro centavos).'

Na hipótese supra, o valor que a Seguradora terá que despendar para pagamento da taxa - **R\$ 10,00** (dez reais) é maior que aquele a ser recebido correspondente à parcela do prêmio que lhe tocará - **R\$ 8,04**. Assim a Seguradora não só deixará de receber a parcela do prêmio indispensável à composição dos cálculos para fins de pagamento da indenização, como terá que retirar do fundo respectivo os valores para custear o inexistente serviço público do qual não é a beneficiária.

Neste contexto, a taxa de expediente não só desestimula a atividade, mas inviabiliza seriamente a utilização dos serviços e o sistema do Seguro Obrigatório. Representa, destarte, segundo bem explorado na inicial da ADIn, uma **penalty tax** (...).'

**Esse fundamento**, em que se apóia a **presente** arguição de inconstitucionalidade, **parece** assumir relevo, **pois** - como se sabe - **as taxas**, quando instituídas **como contraprestação** a uma determinada atuação estatal referida ao contribuinte, **submetem-se a um limite** - que se revela **insuperável** -, cuja definição se pauta pelo custo dessa mesma atividade estatal, **sob pena de descaracterização** da própria legitimidade jurídico-constitucional dessa especial modalidade de tributo.

**Dai a advertência** do Supremo Tribunal Federal, **consubstanciada** no voto proferido pelo eminente Ministro MOREIRA ALVES, Relator, **ao ensejo** do julgamento da **Rp 1.077/RJ (RTJ 112/34, 58-59)**, **verbis**:

**'Sendo** - como já se acentuou - **a taxa judiciária**, em face do atual sistema constitucional, **taxa que serve de contraprestação** à atuação de órgãos da Justiça cujas despesas não sejam cobertas por custas e emolumentos, **tem ela** - como toda taxa com o caráter de contraprestação - **um limite**, que é o custo da atividade do Estado dirigido àquele contribuinte. **Esse limite**, evidentemente, **é relativo**, dada a dificuldade de se

saber, exatamente, o custo dos serviços a que corresponde tal contraprestação. **O que é certo, porém, é que não pode taxa dessa natureza ultrapassar uma equivalência razoável** entre o custo real dos serviços e o montante a que pode ser compelido o contribuinte a pagar, tendo em vista a base de cálculo estabelecida pela lei e o **quantum da alíquota por esta fixado.**' (grifei)

**Cabe ressaltar** que esse entendimento **reflete-se** na orientação jurisprudencial **firmada** por esta Suprema Corte, **cujo magistério**, no tema, **sustenta a necessidade** de existir, **entre** os custos da atividade estatal, de um lado, **e** o valor da taxa, de outro, **uma relação** de 'equivalência razoável' (RTJ 172/778, Rel. Min. FRANCISCO REZEK - RTJ 175/35-36, Rel. Min. CARLOS VELLOSO).

**Impõe-se registrar** que essa **mesma** orientação **é também perfilhada** por autorizado magistério doutrinário (LEANDRO PAULSEN, '**Direito Tributário**', p. 567, **anotação** ao art. 77 CTN, 4ª ed., 2002, Livraria do Advogado Editora/Esmafe; CÉLIO ARMANDO JANCZESKI, '**Das Taxas - Aspectos Jurídicos e Caracterização**', p. 33/35, item n. 3.4.2, 2000, Juruá; VLADIMIR DA ROCHA FRANÇA, '**Aspectos Constitucionais da Hipótese Tributária da Taxa pela Prestação de Serviço Público**', in Revista de Informação Legislativa nº 149, jan-março/2001; ESTEVÃO HORVATH, '**O Princípio do Não-Confisco no Direito Tributário**', p. 131/134, item n. 14.2, 2002, Dialética; SACHA CALMON NAVARRO COELHO, '**Curso de Direito Tributário Brasileiro**', p. 91/94, item n. 2.24, 1999, Forense; MÁRIO SEVERO MARQUES, '**Classificação Constitucional dos Tributos**', p. 174/178, item n. 9.2, 2000, Max Limonad; FABIO BARBALHO LEITE, '**O Conceito de Serviço Público para o Direito Tributário**', in '**Direito Tributário Constitucional**', 1999, Max Limonad; AIRES BARRETO, '**Base de Cálculo, Alíquota e Princípios Constitucionais**', p. 84/92, item n. 6.1.2, 2ª ed., 1998, Max Limonad; HUGO DE BRITO MACHADO, '**Curso de Direito Tributário**', p. 319/320, item n. 3, 13ª ed., 1998, Malheiros; SÉRGIO PINTO MARTINS, '**Manual de Direito Tributário**', p. 111, item n. 6, 2002, Atlas, v.g.).

**Cumpre rememorar**, neste ponto, a **advertência** de ROQUE ANTONIO CARRAZZA ('**Curso de**

**Direito Constitucional Tributário'**, p. 477/479, item n. 3.1.2.2, 17ª ed., 2002, Malheiros):

**'Conquanto não seja necessária uma perfeita coincidência entre o custo da atividade estatal e o montante exigido a título de taxa, deve haver, no mínimo, uma correlação entre ambas. Queremos com tais palavras destacar que, ao contrário do que acontece com os impostos, as pessoas políticas não podem criar taxas com o fito exclusivo de carrear dinheiro para os cofres públicos. Além disso, na medida em que o pagamento das taxas está vinculado à prestação de um dado serviço público ou à prática de um determinado ato de polícia, elas devem estar voltadas a seu custeio, e não de outros serviços ou atos de polícia, que não alcançam o contribuinte (ou que a ele não estão disponibilizados, no caso dos serviços públicos). Ainda dentro desta linha de raciocínio, não é dado ao Poder Público manipular abusivamente os serviços públicos ou as diligências que levam ao exercício do poder de polícia, só para incrementar receitas.**

.....  
**O valor da taxa, seja de serviço, seja de polícia, deve corresponder ao custo, ainda que aproximado, da atuação estatal específica. É claro que, neste campo, não precisa haver uma precisão matemática; deve, no entanto, existir uma razoabilidade entre a quantia cobrada e o gasto que o Poder Público teve para prestar aquele serviço público ou praticar aquele ato de polícia. Esta razoabilidade é aferível, em última análise, pelo Poder Judiciário, mediante provocação do contribuinte interessado.**

**Se não houver equivalência entre o custo da atuação estatal específica e o quantum da taxa, o tributo será inconstitucional, por desvirtuamento de sua base de cálculo. Com isto, aliás, ele assumirá feições confiscatórias, afrontando, pois, o art. 150, IV, da CF.'** (grifei)

A eminente Professora e ilustre magistrada federal, REGINA HELENA COSTA (**'Princípio da Capacidade Contributiva'**, p. 55, item n. 8.1, 1993, Malheiros), também demonstra possuir igual percepção da matéria

ora em exame, **como se vê** da seguinte passagem de seu magistério:

**'As taxas têm caráter remuneratório da atuação do Poder Público, devendo, por isso, manter razoável equivalência com a despesa por ele efetuada.**

**(...). Significando uma contraprestação pela atuação do Poder Público, diretamente referida ao contribuinte, não se pode erigir, nas taxas, como critério informador desses tributos, uma circunstância absolutamente alheia a essa atuação estatal. Vale dizer, se, com a taxa, pretende-se remunerar a atuação estatal, essa remuneração deve reportar-se ao custo da mesma (...).' (grifei)**

**Vê-se, desse modo, que, se o valor da taxa não corresponder ao custo do serviço prestado ou posto à disposição do contribuinte - e se resultar, ainda, da inobservância da relação de equivalência entre esses dois fatores, uma situação de onerosidade excessiva, que afete o sujeito passivo da obrigação tributária -, tornar-se-á lícito vislumbrar, em ocorrendo tal hipótese, possível transgressão ao postulado constitucional da não-confiscatoriedade dos tributos em geral (CF, art. 150, IV).**

**Sob esse outro aspecto, parecem assumir relevo jurídico as alegações deduzidas pelas autoras da presente ação direta (fls. 38/39 e 46/47):**

**'A SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS - SUSEP - com base na Legislação em vigor evidencia que o prêmio de seguros DPVAT é repassado ao SUS, DENATRAN, SINCOR, FUNENSEG e à própria SUSEP 'e a parcela de 47,5548 seria destinada ao pagamento de sinistros (avisados e provisão de IBNR), despesas gerais e carregamentos (resultado e corretagem). Deste modo, no caso das categorias 1 e 2, o prêmio comercial anual de R\$ 48,24 (quarenta e oito reais e vinte e quatro centavos) resulta num prêmio anual retido de R\$ 22,94 (vinte e dois reais e noventa e quatro centavos). (...).**

**Como vimos em epígrafe, a taxa de expediente de R\$ 10,00 (dez reais) onera o prêmio de seguro DPVAT de 43,59% a 523,56% (...).**

**Trata-se de uma cobrança com efeitos nítidos e insofismáveis de confisco.**

A SUSEP esclarece, ainda, o seguinte:

'Para os bilhetes emitidos a partir do mês de agosto (cobertura de 5 meses) a taxa de expediente é superior ao prêmio retido, não restando recursos para o pagamento de sinistros, despesas de carregamento.' (...).

Trata-se de inqualificável absurdo.

.....  
Como se verifica da leitura do parágrafo 3º do artigo 15 da Lei nº 12.425, de 27.12.1996 (doc. nº 01), o valor da taxa de expediente será fixo, de R\$ 10,00 por veículo, seu custo não poderá ser acrescido ao valor do seguro (DPVAT) e não poderá ser repassado ao contribuinte do IPVA.

Desde logo se verifica o absurdo de o tributo ter valor fixo quando a sua base de cálculo, parcela do prêmio destinada às seguradoras, reduz-se mês a mês, o que, como vimos, fará com que o tributo exceda a totalidade da parcela do prêmio destinado às seguradoras com relação aos veículos novos adquiridos a partir de 1º de agosto (...).

**O que acabamos de dizer já merece uma retificação: não é o valor do tributo e sim o valor do confisco que excede o prêmio, ou, ao menos, o valor do tributo com efeito de confisco. Pergunta-se: o que dizer de uma 'taxa' que causa o ônus de 43,59% da parcela do prêmio que pode ser retida pelas Seguradoras? E o que dizer da mesma taxa quando ela ultrapassa 100% do valor recebido pelas Seguradoras e chega a 523,56% (...).**

**Esse mesmo entendimento, por sua vez, foi exposto, em seu douto parecer, pelo eminente Procurador-Geral da República (fls. 664/665):**

'Afigura-se relevante, ademais, o argumento de que a taxa em questão, no valor estipulado, reveste-se de caráter confiscatório, pois, ao ser paga diretamente pela seguradora, sem possibilidade de repasse para os proprietários de veículos, parece reduzir, significativamente, a quantia reservada à seguradora, inviabilizando o pagamento de indenizações.'

De fato, extrai-se do parecer da Superintendência de Seguros Privados - SUSEP, constante a fls.111/114, a seguinte afirmação:

'Com base na tabela apresentada, constatamos que a aplicação da taxa expediente de R\$ 10,00 onera o prêmio retido do seguro DPVAT, de 43,59% a 523,56%. Para os bilhetes emitidos a partir do mês de agosto (cobertura de 5 meses), a taxa expediente é superior ao prêmio retido, não restando recursos para o pagamento de sinistros, despesas e carregamentos. Deste modo, a aplicação da taxa expediente tem impacto negativo sobre o equilíbrio tarifário do seguro DPVAT.'

Daí a conclusão de que o valor da taxa de expediente previsto no § 3º, do art. 15, da Lei nº 12.425/96, parece vulnerar o art. 150, IV, da Constituição da República.'

**Não se pode recusar, neste ponto, na perspectiva dos aspectos ora ressaltados, plausibilidade jurídica à tese sustentada pelas autoras da presente ação direta.**

**Sabemos todos** que o ordenamento normativo vigente no Brasil, **ao definir** o estatuto dos contribuintes, proclamou, **em favor** dos sujeitos passivos que sofrem a ação fiscal do Estado, uma importante **garantia** fundamental que impõe, **em sede constitucional**, aos entes públicos dotados de competência impositiva, expressiva **limitação** ao seu poder de tributar.

Essa garantia reflete-se na **vedação**, que, destinada à União Federal, aos Estados-membros, ao Distrito Federal e aos Municípios, **proíbe-lhes** a utilização do tributo - **de qualquer tributo** - '**com efeito de confisco**' (CF, art. 150, IV).

**Plausível**, desse modo, **consideradas** as circunstâncias ora expostas, **a tese** de que o 'quantum' da taxa de expediente ora questionada, porque fixado em valor **aparentemente** apto a comprometer a atividade das entidades seguradoras, **poderia** incidir na proibição constitucional, hoje **expressamente** inscrita no art. 150, IV, da Carta Política, **que veda** a utilização de prestações tributárias **com efeito confiscatório**, **consoante enfatizado pela doutrina** (IVES GANDRA MARTINS, '**Comentários à Constituição do Brasil**', vol. VI, tomo I, p. 161-165, 1990, Saraiva; MANOEL

GONÇALVES FERREIRA FILHO, '*Comentários à Constituição Brasileira de 1988*', vol. 3/101-102, 1994, Saraiva; ROQUE ANTONIO CARRAZZA, '*Curso de Direito Constitucional Tributário*', p. 210, 5ª ed., 1993, Malheiros, v.g.) e acentuado pela própria jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal (RTJ 33/647, Rel. Min. LUIZ GALLOTTI - RTJ 44/661, Rel. Min. EVANDRO LINS - RTJ 73/548, Rel. Min. ALIOMAR BALEEIRO - RTJ 74/319, Rel. Min. XAVIER DE ALBUQUERQUE - RTJ 78/610, Rel. Min. LEITÃO DE ABREU - RTJ 96/1354, Rel. Min. MOREIRA ALVES - ADI 2.010-MC/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.).

Cumpra-se destacar, neste ponto, a correta observação de LUIZ EMYGDIO F. DA ROSA JR. ('*Manual de Direito Financeiro e Direito Tributário*', p. 320, item n. 14, 10ª ed., 1995, Renovar), cujo magistério, ao analisar o princípio constitucional que veda a utilização do tributo com efeito confiscatório, ressalta:

'A vedação do tributo confiscatório decorre de um outro princípio: o poder de tributar deve ser compatível com o de conservar e não com o de destruir. Assim, tem efeito confiscatório o tributo que não apresenta as características de razoabilidade e justiça, sendo, assim, igualmente atentatório ao princípio da capacidade contributiva.' (grifei)

É certo que a norma inscrita no art. 150, IV, da Constituição encerra uma cláusula aberta, veiculadora de um conceito jurídico indeterminado, reclamando, em consequência, que os Tribunais, na ausência de 'uma diretriz objetiva e genérica, aplicável a todas as circunstâncias' (ANTÔNIO ROBERTO SAMPAIO DÓRIA, '*Direito Constitucional Tributário e Due Process of Law*', p. 196, item n. 62, 2ª ed., 1986, Forense), procedam à avaliação dos excessos eventualmente praticados pelo Estado, tendo em consideração as limitações que derivam do princípio da proporcionalidade.

É irrepreensível, sob esse aspecto, o magistério de RICARDO LOBO TORRES ('*Curso de Direito Financeiro e Tributário*', p. 56, 2ª ed., 1995, Renovar), verbis:

'A vedação de tributo confiscatório, que erige o status negativus libertatis, se expressa em cláusula aberta ou conceito indeterminado. Inexiste

**possibilidade prévia de fixar os limites quantitativos para a cobrança, além dos quais se caracterizaria o confisco, cabendo ao critério prudente do juiz tal aferição, que deverá se pautar pela razoabilidade.** A exceção deu-se na Argentina, onde a jurisprudência, em certa época, fixou em 33% o limite máximo da incidência tributária não-confiscatória.'

**Nem se diga** que se revelaria inviável, em sede de controle normativo abstrato, indagar-se do caráter confiscatório de determinado tributo.

**É que** esta Suprema Corte, ao apreciar a questão da tributação confiscatória, no julgamento do pedido de medida cautelar formulado na ADI 1.075/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, decidiu, **contra o meu voto**, pela possibilidade de efetuar a fiscalização abstrata de constitucionalidade dessa anômala situação jurídico-tributária, cuja ocorrência traduz inaceitável excesso de poder por parte do aparelho estatal.

**Cabe enfatizar**, ainda, por oportuno, que tal entendimento **foi reafirmado**, posteriormente, pelo Supremo Tribunal Federal, que, ao deferir pedido de medida cautelar formulado na ADI 2.010/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, **assim decidiu**:

**'A TRIBUTAÇÃO CONFISCATÓRIA É VEDADA PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.**

- A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal entende cabível, em sede de controle normativo abstrato, a possibilidade de a Corte examinar se determinado tributo ofende, ou não, o princípio constitucional da não-confiscatoriedade consagrado no art. 150, IV, da Constituição. **Precedente: ADI 1.075-DF**, Rel. Min. CELSO DE MELLO (o Relator ficou vencido, no precedente mencionado, por entender que o exame do efeito confiscatório do tributo depende da apreciação individual de cada caso concreto).

- A proibição constitucional do confisco em matéria tributária nada mais representa senão a interdição, pela Carta Política, de qualquer pretensão governamental que possa conduzir, no campo da fiscalidade, à injusta apropriação estatal, no todo ou em parte, do patrimônio ou dos rendimentos dos contribuintes, comprometendo-lhes, pela insuportabilidade da carga tributária, o

exercício do direito a uma existência digna, ou a prática de atividade profissional lícita ou, ainda, a regular satisfação de suas necessidades vitais (educação, saúde e habitação, **por exemplo**).

A **Constituição da República**, ao disciplinar o exercício do poder impositivo do Estado, **subordinou-o** a limites **insuperáveis**, em ordem a **impedir** que fossem praticados, em detrimento do patrimônio privado e das atividades particulares e profissionais lícitas, **excessos** que culminassem por comprometer, **de maneira arbitrária e irrazoável**, o desempenho regular de direitos que o sistema constitucional **reconhece e protege**.

Como observei anteriormente, **não há** uma definição constitucional de **confisco** em matéria tributária. **Trata-se**, na realidade, **de um conceito aberto**, a ser formulado pelo juiz, **com apoio em seu prudente critério**, quando chamado a resolver os conflitos entre o Poder Público e os contribuintes.

A proibição constitucional do confisco em matéria tributária nada mais representa senão a **interdição**, pela Carta Política, de **qualquer** pretensão governamental que possa conduzir, **no campo da fiscalidade - trate-se** de tributos não-vinculados ou **cuide-se** de tributos vinculados (como a taxa) -, à **injusta** apropriação estatal, no todo ou em parte, do patrimônio ou dos rendimentos dos contribuintes, **comprometendo-lhes**, pela **insuportabilidade** da carga tributária, o exercício do direito a uma existência digna, ou a prática de atividade profissional lícita, ou, ainda, a regular satisfação de suas necessidades vitais.

**De outro lado**, o Poder Público, **especialmente** em sede de tributação, **não pode agir imoderadamente**, pois a atividade estatal acha-se essencialmente **condicionada** pelo princípio da razoabilidade.

Como se sabe, a **exigência** de razoabilidade **traduz** limitação material à ação normativa do Poder Legislativo.

O **exame** da adequação de determinado ato estatal ao princípio da proporcionalidade, **exatamente** por viabilizar o controle de sua **razoabilidade**, com fundamento no art. 5º, LV, da Carta Política, **inclui-se**, por isso mesmo, no âmbito da própria fiscalização de constitucionalidade das prescrições normativas emanadas do Poder Público.

**Esse entendimento** é prestigiado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, **que**, por mais de uma vez, **já advertiu** que o Legislativo **não pode** atuar de maneira imoderada, **nem formular** regras legais cujo conteúdo revele deliberação absolutamente **divorciada** dos padrões de razoabilidade.

**Também** sob esse outro aspecto, **entendo** que a tese exposta pelas autoras revela-se juridicamente plausível, **especialmente** se se considerar a jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal, **que já assentou**, a propósito do tema, o entendimento **de que transgride** o postulado do devido processo legal (CF, art. 5º, LIV), **analisado** em sua dimensão material (**substantive due process of law**), a regra legal que veicula, em seu conteúdo, prescrição normativa qualificada **pela nota da irrazoabilidade**.

Coloca-se em evidência, **neste ponto**, o tema concernente ao **princípio da proporcionalidade**, que se qualifica - **enquanto coeficiente de aferição da razoabilidade dos atos estatais** (CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, 'Curso de Direito Administrativo', p. 56/57, itens ns. 18/19, 4ª ed., 1993, Malheiros; LÚCIA VALLE FIGUEIREDO, 'Curso de Direito Administrativo', p. 46, item n. 3.3, 2ª ed., 1995, Malheiros) - como postulado básico de **contenção** dos excessos do Poder Público.

**Essa é a razão** pela qual a doutrina, **após destacar** a ampla incidência desse postulado sobre os múltiplos aspectos em que se desenvolve a atuação do Estado - **inclusive sobre a atividade estatal de produção normativa** - **adverte** que o **princípio da proporcionalidade**, essencial à racionalidade do Estado Democrático de Direito e imprescindível à tutela mesma das liberdades fundamentais, **proíbe** o excesso e **veda** o arbítrio do Poder, **extraíndo** a sua justificação dogmática de **diversas** cláusulas constitucionais, **notadamente** daquela que veicula, em sua dimensão **substantiva ou material**, a garantia do **due process of law** (RAQUEL DENIZE STUMM, 'Princípio da Proporcionalidade no Direito Constitucional Brasileiro', p. 159/170, 1995, Livraria do Advogado Editora; MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, 'Direitos Humanos Fundamentais', p. 111/112, item n. 14, 1995, Saraiva; PAULO BONAVIDES, 'Curso de Direito Constitucional', p. 352/355, item n. 11, 4ª ed., 1993, Malheiros).

Como precedentemente enfatizado, o princípio da proporcionalidade visa a **inibir** e a **neutralizar** o abuso

do Poder Público no exercício das funções que lhe são inerentes, **notadamente** no desempenho da atividade de caráter legislativo. **Dentro dessa perspectiva**, o postulado em questão, enquanto categoria fundamental de limitação dos excessos emanados do Estado, atua como verdadeiro parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais.

A **validade** das manifestações do Estado, **analisadas estas em função de seu conteúdo intrínseco** - especialmente naquelas hipóteses de **imposições restritivas** incidentes sobre determinados valores básicos - **passa** a depender, **essencialmente**, da observância de determinados requisitos que atuam como verdadeiras **limitações materiais** à ação normativa do Poder Legislativo.

A essência do **substantive due process of law** reside na necessidade **de conter os excessos do Poder**, quando o Estado edita legislação que se revele **destituída** do necessário coeficiente de razoabilidade.

Isso significa, **dentro da perspectiva** da extensão da teoria do desvio de poder ao plano das atividades legislativas do Estado, que este **não dispõe** de competência para legislar **ilimitadamente**, de forma imoderada e irresponsável, gerando, com o seu comportamento institucional, situações normativas de absoluta distorção e, até mesmo, de subversão dos fins que regem o desempenho da função estatal.

**Dai a advertência** de CAIO TÁCITO (RDP 100/11-12), que, ao relembrar a lição pioneira de SANTI ROMANO, destaca que a figura do **desvio de poder legislativo** impõe o reconhecimento de que, mesmo nas hipóteses de seu discricionário exercício, a atividade legislativa deve desenvolver-se em estrita relação de harmonia com o interesse público.

A **jurisprudência constitucional** do Supremo Tribunal Federal, bem por isso, **tem censurado a validade jurídica** de atos estatais, que, **desconsiderando** as limitações que incidem sobre o poder normativo do Estado, **veiculam** prescrições **que ofendem os padrões de razoabilidade** e que se revelam **destituídas** de causa legítima, **exteriorizando** abusos inaceitáveis e **institucionalizando** agravos inúteis e nocivos aos direitos das pessoas (RTJ 160/140-141, Rel. Min. CELSO DE MELLO - ADI 1.063/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.).

É por essa razão que o **Plenário** do Supremo Tribunal Federal **tem prestigiado** normas **que não se revelam**

arbitrárias ou irrazoáveis em suas prescrições, ou em suas determinações ou, ainda, em suas limitações:

'A norma estatal, **que não veicula** qualquer conteúdo de irrazoabilidade, **ajusta-se** ao princípio do devido processo legal, analisado na perspectiva de sua projeção material (**substantive due process of law**).

**Essa cláusula tutelar**, ao inibir os efeitos prejudiciais decorrentes **do abuso de poder legislativo**, **ênfatiza a noção** de que a prerrogativa de legislar outorgada ao Estado **constitui** atribuição jurídica **essencialmente** limitada, **ainda** que o momento de abstrata instauração normativa possa repousar em juízo meramente político ou discricionário do legislador.'

(RTJ 176/578-579, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

**Daí a advertência** de SACHA CALMON NAVARRO COELHO ('Curso de Direito Tributário Brasileiro', p. 253, item n. 6.28, 1999, Forense), **cujo magistério** - ao ressaltar que a vedação do confisco atua como **limitação constitucional** ao poder de graduar a tributação - **ênfatiza** que, em sede de **estrita** fiscalidade, 'o princípio do não-confisco tem sido utilizado também para fixar padrões ou patamares de tributação tidos por suportáveis (...) ao sabor das conjunturas mais ou menos adversas que estejam se passando. Neste sentido, o princípio do não-confisco se nos parece mais com um princípio da razoabilidade da tributação...'

**Cabe invocar**, neste ponto, **histórico** precedente firmado pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento do **RE 18.331/SP**, Rel. Min. OROSIMBO NONATO (**RF 145/164**):

'O poder de taxar não pode chegar à desmedida do poder de destruir, uma vez que aquele somente pode ser exercido dentro dos limites que o tornem compatível com a liberdade de trabalho, de comércio e de indústria e com o direito de propriedade. É um poder, cujo exercício não deve ir até o abuso, o excesso, o desvio, sendo aplicável, ainda aqui, a doutrina fecunda do 'détournement de pouvoir'. Não há que estranhar a invocação dessa doutrina ao propósito da inconstitucionalidade, quando os julgados têm proclamado que o conflito entre a norma comum e o preceito da Lei Maior pode se acender não somente considerando a letra, o texto,

como, também, e principalmente, o espírito e o dispositivo invocado.

- O imposto, ainda que imodesto, é exigível, **a não ser que aniquile a atividade particular.** (grifei)

**Não obstante as razões expostas**, que evidenciam, pelo menos em juízo preliminar, a plausibilidade jurídica da **presente** arguição de inconstitucionalidade - o que me **levaria** a acolher a postulação cautelar deduzida pelas autoras -, **entendo não se revelar possível** o deferimento desse pleito, **considerada a ausência**, na espécie, do requisito concernente ao **periculum in mora**.

Ao **assim decidir**, tenho presentes as **informações** prestadas pelo Senhor Governador do Estado de Minas Gerais (fls. 669/686), **no ponto** em que elas demonstram **inexistir**, objetivamente, situação configuradora do **periculum in mora**, eis que 'A taxa de expediente instituída pelo art. 16 da Lei nº 13.430/99 (...) está vinculada (...) à utilização efetiva de serviço público específico e divisível prestado ao contribuinte, no caso, as seguradoras, o que significa dizer que, não se valendo elas de tal serviço, não se verão obrigadas ao tributo' (fls. 680).

**Essas informações**, por sua vez, **ênfatizam** aspectos de fato relevantes, **que descaracterizam**, a meu juízo, a **alegada** situação **supostamente** evidenciadora do **periculum in mora** (fls. 678/681 e 684/685):

'Não estão, contudo, as seguradoras obrigadas por qualquer lei editada pelo Estado de Minas Gerais a se valerem dos serviços postos à sua disposição pelo citado dispositivo.

**A elas é assegurado o direito**, e nem poderia ser de outra forma, **de providenciar** a emissão das guias necessárias para o recebimento do DPVAT **a partir de banco cadastral próprio**; ou de pagamento de prêmios; ou mesmo o de adotarem outro procedimento qualquer voltado para o recebimento dos referidos prêmios.

.....  
**Mas é certo que permanece íntegro o direito de as seguradoras**, por meio de avaliações que fizerem de natureza gerencial e administrativa, **optarem** pela cobrança direta do DPVAT **sem se valerem** dos

serviços postos à sua disposição pelo Estado de Minas Gerais (...).

.....  
**Vale repetir, então, que a taxa questionada não incidirá, como se verifica da própria norma, nos casos em que as próprias seguradoras, pelos meios que mais lhes parecerem convenientes, buscarem o recebimento do DPVAT, sem se valerem, para tanto, da direta ação estatal.**

.....  
**Cuidou o Estado, portanto, de cobrar o IPVA, deixando a cargo das seguradoras a cobrança do DPVAT, nos termos e da forma que julgassem mais conveniente, por não terem elas se utilizado dos serviços postos à sua disposição pela entidade estadual.**

**É de ser salientado, ainda, que, no início do ano de 2001, o Secretário de Estado da Fazenda comunicou às seguradoras que o banco de dados dos proprietários de veículos automotores mantido pelo Estado estaria à disposição delas, caso, por opção, quisessem valer-se, já que em 2001 tinha havido a emissão pela própria Secretaria de Estado da Fazenda, de guias voltadas tanto para o recebimento do IPVA como para o do DPVAT.**

**Assim, não se cobrou naquele ano, das seguradoras, qualquer taxa de expediente por emissão de guia para recebimento do DPVAT, por não terem elas se utilizado de tal serviço, do mesmo modo como inexistiu cobrança da mesma taxa vinculada a fornecimento de dados cadastrais de proprietários de veículos automotores, uma vez que as seguradoras não quiseram se valer dos mesmos, como era e é direito delas.**

.....  
**Os dispositivos legais contra os quais se volta a Requerente foram instituídos em 28 de dezembro de 1999, sendo certo que no exercício de 2000, por haver o Estado de Minas Gerais emitido as guias voltadas para o recebimento do DPVAT, já que assim o quiseram as seguradoras, concretizou-se a hipótese determinante da incidência da taxa de expediente anteriormente instituída.**

.....  
**Já no que se refere aos exercícios subsequentes, perigo algum há para as seguradoras, destinatárias diretas dos efeitos pretendidos com a**

presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, **na medida em que não se verão sujeitas à taxa** caso não queiram se valer dos serviços postos à sua disposição pelo Estado.

Conseqüentemente, **não se vislumbra**, menos ainda se comprova **qualquer perigo** para que se dê a imediata suspensão da eficácia das normas, **já que a cobrança do DPVAT, a ser feita diretamente** pelas seguradoras dos proprietários de veículos automotores, **não atrairá** a incidência do tributo questionado.' (grifei)

Os dados ora veiculados nas informações governamentais **não podem** ser desconsiderados na formulação do juízo provisório concernente à **ausência**, no caso, **segundo entendo**, da ocorrência da hipótese caracterizadora do **periculum in mora**, alegada pelas autoras, eis que, **em matéria de fato**, tais informações **qualificam-se** pela nota da veracidade, **prevalecendo** eficazes em decorrência da presunção **juris tantum** que milita em seu favor.

**E a razão é uma só:** tais informações oficiais **devem prevalecer**, pois, como se sabe, **gozam**, quanto ao seu conteúdo, **da presunção de veracidade**, consoante assinala autorizado magistério doutrinário (CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, '**Curso de Direito Administrativo**', p. 373, item n. 59, 13ª ed., 2001, Malheiros; MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, '**Direito Administrativo**', p. 189/191, item n. 7.6.1, 14ª ed., 2002, Atlas; DIOGENES GASPARINI, '**Direito Administrativo**', p. 63, item n. 7.1, 1989, Saraiva; JOSÉ CRETELLA JÚNIOR, '**Direito Administrativo Brasileiro**', p. 54, item n. 43, 1999, Forense).

**Esse entendimento** - que põe em evidência o **atributo de veracidade** inerente às declarações oficiais sobre matéria de fato, emanadas do Poder Público e de seus agentes - **é perfilhado, igualmente**, pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, **qualquer** que seja a sede processual em que prestadas (RTJ 86/212 - RTJ 133/1235-1236 - RTJ 161/572 - MS 20.882/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.).

**Finalmente**, cabe ter em consideração o fato de que o diploma legislativo estadual objeto de impugnação nesta sede de controle normativo abstrato **foi editado em 28/12/99**.

Esse dado de ordem temporal mostra-se relevante na espécie, **eis que a jurisprudência** do Supremo Tribunal

Federal, ao pronunciar-se sobre esse específico aspecto concernente à questão do **periculum in mora**, já advertiu, por mais de uma vez (ADI 1.185/DF, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE - ADI 1.561/SC, Rel. Min. SYDNEY SANCHES - ADI 1.935/RO, Rel. Min. MARCO AURÉLIO - ADI 1.950/SP, Rel. Min. NELSON JOBIM), que, **verbis**:

'O **tardio** ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade, quando **já decorrido** lapso temporal considerável **desde a edição** do ato normativo impugnado, **desautoriza** - não obstante o relevo jurídico da tese deduzida - o reconhecimento da situação configuradora do **periculum in mora**, o que **inviabiliza** a concessão da medida cautelar postulada.'

(RTJ 152/692-693, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

**Esta Suprema Corte**, atenta à **excepcionalidade** de que se reveste a **concessão** da medida cautelar (MICHEL TEMER, '**Elementos de Direito Constitucional**', p. 50, item n. 8, 17ª ed., 2001, Malheiros), **tem decidido**, com fundamento em **inúmeros** precedentes (RTJ 113/1006 - RTJ 119/72 - RTJ 120/66 - RTJ 125/56 - RTJ 125/58 - RTJ 125/65), **que a suspensão provisória** da execução de leis e atos normativos **traduz provimento, cuja outorga pressupõe a necessária e cumulativa satisfação de certos requisitos**, que se expressam (a) na plausibilidade jurídica da tese exposta pelo autor (**fumus boni juris**), (b) na possibilidade de prejuízo decorrente do retardamento da decisão postulada (**periculum in mora**), (c) na irreparabilidade ou insuportabilidade dos danos emergentes dos próprios atos impugnados e (d) na necessidade de garantir a ulterior eficácia da decisão a ser proferida na causa (RTJ 130/5-6, Rel. Min. CELSO DE MELLO):

'A **concessão de medida cautelar**, em sede de controle normativo abstrato, **pressupõe a necessária ocorrência dos requisitos** concernente ao **fumus boni juris** e ao **periculum in mora**.

**Por mais relevante** que seja a plausibilidade jurídica do tema versado na ação direta, a sua **isolada** configuração **não basta** para justificar a suspensão provisória de eficácia do ato estatal impugnado, **se incorrente o periculum in mora** ou,



quando menos, a conveniência da medida cautelar postulada.'

(RTJ 145/753-754, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Sendo assim, e por não concorrer, na espécie, com o pressuposto do 'fumus boni juris', o requisito necessário do 'periculum in mora', indefiro, 'ad referendum' do E. Plenário do Supremo Tribunal Federal, o pedido de suspensão cautelar de eficácia do art. 16 da Lei nº 13.430, de 28/12/99, editada pelo Estado de Minas Gerais.

.....  
Ministro CELSO DE MELLO  
Relator"

É o relatório.



V O T O


O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO - (Relator):  
Referendo, integralmente, a decisão proferida a fls. 703/727, mantendo-a por seus próprios fundamentos, não obstante a extrema densidade jurídica de que se reveste a pretensão de inconstitucionalidade deduzida pelas autoras, consoante expressamente deixei ressaltado no ato decisório em causa.

Com efeito, impende lembrar, neste ponto, consideradas as referências doutrinárias a que aludi no ato decisório ora em análise, o "locus classicus" de OROSIMBO NONATO proferido em decisão do Supremo Tribunal Federal (RE 18.331/SP), em acórdão no qual aquele eminente e saudoso Magistrado acentuou, de forma particularmente expressiva, à maneira do que já o fizera o Chief Justice JOHN MARSHALL, quando do julgamento, em 1819, do célebre caso "McCulloch v. Maryland", que "o poder de tributar não pode chegar à desmedida do poder de destruir" (RF 145/164 - RDA 34/132), eis que - como relembra BILAC PINTO, em conhecida conferência sobre "Os Limites do Poder Fiscal do Estado" (RF 82/547-562, 552) - essa extraordinária prerrogativa estatal traduz, em essência, "um poder que somente pode ser exercido dentro dos limites que o tornem compatível com a liberdade de trabalho, de comércio e de indústria e com o direito de propriedade" (grifei).



Daí a necessidade de rememorar, sempre, a função tutelar do Poder Judiciário, investido de competência institucional para neutralizar eventuais abusos das entidades governamentais, que, muitas vezes deslembradas da existência, em nosso sistema jurídico, de um "estatuto constitucional do contribuinte", consubstanciador de direitos e garantias oponíveis ao poder impositivo do Estado (Pet 1.466/PB, Rel. Min. CELSO DE MELLO, "in" Informativo/STF nº 125), culminam por asfixiar, arbitrariamente, o sujeito passivo da obrigação tributária, inviabilizando-lhe, injustamente, o exercício de atividades legítimas, o que só faz conferir permanente atualidade às palavras do Justice Oliver Wendell Holmes, Jr. ("The power to tax is not the power to destroy while this Court sits"), em "dictum" segundo o qual, em livre tradução, "o poder de tributar não significa nem envolve o poder de destruir, pelo menos enquanto existir esta Corte Suprema", proferidas, ainda que como "dissenting opinion", no julgamento, em 1928, do caso "Panhandle Oil Co. v. State of Mississippi Ex Rel. Knox" (277 U.S. 218).

Não se pode perder de perspectiva, neste ponto, em face do conteúdo material da norma legal ora questionada, o fato de que, especialmente quando se tratar de matéria tributária, como sucede na espécie, impõe-se, ao Estado, no processo de elaboração das leis, a observância do necessário coeficiente de razoabilidade, pois, como



ADI 2.551-MC-QO / MG

se sabe, todas as normas emanadas do Poder Público devem ajustar-se à cláusula que consagra, em sua dimensão material, o princípio do "substantive due process of law" (CF, art. 5º, LIV), eis que, no tema em questão, o postulado da proporcionalidade qualifica-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais, consoante tem proclamado a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (RTJ 160/140-141 - RTJ 178/22-24, v.g.):

**"O Estado não pode legislar abusivamente. A atividade legislativa está necessariamente sujeita à rígida observância de diretriz fundamental, que, encontrando suporte teórico no princípio da proporcionalidade, veda os excessos normativos e as prescrições irrazoáveis do Poder Público.**

O princípio da proporcionalidade - que extrai a sua justificação dogmática de diversas cláusulas constitucionais, notadamente daquela que veicula a garantia do substantive due process of law - acha-se vocacionado a inibir e a neutralizar os abusos do Poder Público no exercício de suas funções, qualificando-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais.

A norma estatal, que não veicula qualquer conteúdo de irrazoabilidade, presta obséquio ao postulado da proporcionalidade, ajustando-se à cláusula que consagra, em sua dimensão material, o princípio do substantive due process of law (CF, art. 5º, LIV).

Essa cláusula tutelar, ao inibir os efeitos prejudiciais decorrentes do abuso de poder legislativo, enfatiza a noção de que a prerrogativa de legislar outorgada ao Estado constitui atribuição jurídica essencialmente limitada, ainda que o momento de abstrata instauração normativa possa repousar em juízo meramente político ou discricionário do legislador." (RTJ 176/578-580, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)



Em suma: a prerrogativa institucional de tributar, que o ordenamento positivo reconhece ao Estado, não lhe outorga o poder de suprimir (ou de inviabilizar) direitos de caráter fundamental constitucionalmente assegurados ao contribuinte. É que este dispõe, nos termos da própria Carta Política, de um sistema de proteção destinado a ampará-lo contra eventuais excessos cometidos pelo poder tributante ou, ainda, contra exigências irrazoáveis veiculadas em diplomas normativos editados pelo Estado.

Embora reconhecendo, Senhor Presidente, a configuração, na espécie, de situação caracterizadora do "*fumus boni juris*", como resulta claro de minha decisão - e, também, deste voto -, vim a indeferir a pretendida suspensão de eficácia do ato estatal questionado, por não vislumbrar, no caso, a ocorrência do requisito concernente ao "*periculum in mora*", consideradas as informações prestadas pelo Senhor Governador do Estado de Minas Gerais (fls. 669/686).

Vê-se, portanto, que o indeferimento da medida cautelar apoiou-se, unicamente, na inoccorrência da situação configuradora do "*periculum in mora*", eis que irrecusável - como precedentemente por



ADI 2.551-MC-QO / MG

mim enfatizado - a plausibilidade jurídica da pretensão de inconstitucionalidade deduzida pelas confederações sindicais.

Por tal razão, Senhor Presidente, confirmo a decisão de fls. 703/727.

É o meu voto.



13/03/2003

TRIBUNAL PLENO

QUEST. ORD. EM MED. CAUT. EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
2.551-1 MINAS GERAIS

**V O T O**

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR) - Sr. Presidente, peço vênia ao eminente Ministro Celso de Mello, neste caso, com seus próprios fundamentos jurídicos claramente no sentido da plausibilidade jurídica do pedido, e também tendo em vista a conveniência política, até porque ontem mesmo discutíamos a necessidade de depois se fazer uma limitação de efeitos. E este será, talvez, um caso com grave repercussão, se depois o Tribunal chegar à conclusão de que se cuida de uma flagrante inconstitucionalidade, como tudo está a indicar. Do contrário, talvez, o Estado venha a postular que se declare a inconstitucionalidade, com a eficácia limitada no tempo, por todos esses inconvenientes.

Defiro a cautelar, com base nesse segundo fundamento, reconhecendo, aqui, a conveniência política de que se defira a cautelar, na espécie.



13/03/2003

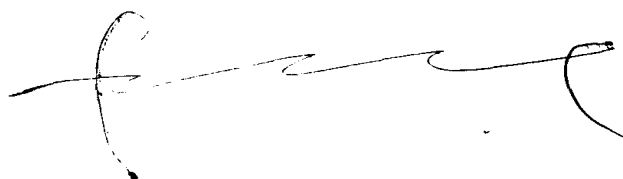
TRIBUNAL PLENO

QUEST. ORD. E MED. CAUT. EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
2.551-1 MINAS GERAIS

VOTO

O SENHOR MINISTRO MAURÍCIO CORRÊA: - Sr. Presidente, entendi plausíveis os argumentos trazidos pelo eminente Relator, que procurou demonstrar, baseado nas informações do Chefe do Executivo de Minas Gerais, que há uma separação dos serviços prestados pelo Estado, nos quais incidiria essa taxa, e a liberdade que terão as empresas seguradoras de efetivamente poderem fazer a cobrança diretamente.

Nesse juízo puramente de delibação, parece-me que seria o caso de manter-se o indeferimento proclamado pelo eminente Relator, razão por que, com essas concisas observações, referendo a decisão de S. Ex<sup>a</sup>.



13/03/2003

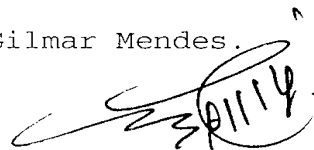
TRIBUNAL PLENO

QUEST. ORD. E MED. CAUT. EM AÇÃO DIRETA DE  
INCONSTITUCIONALIDADE 2.551-1 MINAS GERAIS

VOTO

O SR. MINISTRO SYDNEY SANCHES - Sr. Presidente,  
com a devida vênua, a plausibilidade é tão forte que o  
requisito do **periculum in mora** fica atendido, como  
consequência.

Acompanho o voto do Ministro Gilmar Mendes.



13/03/2003

TRIBUNAL PLENO


QUEST. ORD. EM MED. CAUT. EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
2.551-1 MINAS GERAIS

V O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (PRESIDENTE) - Entendo que, no caso, o acesso ao banco de dados que o Estado possui deve ser viabilizado por ele próprio.

A par desse aspecto, a lei federal disciplinadora do seguro obrigatório revela que o Conselho Nacional de Seguros Privados expedirá normas disciplinadoras e tarifas que atendam ao disposto na lei. No § 2º do artigo 11, constata-se preceito a revelar que, para o efeito do parágrafo anterior - o parágrafo que cogita da implantação e fiscalização relativas ao seguro -, "o Conselho Nacional de Trânsito expedirá normas para o vencimento do seguro coincidir com o do IPVA, arquivando-se cópia do bilhete ou apólice no prontuário respectivo, bem como fazer constar no registro de ocorrências nome, qualificação, endereço residencial e profissional completos do proprietário do veículo, além do nome da seguradora, número e vencimento do bilhete ou apólice de seguro."

Tenho presente que o caráter obrigatório do seguro vincula-lhe a cobrança àquela ligada ao IPVA, como ocorre no Brasil inteiro. Recebe-se o documento para se recolher o IPVA, constando desse mesmo documento, emitido pelo Estado, o seguro obrigatório.



O SENHOR MINISTRO MAURÍCIO CORRÊA: - Ministro Marco Aurélio, V. Exª acha indissociável o seguro obrigatório?

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (PRESIDENTE) - Penso que sim, pela lei. A rigor, o veículo não pode circular sem o seguro obrigatório.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM - Veja como está certo o Presidente. Diz assim o texto:

"Art. 16 - A Lei nº 12.425, de 27 de dezembro de 1996, fica acrescida do seguinte art. 15:

Art. 15 - A taxa de expediente de que trata esta lei será cobrada, ainda, das sociedades seguradoras beneficiadas, nas seguintes hipóteses:

I - pela emissão das guias de arrecadação do Seguro de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres - DPVAT;

II - pelo fornecimento dos dados cadastrais dos proprietários de veículos automotores para fins de cobrança do DPVAT;

§ 1º - Na hipótese do inciso I, o valor da taxa de Expediente será retido na conta do Tesouro Estadual em estabelecimento da rede bancária para o recolhimento do tributo.

§ 2º - É vedado o fornecimento dos dados cadastrais mencionados no inciso II às sociedades seguradoras beneficiadas, sem a comprovação do pagamento da Taxa de Expediente a que se refere o **caput** deste artigo."

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM - Ora, o único local em que existe a informação de qual a frota que vai circular no Estado, onde está? No departamento correspondente de registro de veículos. Então, não tem como fazer.

O SENHOR MINISTRO MAURÍCIO CORRÊA: - A autoridade administrativa do próprio Estado sob a responsabilidade deles lá, não autorizaria em princípio?

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM - Não.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (PRESIDENTE) - O que cola a concretude à obrigatoriedade é essa vinculação.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM - Vejam o que diz o §2º:

"É vedado o fornecimento dos dados cadastrais mencionados no inciso II às sociedades seguradoras beneficiadas, sem a comprovação do pagamento da Taxa de Expediente a que se refere o caput deste artigo."

Então, ele não terá a informação.

O SR. MINISTRO GILMAR MENDES - No ano 2001 está dito aqui que eles teriam facultado o acesso.

O SENHOR MINISTRO MAURÍCIO CORRÊA: - Quer dizer que V.Exa. negaria o referendo em face da violação ao princípio do confisco?

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (PRESIDENTE) - Ficaríamos com a fundamentação quanto à relevância, mas concluiríamos pela existência de risco em se manter com plena eficácia o diploma. E prejudicada não é a seguradora, em si; prejudicados serão aqueles que estarão garantidos pelo seguro obrigatório quanto à intangibilidade, quanto ao prejuízo.

Agora, não alcançamos a maioria absoluta.

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO - (Relator): Senhor Presidente, desejo fazer uma ponderação. Tenho a impressão de que os


eminentes Ministros estão de acordo com a rejeição das preliminares, nos termos e com apoio nos fundamentos enunciados em meu voto.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (PRESIDENTE) - Sim, quanto à pertinência temática e à legitimidade das requerentes.

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO - (Relator): Entendo, ainda, Senhor Presidente, considerado o teor dos debates, que os eminentes Ministros desta Corte também concordam com o meu voto, no ponto em que enfatizei a impropriedade da utilização da ação direta de inconstitucionalidade como instrumento de defesa de interesses concretos.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (PRESIDENTE) - Estamos de acordo.

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO - (Relator): Desejo registrar, finalmente, Senhor Presidente, **tal como salientei** em meu voto, **que reconheço a extrema densidade jurídica** da tese sustentada pelas autoras. Apenas observo **que a única razão** que me levou a indeferir o pedido de medida cautelar, "ad referendum" deste Egrégio Plenário, **foi a inocorrência** de situação caracterizadora do "periculum in mora".



Tenho por inquestionável, portanto, tal como longamente exposto em meu voto, que, do ponto de vista estritamente constitucional, **revela-se irrecusável e densa** a plausibilidade jurídica ora deduzida nesta sede de fiscalização normativa abstrata.



## PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

QUEST. ORD. E MED. CAUT. EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
2.551-1

PROCED.: MINAS GERAIS

RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO

REQTES.: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO E OUTRA

ADVDS.: MARCOS JORGE CALDAS PEREIRA E OUTROS

REQDO.: GOVERNADOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS

REQDA.: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

**Decisão:** Apresentado o processo em mesa, o julgamento foi adiado em virtude do adiantado da hora. Presidência do Senhor Ministro Marco Aurélio. Plenário, 18.12.2002.

**Decisão:** Apresentada a questão de ordem suscitada em Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.551-1/MG, o julgamento foi adiado. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Moreira Alves, Sepúlveda Pertence e Carlos Velloso, e, nesta assentada, a Senhora Ministra Ellen Gracie. Presidência do Senhor Ministro Marco Aurélio. Plenário, 12.03.2003.


**Decisão:** Tomados os votos, relativamente as preliminares, o Tribunal, a uma só voz, rejeitou-as. Votou o Presidente. E, quanto ao referendo, após os votos dos Senhores Ministros Celso de Mello, Relator, Ellen Gracie e Maurício Corrêa, referendando o indeferimento da liminar, e dos votos dos Senhores Ministros Gilmar Mendes, Nelson Jobim, Ilmar Galvão, Sydney Sanches e o Presidente, o Senhor Ministro Marco Aurélio, negando o referendo para deferir a medida acauteladora, a conclusão do julgamento foi adiada por não ter sido alcançado o quorum qualificado como previsto na lei, encaminhando-se os autos, sucessivamente, aos Senhores Ministros Carlos Velloso, Sepúlveda Pertence e Moreira Alves, ausentes justificadamente. Plenário, 13.03.2003.

Presidência do Senhor Ministro Marco Aurélio.  
Presentes à sessão os Senhores Ministros Sydney Sanches, Celso de



Mello, Ilmar Galvão, Maurício Corrêa, Nelson Jobim, Ellen Gracie e Gilmar Mendes.

Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.

  
Luiz Tomimatsu  
Coordenador

02/04/2003

TRIBUNAL PLENO

QUEST. ORD. E MED. CAUT. EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
2.551-1 MINAS GERAIS

V O T O

O SR. MINISTRO CARLOS VELLOSO - Peço licença para acompanhar o voto do eminente Ministro Gilmar Mendes. Faço-o com base no voto do nobre Ministro Celso de Mello, que demonstrou, à sociedade, o *fumus boni juris*. Defiro a liminar.



\* \* \* \* \*

02/04/2003

TRIBUNAL PLENO

QUEST. ORD. E MED. CAUT. EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
2.551-1 MINAS GERAIS

V O T O

(QUESTÃO DE ORDEM NA MEDIDA CAUTELAR)

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES - Com a devida vênia,  
também acompanho o voto do eminente Ministro Gilmar Mendes.



## PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

QUEST. ORD. E MED. CAUT. EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
2.551-1

PROCED.: MINAS GERAIS

RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO

REQTES.: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO E OUTRA

ADVDS.: MARCOS JORGE CALDAS PEREIRA E OUTROS

REQDO.: GOVERNADOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS

ADV.(A/S): PGE-MG ARTHUR PEREIRA DE MATTOS PAIXÃO FILHO

REQDA.: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

**Decisão:** Apresentado o processo em mesa, o julgamento foi adiado em virtude do adiantado da hora. Presidência do Senhor Ministro Marco Aurélio. Plenário, 18.12.2002.

**Decisão:** Apresentada a questão de ordem suscitada em Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.551-1/MG, o julgamento foi adiado. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Moreira Alves, Sepúlveda Pertence e Carlos Velloso, e, nesta assentada, a Senhora Ministra Ellen Gracie. Presidência do Senhor Ministro Marco Aurélio. Plenário, 12.03.2003.

**Decisão:** Tomados os votos, relativamente as preliminares, o Tribunal, a uma só voz, rejeitou-as. Votou o Presidente. E, quanto ao referendo, após os votos dos Senhores Ministros Celso de Mello, Relator, Ellen Gracie e Maurício Corrêa, referendando o indeferimento da liminar, e dos votos dos Senhores Ministros Gilmar Mendes, Nelson Jobim, Ilmar Galvão, Sydney Sanches e o Presidente, o Senhor Ministro Marco Aurélio, negando o referendo para deferir a medida acauteladora, a conclusão do julgamento foi adiada por não ter sido alcançado o quorum qualificado como previsto na lei, encaminhando-se os autos, sucessivamente, aos Senhores Ministros Carlos Velloso, Sepúlveda Pertence e Moreira Alves, ausentes justificadamente. Plenário, 13.03.2003.

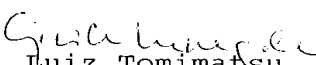
**Decisão:** Colhidos os votos dos Senhores Ministros Carlos Velloso, Sepúlveda Pertence e Moreira Alves, o Tribunal, por maioria, negou referendo ao indeferimento da liminar de Sua Excelência o Senhor Ministro Celso de Mello, Relator, e deferiu a medida acauteladora para suspender a eficácia do artigo 16 da Lei nº 13.430, de 28 de dezembro de 1999, que deu nova redação ao artigo 15 da Lei nº 12.425, de 27 de dezembro de 1996, ambas do Estado de



Minas Gerais, vencidos os Senhores Ministros Relator, Ellen Gracie e Maurício Corrêa. Presidência do Senhor Ministro Marco Aurélio. Plenário, 02.04.2003.

Presidência do Senhor Ministro Marco Aurélio. Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Sydney Sanches, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Ilmar Galvão, Maurício Corrêa, Nelson Jobim, Ellen Gracie e Gilmar Mendes.

Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.

  
Luiz Tomimatsu  
p) Coordenador