



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 6737

Requerente: Avante Diretório Nacional

Requeridos: Governador e Assembleia Legislativa do Estado do Paraná

Relatora: Ministra CÁRMEN LÚCIA

Tributário. Artigo 3º, § 1º, da Lei nº 20.437/2020 do Estado do Paraná, que “institui a Taxa de Registro de Contrato com cláusula de alienação fiduciária em operações financeiras, consórcio, arrendamento mercantil, reserva de domínio ou penhor”. Pedido de declaração de inconstitucionalidade, por arrastamento, dos demais dispositivos do diploma legal em questão. Preliminar. Ausência parcial de impugnação especificada. Inexistência de dependência normativa apta à declaração de inconstitucionalidade consequencial. Ausência de fumus boni iuris e periculum in mora. Ausência de elementos suficientes para concluir, em sede cautelar, pela existência de confisco ou desrespeito à proporcionalidade. Manifestação pelo conhecimento parcial da ação e pelo indeferimento da medida cautelar pleiteada.

Egrégio Supremo Tribunal Federal,

O Advogado-Geral da União, tendo em vista o disposto no artigo 103, § 3º, da Constituição da República, bem como na Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, vem, respeitosamente, manifestar-se quanto à presente ação direta de inconstitucionalidade.

I – DA AÇÃO DIRETA

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Avante Diretório Nacional, tendo por objeto a declaração da inconstitucionalidade do artigo 3º, § 1º, da Lei nº 20.437/2020 do Estado do Paraná, que “*institui a Taxa de Registro de Contrato com cláusula de alienação fiduciária em operações financeiras, consórcio, arrendamento mercantil, reserva de domínio ou penhor*”, bem como, por arrastamento, dos demais dispositivos do referido diploma legal. Eis o seu teor, com destaque para a disposição questionada de forma principal:

Art. 1º Institui a Taxa de Registro de Contratos, devida pelo exercício regular do poder de polícia do Detran-PR, relativa ao registro de instrumentos referentes aos financiamentos de veículos com cláusula de alienação fiduciária em operações financeiras, consórcio, arrendamento mercantil, reserva de domínio ou penhor.

Art. 2º São contribuintes da Taxa de Registro de Contratos as pessoas, físicas ou jurídicas, que utilizem o serviço de registro de contratos de financiamento de veículos com cláusula de alienação fiduciária em operações financeiras, consórcio, arrendamento mercantil, reserva de domínio ou penhor.

Art. 3º O recolhimento da Taxa de Registro de Contratos se dará no momento da solicitação ao Detran-PR do registro dos contratos de que trata o caput do art. 1º desta Lei.

§ 1º O valor da taxa é de R\$ 173,37 (cento e setenta e três reais e trinta e sete centavos).

§ 2º O recolhimento da taxa será realizado pelas instituições financeiras responsáveis pela inserção do registro do contrato.

§ 3º As instituições financeiras de que trata o § 2º deste artigo devem ter autorização do Banco Central do Brasil para o seu funcionamento e possuir prévio credenciamento pelo Detran-PR.

Art. 4º Inclui a taxa de registro de contratos na Tabela de Serviços a que se refere o art. 25 da Lei nº 7.811, de 29 de dezembro de 1983, e alterações posteriores, e ainda pela Lei n.º 16.943, de 10 de novembro de 2011, que será identificada sob o código 2.46.00-0, nos termos do Anexo desta Lei.

Art. 5º O Poder Executivo regulamentará a presente Lei.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

De início, o requerente expõe decisão judicial e posicionamento do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, a respeito do valor correto a ser cobrado a título de taxa de registro de contratos, notadamente em razão de condutas irregulares ocorridas e atestadas pelos órgãos de controle quanto à fixação elevada desse tributo em edital do órgão executivo de trânsito estadual.

Afirma que a Resolução nº 807 do Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN), editada em 15 de dezembro de 2020, retiraria a obrigatoriedade de intermediação das empresas credenciadas no Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN) e das empresas registradoras de contrato. Diante dessa nova realidade, o Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN/PR) teria decidido prestar os serviços diretamente, mediante a cobrança de taxa.

Considerando o valor do custo operacional do serviço fixado pela Corte de Contas estadual e reconhecido na Portaria nº 62/2019 do DETRAN/PR, o autor afirma: *“em síntese: tem-se uma taxa de R\$ 173,37 para um serviço público específico e divisível cujo custo foi oficialmente estimado em R\$ 34,50: excesso de 402,25%”* (fl. 08 da petição inicial).

Destaca que, apesar de a Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa estadual ter opinado pela inconstitucionalidade da proposição que originou a lei questionada, o projeto teria sido aprovado.

Em seu entendimento, haveria, no caso, violação aos artigos 145, inciso II; 150, inciso IV e 5º, inciso LIV, todos da Constituição da República¹, em

¹ “Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: (...)

razão, respectivamente, de desrespeito à correspondência entre o valor da taxa e o custo da atuação estatal remunerada, à vedação de utilização de tributo com efeito de confisco e à proporcionalidade e razoabilidade.

Com esteio nesses argumentos, o requerente postula, cautelarmente, a suspensão da eficácia do artigo 3º, § 1º, Lei nº 20.437/2020 do Estado do Paraná e, por arrastamento, dos demais dispositivos do referido diploma legal. No mérito, requer a declaração de sua inconstitucionalidade, nos mesmos moldes.

O processo foi distribuído à Relatora Ministra CÁRMEN LÚCIA, que, nos termos do artigo 10 da Lei nº 9.868/1999, solicitou informações ao Governador e à Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, bem como a manifestação do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República.

Em atendimento à solicitação, o Governador do Estado do Paraná informou que, antes do advento da lei questionada, o preço pago pelo usuário do serviço era de R\$ 350,00 (trezentos e cinquenta reais). Além disso, aduziu que o valor estipulado na norma sob investida seria compatível com as taxas praticadas por outros entes federativos a título de registro de contratos.

Salientou que “*a aferição analítica de cada variável componente do valor da taxa, além de representar típica afronta à praticabilidade tributária, não encontra amparo no rito da ação direta de inconstitucionalidade*” (fl. 08 das informações prestadas). Afirmou, nessa linha, que não se admitira, em sede de

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;”

“Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

(...)

IV - utilizar tributo com efeito de confisco;”

“Art. 5º. (...)

LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;”

controle concentrado, a tutela de direitos subjetivos.

Ressaltou haver equivalência razoável entre o tributo ora impugnado e o serviço por ele remunerado, especialmente em razão do fato de o Estado assumir uma atividade que anteriormente era prestada por empresas cadastradas e afirmou que haveria, no caso, *periculum in mora* inverso, em razão do risco de descontinuidade do serviço de anotação de registro de contratos no caso de deferimento da liminar, em razão da insuficiência de recursos financeiros.

De seu turno, a Assembleia Legislativa do Estado do Paraná defendeu a regularidade do processo legislativo que originou a Lei estadual nº 20.437/2020, reportando-se à possibilidade de que o valor cobrado “*possa de fato ser destinado aos demais setores da Administração Pública, dentre eles o Departamento de Estradas de Rodagem do Paraná*” (fl. 02 das informações prestadas). Salientou, nessa linha de ideias, que o artigo 76-A da Emenda Constitucional nº 83/2016 permitiria a desvinculação de receitas de taxas, permitindo sua alocação em gastos diversos. Além disso, argumentou que o valor de R\$ 34,50 para a realização do registro teria sido calculado no ano de 2018, e que o preço instituído pela lei questionada estaria em harmonia com os praticados em outros entes federativos.

O autor apresentou petição em que rebateu as informações prestadas pelas autoridades requeridas.

Na sequência, vieram os autos para manifestação do Advogado-Geral da União.

II – PRELIMINAR: AUSÊNCIA PARCIAL DE IMPUGNAÇÃO ESPECIFICADA

Conforme narrado, ao questionar a Lei estadual nº 20.437/2020, o

requerente fundamentou sua impugnação apenas em relação ao artigo 3º, § 1º, que estabeleceu o valor da Taxa de Registro de Contratos devida pelo exercício regular do poder de polícia do DETRAN/PR, requerendo a declaração da inconstitucionalidade consequencial da totalidade do diploma normativo referido.

No entanto, a leitura da Lei estadual nº 20.437/2020 não permite concluir que os seus demais dispositivos sejam normativamente dependentes do artigo 3º, § 1º. De fato, essas disposições versam sobre a instituição do tributo (artigo 1º), discriminação dos contribuintes (artigo 2º), momento e circunstâncias do recolhimento da exação (artigo 3º, *caput*, §§ 2º e 3º), topografia normativa da taxa (artigo 4º), exercício do poder regulamentar (artigo 5º) e vigência da norma (artigo 6º).

Ainda que haja a declaração da inconstitucionalidade do artigo 3º, § 1º, da Lei estadual nº 20.437/2020, essa providência não invalida as demais regras instituídas pelo diploma, pois o Poder Legislativo pode, a qualquer momento, reinstaurar o valor que julgar adequado para a cobrança da taxa. Portanto, não está presente, no caso, a relação de dependência lógica que enseja a declaração de inconstitucionalidade por arrastamento².

Apesar disso, nenhuma das demais regras constantes da referida lei foi questionada no corpo da petição inicial.

Essa circunstância caracteriza a inépcia parcial da petição inicial. Nos termos do artigo 330, § 1º, inciso III, do Código de Processo Civil,

² “AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 47, § 3º, DA LEI FEDERAL 9.504/1997, COM A REDAÇÃO DADA PELA LEI FEDERAL 11.300/2006. (...) 4. A *inexistência de dependência normativa inviabiliza eventual declaração de inconstitucionalidade por arrastamento dos dispositivos não impugnados*. Precedente: ADI 2.895, Rel. Min. Carlos Velloso, Plenário, DJ de 20/5/2005. 5. A *declaração de inconstitucionalidade por arrastamento ou atração não se presta a suprir carências no exercício do direito de ação*. Precedentes: ADI 4.647, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 21/6/2018; ADI 2.213-MC, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJ de 23/4/2004; ADI 1.775, Rel. Min. Maurício Corrêa, Plenário, DJ de 18/5/2001. 6. *Agravo a que se nega provimento*.” (ADI nº 5922 AgR, Relator: Ministro LUIZ FUX, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 14/02/2020, Publicação em 09/03/2020; grifou-se).

“considera-se inepta a petição inicial quando (...) da narração dos fatos não decorrer logicamente a conclusão”, o que, nos termos do *caput* da referida disposição, acarretará o indeferimento da peça vestibular.

Também a lei de regência das ações de controle concentrado – Lei nº 9.868/1999 – traz, em seu artigo 3º, inciso I, exigência de que os pedidos sejam fundamentados *“em relação a cada uma das impugnações”*.

Além disso, a jurisprudência desse Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que pedidos articulados em termos genéricos, sem observar o ônus da impugnação especificada, não permitem o regular desenvolvimento do processo de controle abstrato de constitucionalidade. Veja-se, por todos, o seguinte julgado:

Ação direta de inconstitucionalidade. Resolução da Câmara dos Deputados. Ausência de impugnação especificada da integralidade da resolução. Ato que disciplina a distribuição de servidores por gabinete de liderança a cada nova eleição com base na representatividade do partido. Observância dos princípios da proporcionalidade, da representatividade partidária e, em última instância, da soberania popular. Conhecimento, em parte, da ADI, relativamente à qual a ação é julgada improcedente. 1. Ação direta de inconstitucionalidade que combate resolução da Câmara dos Deputados que altera a forma e o quantitativo de repartição de servidores por gabinete de liderança adotando como critério a representação decorrente do resultado final das eleições para a Câmara dos Deputados. 2. Preliminar de não impugnação especificada da integralidade da Resolução. **Do exame da inicial não é possível extrair a fundamentação jurídica atinente a todos os artigos da resolução questionada, devendo a análise da demanda ficar restrita aos artigos impugnados na exordial.** 3. Os critérios equitativos adotados na resolução decorrem do próprio regime democrático e da lógica da representatividade proporcional, sem descuidar da garantia do direito de existência das minorias. 4. ADI da qual se conhece em parte e, na parte de que se conhece, julgada improcedente.

(ADI nº 4647, Relator: Ministro DIAS TOFFOLI, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 06/06/2018, Publicação em 21/06/2018; grifou-se).

Por isso, em respeito à dialeticidade processual, impõe-se que a

presente ação direta seja conhecida apenas em relação ao artigo 3º, § 1º da Lei estadual nº 20.437/2020.

III – DA AUSÊNCIA DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS À CONCESSÃO DA MEDIDA CAUTELAR

III.1 – Da ausência de fumus boni juris

Conforme relatado, o requerente argumenta que o artigo 3º, § 1º da Lei estadual nº 20.437/2020 seria inconstitucional, por violar os postulados da correspondência entre o valor das taxas e o custo dos serviços remunerados, da vedação do confisco e da proporcionalidade.

Como se sabe, tratando-se um tributo vinculado, o valor da taxa a ser cobrado pelo Estado deve guardar equivalência com o custo do serviço ou do ato de polícia. Essa relação serve de fundamento à regra inserida no artigo 145, § 2º, da Constituição Federal³, cujo teor define que as taxas não podem ter base de cálculo própria de impostos. Em síntese, o critério quantitativo da taxa deve estar em harmonia com o fato gerador.

Nessa linha, conforme adverte Hugo de Brito Machado, embora não exista critério que determine, de modo preciso, a base de cálculo das taxas, certo é que “o valor da taxa (...) há de estar sempre relacionado com a atividade específica que lhe constitui o fato gerador”⁴. A esse respeito, assevera o referido autor⁵:

³ “Art. 145. (...)”

§ 2º As taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos.”

⁴ MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 27ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 438.

⁵ *Ibidem*, p. 437-438.

As taxas geralmente são estabelecidas em quantias prefixadas. Não se há de falar, nesses casos, de base de cálculo, nem de alíquota. Mas pode ocorrer que o legislador prefira indicar uma base de cálculo e uma alíquota. Pode ainda ocorrer que a determinação do valor da taxa seja feita em função de elementos como, por exemplo, a área do imóvel, como acontece com a taxa de licença para localização de estabelecimento comercial ou industrial. Nesses casos, é possível dizer-se que o cálculo é feito mediante aplicação de alíquota específica.

A ausência de critério para demonstrar, com exatidão, a correspondência entre o valor da maioria das taxas e o custo da atividade estatal que lhes constitui fato gerador não invalida o entendimento pelo qual o valor dessa espécie tributária há de ser determinado, ainda que por aproximação e com uma certa margem de arbítrio, tendo-se em vista o custo da atividade estatal a qual se vincula. (Grifou-se).

No mesmo sentido, afirma Bernardo Ribeiro de Moraes⁶ que a taxa *“deve atender a três elementos essenciais: (a) ter um pressuposto material vinculado a uma atividade do Poder Público, relacionada diretamente ao contribuinte; (b) ter como sujeito passivo da obrigação tributária a pessoa ligada a essa atividade estatal; (c) ter como base de cálculo elemento relacionado com essa atividade estatal”* (grifou-se).

Dessa forma, conclui-se que a taxa deve ter como base de cálculo, em regra, uma grandeza econômica relacionada com a atividade do Poder Público que lhe constitui o fato gerador, não sendo exigível, entretanto, que o seu valor corresponda exatamente ao custo dessa atuação estatal.

Na hipótese em exame, não se pode ignorar que os elementos documentados parecem indicar que o valor arrecadado nos termos da Lei estadual nº 20.437/2020 serviria de reforço orçamentário para outras atividades estatais.

De início, a mensagem do Governador do Estado que encaminhou a proposta legislativa que resultou no referido diploma contém a seguinte

⁶ *Apud* SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 644.

afirmação:

Com a alteração proposta, o DETRAN/PR assume a responsabilidade pela cobrança do serviço, garantindo que o valor a ser pago pelo contribuinte, além de ser menor do que o atualmente recolhido, passando de R\$ 350,00 (trezentos e cinquenta reais) a R\$ 173,37 (cento e setenta e três reais e trinta e sete centavos), **possa de fato ser destinado aos demais setores da Administração Pública, entre eles o Departamento de Estradas de Rodagem**⁷.

Considerando esse trecho, o parecer da Comissão de Constituição e Justiça foi no sentido da inconstitucionalidade do projeto apresentado. Veja-se:

No caso em comento, estamos diante de uma taxa instituída como contrapartida a serviço prestado, que, **inconstitucionalmente, será destinada não para remunerar o próprio serviço, mas sim ao Departamento de Estradas e Rodagem (DER-PR), para manutenção de estradas (...).**

Evidente, portanto, a inconstitucionalidade, vez que temos a justificativa ou mensagem como parte integrante dos projetos de lei (...).
(...)

Ainda, nesse mesmo ponto, temos que estudo interno, realizado pelo Poder Executivo, apontou que o custo do serviço seria de menos de R\$ 40,00 (quarenta reais), informação essa que prova a tese acima exposta no sentido de destinação diversa aos frutos pecuniários da taxa analisada (Portaria 63/2019 DETRAN-PR). (Grifou-se).

A continuidade do processo legislativo se deu em razão da adesão às razões apresentadas pelo Deputado Relator Designado, em voto separado, que refutou a primeira conclusão da Comissão nos seguintes termos:

Em relação ao questionamento sobre eventual inconstitucionalidade no mencionado repasse a ser realizado aos demais setores da Administração Pública entre eles o Departamento de Estradas de Rodagem cumpre ressaltar o que segue:

O referido repasse está previsto no Decreto Estadual nº 5.687, de 17 de setembro de 2020, *in verbis*:

Art. 1º A partir do exercício financeiro de 2021, as taxas de serviços de que trata o Anexo único da Lei n.º 11.019, de 28 de

⁷ Ver, nesse sentido, a tramitação do projeto que originou a Lei estadual nº 20.437/2020 (fl. 4). Disponível em: <http://portal.assembleia.pr.leg.br/modules/mod_legislativo_arquivo/mod_legislativo_arquivo.php?leiCod=95193&tipo=I>. Acesso em 20 mar. 2021.

dezembro de 1994, com a redação alterada pela Lei 16.943, de 10 de novembro de 2011, e Lei n.º 20.121, de 31 de dezembro de 2019, diretamente recolhidas pelo Departamento de Trânsito do Paraná – DETRAN/ PR, serão distribuídas mensalmente de acordo aos seguintes percentuais, incidentes sobre a arrecadação de todo exercício:

I- 40% (quarenta por cento) ao DETRAN/PR, compondo receita própria da autarquia;

II – 42% (quarente e dois por cento) repassado ao Fundo Estadual de Segurança Pública – FUNESP/PR

III – 13% (treze por cento) repassado ao Departamento de Estradas de Rodagem – DER/SEIL

IV- 5% (cinco por cento) repassado ao Fundo de Equipamento Agropecuário – FEAP, destinado à construção, pavimentação, readequação e conservação de estradas rurais.

Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação, com efeitos financeiros a partir de janeiro de 2021.

Art. 3º Revoga o Decreto n.º 2.658, de 30 de outubro de 2015.

Logo, não há que se falar inconstitucionalidade, vez que o mencionado repasse “a ser realizados aos demais setores da Administração Pública”, entre eles o Departamento de Estradas de Rodagem, constante na Mensagem do PL 666/2020, refere-se ao repasse de percentuais que deverão ser repassados, mensalmente, conforme disciplina o artigo 1º da Lei n.º 16943, de 10 de novembro de 2011, vejamos:

Art. 1º Altera o parágrafo 1º do artigo Iº da Lei n.º 11.019, de 27 de dezembro de 1994, que passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 1º (...)

§.1º As taxas de serviços de que trata o Anexo Único desta Lei serão recolhidas diretamente pelo Departamento de Trânsito do Paraná - DETRAN/PR e se constituirão em receita própria da Autarquia, excetuando os percentuais que deverão o ser repassados, mensalmente, no percentual de 10% (dez por cento) que se destinará a programas de Assistência ao Menor, geridos nos termos do inciso IV do Artigo 114 da Lei n.º 8.485, de 3 de junho de 1987 e em percentual a ser definido por ato do Poder Executivo, que se destinará ao Fundo Estadual.

Além disso, a Emenda Constitucional n.º 93/2016, no art. 76, que dispõe sobre a desvinculação de Receita de Estado – DRE, determina as retenções dos recursos relativos a taxas.

Os autos também indicam que “*o projeto em discussão não incidirá custo ao erário, eis que o sistema para a inserção das informações de registro do contrato já foi desenvolvido pela CELEPAR, o que garante economia ainda maior*”

aos cofres públicos” (fl. 05 das informações prestadas).

Essas circunstâncias exigem que se identifique se, no juízo perfunctório típico das cautelares, é possível afirmar a ausência de correspondência entre a taxa praticada pela lei impugnada e o custo do serviço prestado pelo DETRAN/PR.

Neste ponto, repita-se que a fixação da taxa deve servir à remuneração do serviço prestado. Isso não obsta, contudo, que, uma vez recolhido o valor, ocorra sua desvinculação, desde que operada nos estritos termos do artigo 76-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias⁸.

É claro que a Desvinculação de Receitas não pode, de forma constitucional, implicar na superestimação de uma taxa, visando à sua aplicação em outros setores administrativos. Como decidiu recentemente esse Supremo Tribunal Federal, a desvinculação não altera a natureza jurídica do tributo⁹.

⁸ “Art. 76-A. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) das receitas dos Estados e do Distrito Federal relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes.

Parágrafo único. Exceutam-se da desvinculação de que trata o caput:

I - recursos destinados ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde e à manutenção e desenvolvimento do ensino de que tratam, respectivamente, os incisos II e III do § 2º do art. 198 e o art. 212 da Constituição Federal;

II - receitas que pertencem aos Municípios decorrentes de transferências previstas na Constituição Federal;

III - receitas de contribuições previdenciárias e de assistência à saúde dos servidores;

IV - demais transferências obrigatórias e voluntárias entre entes da Federação com destinação especificada em lei;

V - fundos instituídos pelo Poder Judiciário, pelos Tribunais de Contas, pelo Ministério Público, pelas Defensorias Públicas e pelas Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal.”

⁹ “**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS DA UNIÃO – DRU. PEDIDO DE EXEGESE AMPLIATIVA DO ART. 157, II, DA CF, A ALCANÇAR AS RECEITAS ORIUNTAS DE CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS DESAFETADAS NA FORMA DO ART. 76 DO ADCT. INOCORRÊNCIA DE OFENSA AO PRINCÍPIO FEDERATIVO (ART. 1º, CAPUT, E 60, § 4º, I, DA CF). IMPROCEDÊNCIA. 1. No julgamento do RE 566.007/RS (Relatora Ministra Cármen Lúcia, DJe 11.02.2015), em regime de repercussão geral, esta Suprema Corte reconheceu a constitucionalidade da desvinculação das receitas da União – DRU, instituído pelo qual o poder constituinte derivado autoriza a União a dispor, com liberdade, de fração da arrecadação tributária a que a Constituição confere destinação específica, vinculando-a a órgão, fundo ou despesa. 2. Instituída por emenda constitucional, não adstrita aos mesmos limites normativos e semânticos da legislação infraconstitucional, a DRU não é assimilável à espécie tributária objeto dos arts. 154, I, e 157, II, da Constituição Federal. 3. (...) Pela própria definição, seria paradoxal afirmar que as receitas desvinculadas, nos moldes do art. 76 do ADCT, estariam, para os efeitos, do art. 157, II, da CF, vinculadas a**

No presente caso, não há comprovação cabal, pelas autoridades requeridas, de que a menção à possibilidade de destinação de parcela dos valores da taxa ao DER/PR no curso do processo legislativo tenha, efetivamente, decorrido da utilização do mecanismo de desvinculação. Apesar disso, o simples fato de reconhecer essa destinação não permite concluir que eventuais despesas do DER/PR tenham sido embutidas no cálculo da taxa.

De fato, apenas com os elementos trazidos aos autos, não é possível estabelecer com clareza que o valor fixado na norma impugnada para o tributo em questão seja manifestamente incongruente com o serviço público remunerado.

Isso porque é necessário compreender que, antes da Lei estadual nº 20.437/2020, o registro de contratos com cláusula de alienação fiduciária era realizado em duas etapas: a primeira estava a cargo de empresa registradora credenciada, e a segunda, do DETRAN/PR. Com o advento do referido diploma normativo, o DETRAN/PR passou a realizar todo o processo diretamente.

A afirmação no sentido de que o sistema computacional necessário ao cadastro dos dados já havia sido desenvolvido apenas implica que não haverá despesa orçamentária com uma contratação desse porte, mas não que a assunção dessa nova atividade não terá nenhum custo administrativo.

Essa circunstância leva ao reconhecimento de que houve um incremento na atuação do órgão de trânsito estadual, que passou a ser responsável, também, pela transmissão de dados para registro de contrato. Nesse sentido, confira-se o seguinte trecho do relatório da Comissão de Finanças e Tributação

*norma prescritiva de partilha. **Receitas desvinculadas são, justamente, aquelas das quais se afasta a eficácia de normas veiculando comandos de vinculação.** 4. Na esteira da jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, por traduzir exceção estabelecida na própria Constituição, a decisão do poder constituinte derivado de desvincular determinado percentual das contribuições não descaracteriza sua natureza jurídica. Precedentes. 5. (...) 6. Inocorrência de vulneração ao princípio federativo (arts. 1º, caput, e 60, § 4º, I, da CF), bem como de fraude à Constituição. 7. Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada improcedente.” (ADPF nº 523, Relatora: Ministra ROSA WEBER, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 08/02/2021, Publicação em 17/02/2021; grifou-se).*

da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná:

O Projeto em análise objetiva incluir entre as obrigações do Departamento de Trânsito do Paraná – DETRAN/PR, a prestação de serviço público de transmissão de dados para registro de contrato.

Com a alteração, o DETRAN assume a responsabilidade pela cobrança do serviço, garantindo que o valor a ser pago pelo contribuinte, além de ser menor, possa ser destinado aos demais setores da Administração Pública.

Desse modo, analisando a matéria pertinente a esta Comissão de Finanças e Tributação, cabe esclarecer que o projeto em discussão não incidirá custo ao erário, eis que o sistema para a inserção das informações de registro do contrato já foi desenvolvido pela CELEPAR, o que garante economia ainda maior aos cofres públicos. (Fl. 05 das informações prestadas).

Como se depreende dos autos, o valor anteriormente praticado, de R\$ 350,00 (trezentos e cinquenta reais), não tinha embasamento no custo efetivo dos serviços. É desnecessário, neste ponto, retomar toda a celeuma jurídica analisada pelo Poder Judiciário e pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, sendo suficiente, no que importa à solução da presente controvérsia, caracterizada pela abstração, considerar o que foi reconhecido na Portaria nº 62/2019 do DETRAN/PR:

O DIRETOR GERAL DO DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO DO PARANÁ – DETRAN/PR, no uso de suas atribuições legais, em conformidade com a Lei Geral de Licitações e Contratos nº 8.666/1993 e com a Lei Estadual nº15.608/2007, em atenção ao princípio da Supremacia do Interesse Público, e

I – CONSIDERANDO os vários apontamentos realizados pelo Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Paraná, que denotam irregularidades nos atos de credenciamento de empresas registradoras de contratos de financiamento de veículos com cláusula de alienação fiduciária, tendo por amparo o Edital de Credenciamento nº 01/2018, **fundamentalmente em razão da ausência de elementos técnicos capazes de embasar a composição do preço público fixado no referido Edital** e da forma de recolhimento dos valores;

II – CONSIDERANDO o Inquérito civil nº 046.19.076952-4, instaurado pela Promotoria de Justiça de Proteção ao Patrimônio Público – MP/PR, com vistas à apuração dos parâmetros utilizados na composição do preço público atualmente praticado, fixado pelo referido Edital;

III - CONSIDERANDO o teor do APA nº 11607, exarado pela 5ª

ICE/TCE, no qual a equipe técnica orienta a adoção das medidas necessárias à garantia de operacionalização dos contratos e seus registros contábeis em consonância com as normas de contabilidade aplicadas ao Setor Público;

IV - CONSIDERANDO que a forma de pagamento atualmente adotada se deve às disposições constantes na Portaria nº 057/2018-DG;

V - CONSIDERANDO o teor do no APA nº 10550, exarado pela 5ª ICE/TCE, **no qual a equipe técnica orienta a definição do preço público com base em elementos técnicos capazes de embasar sua composição, observando o princípio da modicidade tarifária;**

VI – CONSIDERANDO que **a partir de estudo técnico desenvolvido pela Coordenadoria Financeira em conjunto com a Coordenadoria Administrativa do DETRAN/PR, constatou-se: a) que o custo máximo do serviço de registro de contratos não poderia ultrapassar o montante de R\$ 143,63 (cento e quarenta e três reais e sessenta e três centavos), incluindo neste, o custo operacional do DETRAN/PR, mensurado em R\$ 34,50 (trinta e quatro reais e cinquenta centavos); b) que o valor máximo a ser pago às empresas registradoras de contratos por operação realizada, não poderia ultrapassar o valor de R\$ 109,13 (cento e nove reais e treze centavos);**

VII – CONSIDERANDO as determinações do Órgão de Controle Externo, para que o DETRAN/PR promova urgentemente os ajustes necessários no preço e na forma de cobrança do serviço de registro de contratos de financiamento de veículos, com cláusula de alienação fiduciária, observando, sobretudo, a modicidade do valor e o princípio da Supremacia do Interesse Público.

VIII – CONSIDERANDO a Súmula 473 do STF, a qual estabelece que a administração pode rever e/ou anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade;

IX – CONSIDERANDO os encaminhamentos adotados pela gestão da Autarquia, a partir da formalização do processo administrativo protocolado sob o nº 15.886.578-5;

RESOLVE:

Artigo 1º – Revogar a Portaria nº 057/2018 – DG, que estabeleceu a forma de pagamento do preço público às empresas credenciadas e ao DETRAN/PR, de forma dissonante da prevista no Instrumento convocatório;

Artigo 2º – Determinar que, a partir de 1º de setembro de 2019, o preço público a ser recolhido ao DETRAN/PR, passará a ser de R\$ 34,50 (trinta e quatro reais e cinquenta centavos), devendo as empresas credenciadas que firmaram Aditivo Contratual com a Autarquia, praticar o valor máximo de R\$ 109,13 (cento e nove reais e treze centavos), por chassi registrado, perfazendo o total de R\$ 143,63 (cento e quarenta e três reais e sessenta e três centavos);

Artigo 3º – Determinar que a partir de 1º de setembro de 2019, caberá ao DETRAN/PR a responsabilidade pela emissão do boleto de cobrança da importância de R\$ 34,50 (trinta e quatro reais e cinquenta centavos), referente ao custo operacional pelo registro de contratos, cabendo às empresas registradoras implementar os procedimentos para cobrança do valor do seu serviço, diretamente das Instituições Financeiras/Credoras.

Artigo 4º - Esta Portaria entra em vigor em 1º de setembro de 2019.

Dessa forma, os estudos técnicos existentes em 2019 permitiriam concluir que, àquela época, R\$ 143,63 (cento e quarenta e três reais e sessenta e três centavos) seria um valor razoável para a remuneração total do serviço, aí incluídos tanto o trabalho das empresas credenciadas quanto o do DETRAN/PR.

Considerando a assunção, pelo órgão de trânsito, das atividades anteriormente desenvolvidas pelas referidas companhias, não parece haver, ao menos de forma verificável em sede de cautelar, manifesta desproporcionalidade no valor estipulado pelo dispositivo impugnado, qual seja, R\$ 173,37 (cento e setenta e três reais e trinta e sete centavos), a demandar a suspensão imediata de sua eficácia.

Além disso, o teor da norma impugnada não denuncia, de forma flagrante, excesso apto a configurar violação ao princípio que veda a utilização de tributo com efeito de confisco. Para tanto, seria necessária a identificação de uma incongruência manifesta entre o valor da taxa e o custo da atividade estatal por ela remunerada¹⁰, o que não parece ser o caso dos autos.

¹⁰ “COMPETÊNCIA NORMATIVA – FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL – RECURSO HÍDRICOS – EXPLORAÇÃO E APROVEITAMENTO – LEI ESTADUAL. (...) TAXA – PODER DE POLÍCIA – EXERCÍCIO – CUSTOS – ARRECADAÇÃO – INCONGRUÊNCIA. Considerado o princípio da proporcionalidade, conflita com a Constituição Federal instituição de taxa ausente equivalência entre o valor exigido do contribuinte e os custos alusivos ao exercício do poder de polícia – artigo 145, inciso II, da Lei Maior –, sob pena de ter-se espécie tributária de caráter arrecadatório cujo alcance extrapola a obtenção do fim que lhe fundamenta a existência, dificultando ou mesmo inviabilizando o desenvolvimento da atividade econômica.” (ADI nº 6211, Relator: Ministro MARCO AURÉLIO, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 04/12/2019, Publicação em 05/05/2020; grifou-se).

Ressalte-se que o pedido também deve ser indeferido em relação aos demais dispositivos da Lei estadual nº 20.437/2020, os quais não têm dependência normativa em relação ao seu artigo 3º, § 1º.

III.II – Da ausência de periculum in mora

Em relação ao *periculum in mora*, requisito de satisfação igualmente necessária à concessão da medida cautelar pleiteada, observa-se que o autor não logrou demonstrar a sua presença na espécie.

Com efeito, o requerente discorreu sobre a suposta existência desse requisito nos seguintes termos (fl. 16 da petição inicial):

O *periculum in mora* consiste nos prejuízos que advirão da manutenção do diploma legal impugnado, que gerará efeitos a partir de 18.03.2021, com o encerramento da noventena, impondo a oneração excessiva dos cidadãos e das empresas do Estado do Paraná que adquirirem veículos automotores onerados por alienação fiduciária em garantia – sistema que, diga-se de passagem, indica menor capacidade econômica em comparação com a compra à vista.

Nota-se, pois, que, ao fundamentar seu pedido de concessão de medida cautelar, o autor limita-se a alegar que a normas hostilizadas acarretariam prejuízos à população. Entretanto, não há comprovação, nos autos, de que o valor questionado seja inacessível para os cidadãos.

Tal circunstância reforça a conclusão pelo indeferimento da medida cautelar pleiteada.

IV – CONCLUSÃO

Ante o exposto, o Advogado-Geral da União manifesta-se, preliminarmente, pelo conhecimento parcial da presente ação direta e, quanto ao pedido de medida cautelar pleiteada, pelo seu indeferimento.

São essas, Excelentíssimo Senhor Relator, as considerações que se tem a fazer em face do artigo 103, § 3º, da Constituição Federal, cuja juntada aos autos ora se requer.

Brasília, de março de 2021.

JOSÉ LEVI MELLO DO AMARAL JÚNIOR
Advogado-Geral da União

IZABEL VINCHON NOGUEIRA DE ANDRADE
Secretária-Geral de Contencioso

MARIA HELENA MARTINS ROCHA PEDROSA
Advogada da União