

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. Instruído o feito nos termos do art. 10 da Lei n. 9.868/1999, é de cumprir o imperativo constitucional de conferir-se celeridade processual, com o conhecimento e julgamento definitivo de mérito da ação direta por este Supremo Tribunal, ausente a necessidade de novas informações. No mesmo sentido, por exemplo, Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.163, Relator o Ministro Cezar Peluso, Plenário, DJ 1º.3.2013, e Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.661, Relatora a Ministra Rosa Weber, Plenário, DJ 5.10.2020.

Propõe-se, então, seja o presente julgamento convertido em definitivo, pois instruído devidamente o processo, nos termos da legislação vigente.

Preliminar de conhecimento

2. Em sua manifestação, o Advogado-Geral da União argumenta não poder ser conhecida a presente ação em todos os seus termos porque as normas postas na lei analisada não foram impugnadas detida e especificamente. Observa que, *“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. (...). 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 arrastamento”* (fl. 6, e-doc. 53).

3. Em preliminar, o Procurador-Geral da República opinou pelo conhecimento parcial da ação, pois o autor, *“ ao questionar a Lei paranaense 20.437/2020, o Avante – Diretório Nacional fundamentou sua insurgência em relação, somente, ao art. 3º, § 1º, na parte em que fixou a*

taxa de registro de contrato junto ao DETRAN/PR em R\$ 173,37. Todavia, ao formular o pedido cautelar, o requerente postulou a suspensão integral da Lei 20.437/2020 sem apresentar fundamentação específica para o reconhecimento da inconstitucionalidade dos demais dispositivos da lei paranaense. (...), a despeito de pedido expresso, cautelar e meritório, no sentido do reconhecimento da integral inconstitucionalidade da Lei 20.437/2020, do Estado do Paraná, a ação direta merece ter conhecimento, tão somente, em relação ao art. 3º, § 1º, do diploma questionado” (fls. 7-10, e-doc. 58).

4. Nos arts. 3º e 4º da Lei n. 9.868/1999 se dispõe:

“Art. 3º A petição indicará:

I - o dispositivo da lei ou do ato normativo impugnado e os fundamentos jurídicos do pedido em relação a cada uma das impugnações; (...)

Art. 4º A petição inicial inepta, não fundamentada e a manifestamente improcedente serão liminarmente indeferidas pelo relator”.

5. Do exame da inicial não é possível extrair argumentação jurídica atinente a todos os artigos questionados da Lei n. 20.437/2020 do Paraná.

Os argumentos jurídicos postos pelo autor restringem-se ao disposto no § 1º do art. 3º da Lei estadual n. 20.437/2020, pelo qual estabelecido o valor da Taxa de Registro de Contratos devida pelo exercício regular do poder de polícia ao Detran/PR, de modo que não se verifica pertinência temática dos demais dispositivos da Lei impugnada com as razões desenvolvidas na petição inicial.

6. No art. 1º da Lei n. 20.437/2020 do Paraná, se dispõe sobre a instituição do tributo, no art. 2º se estabelece a discriminação dos contribuintes, momento e circunstâncias do recolhimento da exação, no art. 4º, prescreve-se a topografia normativa da taxa, no art. 5º, o exercício do poder regulamentar e, no art. 6º, sobre a vigência da norma.

Na petição inicial da presente ação não se desenvolveu argumentação jurídica impugnando-se detida e especificamente as mencionadas normas, a ensejar exame de constitucionalidade por este Supremo Tribunal.

Tem-se, nas razões da inicial, limitação da argumentação jurídica do autor quanto ao disposto no § 1º do art. 3º da Lei estadual n. 20.437/2020: “Art. 3º (...). § 1º O valor da taxa é de R\$ 173,37 (cento e setenta e três reais e trinta e sete centavos)” .

Nesse sentido, o Procurador-Geral da República ponderou: “sobre a opção política de criação da taxa, sujeitos ativo e passivo, responsabilidade tributária, à luz da Constituição, não houve fundamentação específica, sendo certo que o reconhecimento judicial da (im)pertinência do valor da taxa em apreço não guarda relação de dependência com os demais dispositivos da Lei 20.437/2020 do Estado do Paraná” (fl. 8, e-doc. 58).

7 . Este Supremo Tribunal assentou pelo não conhecimento de ação direta de inconstitucionalidade na qual a impugnação às normas seja apresentada de forma genérica.

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.410/MG, o Plenário deste Supremo Tribunal não conheceu da ação com relação a várias normas nela impugnadas, nos termos seguintes:

“Não conheço da ação quanto ao art. 85, [inc.] XV, do RICMS/MG e ao art. 422, caput , do Capítulo LIV da Parte 1 do Anexo IX do RICMS /MG, com a redação dada pelo Decreto 42.891/2004, que dispõem sobre o prazo para recolhimento do tributo em regime de antecipação do fato gerador, e quanto aos incisos I, II e III do § 2º do art. 422 do Capítulo LIV da Parte 1 do Anexo IX do RICMS, que preveem a limitação da quantia de créditos aproveitáveis nas operações originadas dos estados de Santa Catarina, Rio Grande do Sul e do Paraná.

Da leitura da petição inicial, verifico que o requerente não apresenta argumentos sobre a inconstitucionalidade da sistemática de antecipação, nem impugna especificamente as limitações ao reconhecimento de créditos , mas volta-se ao benefício fiscal da redução da base de cálculo, que o requerido instituiu aparentemente em função da procedência ou do destino das mercadorias postas em circulação.

Com efeito, falta à inicial indicação analítica de fundamentos capazes de confirmar o juízo de incompatibilidade entre os específicos dispositivos e a Constituição (art. 3º, [inc.] I, da Lei 9.868/1999). Por

outro lado, em razão da autonomia entre o estabelecimento da sistemática de antecipação do fato gerador e a concessão e restrição do aproveitamento de créditos, não há razão para declarar inconstitucional, por arrastamento, o art. 85, XV, ou o art. 422, §2º, do RICMS/MG” (Relator o Ministro Joaquim Barbosa, DJ 8.6.2007).

“EMENTA: (...) IMPUGNAÇÃO GENÉRICA DEDUZIDA EM SEDE DE CONTROLE ABSTRATO. INADMISSIBILIDADE. DEVER PROCESSUAL, QUE INCUMBE AO AUTOR DA AÇÃO DIRETA, DE FUNDAMENTAR, ADEQUADAMENTE, A PRETENSÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. SITUAÇÃO QUE LEGITIMA O NÃO CONHECIMENTO DA AÇÃO DIRETA. PRECEDENTES” (ADI n. 514 /PI, Relator o Ministro Celso de Mello, decisão monocrática, DJ 28.3.2008).

Na mesma linha: ADI n. 1.811-MC/DF, Relator o Ministro Néri da Silveira, Tribunal Pleno, DJ 25.2.2000; ADI n. 259, Relator o Ministro Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ 19.2.1993; ADI n. 1.708/MT, Relator o Ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJ 13.3.1998; ADI n. 1.775/RJ, Relator o Ministro Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ 18.5.2001; ADI n. 2.561/MG, Relator o Ministro. Eros Grau, decisão monocrática, DJ 1º.2.2005.

8. *Pede o autor "para declararem-se inconstitucionais todos os dispositivos da Lei nº 20.437/2020, o art. 3º, § 1º, por violação aos arts. 145, II, 150, IV, e 5º, LIV, da Constituição (correspondência entra a taxa e o custo da atuação estatal que lhe serve de fato gerador, não confisco, razoabilidade e proporcionalidade), e os demais por arrastamento” (fl. 16, e-doc. 1).*

Eventual declaração de inconstitucionalidade do § 1º do art. 3º da Lei estadual n. 20.437/2020 não afeta de forma lógica e consequencial a vigência e validade das demais normas previstas na lei.

Na presente ação se está a analisar apenas a validade constitucional do valor da Taxa de Registro de Contratos devida pelo exercício regular do poder de polícia ao Detran/PR, pelo que a permanência no ordenamento jurídico das normas pelas quais prescrevem a instituição do tributo, discriminação dos contribuintes, momento e circunstâncias do recolhimento da exação podem continuar vigentes independente da validade constitucional ou não do valor da taxa.

A declaração de inconstitucionalidade por arrastamento, de acordo com a reiterada jurisprudência deste Supremo Tribunal, ocorre apenas quando existente dependência normativa, lógica e consequencial entre a norma tida por inconstitucional e as normas com ela correlatas. Confira-se:

“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 n. 5.922 AgR, Relator o Ministro Luiz Fux, Plenário, DJe 9.3.2020).

9 . Acolho as preliminares suscitadas pela Advocacia-Geral da União e pela Procuradoria-Geral da República e **conheço desta ação direta de inconstitucionalidade apenas na parte na qual impugnado o valor da Taxa de Registro de Contratos devida pelo exercício regular do poder de polícia ao Detran/PR, disposta no § 1º do art. 3º da Lei n. 20.437/2020 do Paraná.**

Do mérito

10 . A questão posta na presente ação direta consiste no exame da validade constitucional do valor cobrado a título de Taxa de Registro de Contratos devida pelo exercício regular do poder de polícia ao Detran/PR, prevista no § 1º do art. 3º da Lei estadual n. 20.437/2020.

11. É assente a jurisprudência deste Supremo Tribunal sobre o exame de constitucionalidade do valor fixado na cobrança tributária de taxas, pelo qual verificada se razoável a equivalência entre o valor cobrado pelo ente federado em razão do regular exercício do poder de polícia ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição. Confirmam-se:

“COMPETÊNCIA NORMATIVA – FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL – RECURSO HÍDRICOS – EXPLORAÇÃO E APROVEITAMENTO – LEI ESTADUAL. Surge, no âmbito da competência concorrente versada no artigo 23, inciso IX, da Constituição Federal, disciplina atinente ao desempenho de atividade administrativa voltada ao exercício regular do poder de polícia, a ser remunerado mediante taxa, relacionado à exploração e aproveitamento de recursos hídricos voltados à geração de energia elétrica, no que revelam atuação potencialmente danosa ao meio ambiente. 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 n. 6.211, Relator o Ministro Marco Aurélio, Plenário, DJe 5.5.2020).

“EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. CONVERSÃO DE RITO. JULGAMENTO DEFINITIVO DA AÇÃO. LEIS Nº 6.920/2016 E Nº 4.254/1988, DO ESTADO DO PIAUÍ. TAXAS E CUSTAS NO ÂMBITO DO PODER JUDICIÁRIO DO PIAUÍ. IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA E DA TOTALIDADE DO COMPLEXO NORMATIVO. PRELIMINARES REJEITADAS. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTS. 5º, CAPUT, XXXV, LIV e LV, 145, II, E 150, IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NÃO OCORRÊNCIA. CUSTAS JUDICIAIS ATRELADAS AO VALOR DA CAUSA. OBSERVÂNCIA DA SÚMULA 667 DESTE SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. VALORES NÃO EXCESSIVOS. PRECEDENTES. TAXA DE FISCALIZAÇÃO JUDICIÁRIA ESTABELECIDA EM DECORRÊNCIA DO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA. PREVISÃO DO ART. 236, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PEDIDO JULGADO IMPROCEDENTE. 1. Conversão do rito do art. 10 para o rito do art. 12 da Lei 9.868/99. Julgamento definitivo do mérito em razão da formalização das postulações e dos argumentos jurídicos, sem necessidade de coleta de outras informações. 2. Impugnação específica das normas que ensejaram as alterações no disciplinamento e nos valores das taxas e custas do Estado. Argumentação idônea a abranger a construção da tese inicial da inconstitucionalidade em relação a todos os dispositivos normativos impugnados. Preliminares afastadas. Conhecimento da ação direta. 3. Há correlação entre o serviço prestado e os parâmetros

estabelecidos a fim de apuração dos valores. A Lei 6.920/2016 aumentou o teto das custas judiciais para R\$ 10.989,00, com incidência de alíquota 1% sobre o valor da causa para a apuração do montante devido. Ausência de excesso. Valores que condizem com os estabelecidos pelas legislações correlatas de outros Estados, já apreciadas em sede de controle concentrado nesta Casa. Precedentes.

4. Na linha jurisprudencial desta Suprema Corte, a lei impugnada atende, sob os três prismas, o critério proporcionalidade: (i) é adequada para garantir de forma idônea a função dúplice das custas judiciais; (ii) adota uma metodologia menos gravosa de recolhimento, indispensável para a manutenção da prestação jurisdicional: garante-se a arrecadação da taxa e prevê-se a isenção de pagamento em determinadas hipóteses; e (iii) mantém o equilíbrio entre o meio e o fim, por meio da ponderação entre os critérios econômicos envolvidos, sem excesso ou insuficiência – proporcionalidade em sentido estrito.

5. Previsão de concessão dos benefícios da justiça gratuita e de isenção do pagamento de custas judiciais. Os valores fixados não configuram óbice ao acesso à justiça e tampouco caracterizam confisco. Precedente.

6. Este Supremo Tribunal Federal admite a possibilidade da existência concomitante de taxa judiciária e de custas judiciais, desde que o valor total a ser pago pelas partes não seja excessivo, a ponto de superar os custos dos serviços ou de criar obstáculo ao acesso à Justiça.

7. Possibilidade de cálculo das custas judiciais com base no valor da causa, desde que presentes valores mínimo e máximo de cobrança. Jurisprudência consolidada. Precedentes. Observância da Súmula 667 deste Supremo Tribunal Federal.

8. Tributos com fatos geradores diferentes, ainda que com mesma base de cálculo. Inexistência de bis in idem na tributação. A jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal distingue taxa judiciária de custas em sentido estrito (RE 249003 ED, Relator: Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe10.05.2016; ADI 5470 MC, Relator: Min. Teori Zavascki, decisão monocrática, DJe 01.07.2016; Rp 1077, Relator: Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ 28.09.1984).

9. Taxa de Fiscalização Judiciária estabelecida como decorrência do exercício do poder de polícia, inclusive com a previsão de limites estabelecidos para cada faixa de valor. Disciplinamento com base no artigo 236, § 1º, da Constituição Federal. Inconstitucionalidade afastada.

10. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e pedido julgado improcedente” (ADI n. 5.661, Relatora a Ministra Rosa Weber, Plenário, DJe 5.10.2020).

Ainda, no mesmo sentido: ARE n. 1.270.898 AgR-segundo, Relator o Ministro Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe 1.3.2021; ADI n. 3.826, Relator o Ministro Eros Grau, Plenário, DJe 20.8.2010; ADI n. 5.374 MC-AgR, Relator

o Ministro Roberto Barroso, Plenário, DJe 8.7.2020; ADI n. 2.551 MC-QO, Relator o Ministro Celso de Mello Plenário, DJ 20.4.2006.

12. No inc. II do art. 145 da Constituição da República se dispõe:

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

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”.

O caráter vinculado da taxa, nos termos do inc. II do art. 145 da Constituição da República, decorre da objetiva relação entre o fato gerador do tributo, o *quantum debeat* (base de cálculo e alíquota) e o efetivo ou potencial gozo da utilidade estatal colocada à disposição do contribuinte.

Tem-se que as taxas são espécie de tributos retributivos ou contraprestacionais, que não podem ser cobrados sem que o Estado exerça o poder de polícia ou preste ou coloque à disposição do contribuinte um serviço público específico e divisível.

Nos termos do § 2º do art. 145 da Constituição da República se prevê a vedação de que as taxas tenham base de cálculo própria de impostos. A base de cálculo dos impostos é pautada em grandeza econômica, enquanto que, como tributo vinculado, a base de cálculo das taxas, deve ser calculada pelo valor da atividade exercida pelo Estado.

Dessa proibição constitucional prescrita no § 2º do art. 145, decorre, quanto às taxas, a necessária correlação proporcional entre o custo do serviço prestado e o valor pago pelo contribuinte.

13. Nesse sentido, Ricardo Alexandre ensina:

“Já no tocante às taxas, apesar de não ser possível, na maioria dos casos práticos, apurar com exatidão o custo do serviço público prestado a cada contribuinte, de forma a cobrar o mesmo valor a título de taxa, é extremamente necessário que exista uma correlação razoável entre esses valores. Nua situação ideal, o Estado conseguiria

ratear o custo total despendido com a prestação do serviço entre os contribuintes beneficiários. Entretanto, para efeitos práticos, não é necessária uma precisão matemática. O que não pode ocorrer é uma total desvinculação entre o custo do serviço prestado e o valor cobrado pelo Estado, pois nunca é demais ressaltar que a taxa é um tributo vinculado a uma atividade estatal anterior e serve de contraprestação a esta, de forma que, se o Estado cobrar um valor acima do que gasta para a consecução da atividade, haverá o enriquecimento sem causa do Estado, o que, por princípio, é algo que deve ser evitado” (Direito Tributário. 15. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2021, p. 70).

14. Sobre o tema, Leandro Paulsen assevera:

“(...) as taxas são tributos que tem como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição. Pressupõe, portanto, atuação administrativa do Estado diretamente relacionada ao contribuinte e indicada pelo legislador como fato gerador da obrigação tributária.

Efetivamente, cada ente federado tem competência para cobrar taxas pelo poder de polícia que exerça ou pelos serviços que preste no desempenho da sua competência político-administrativa. Note-se que o art. 145 da CF fala da cobrança de taxas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas atribuições. (...)

Quanto à taxa de serviços, o CTN estabelece como seu fato gerador a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição (art. 77), e dispõe sobre suas características: (...). O montante cobrado a título de taxa, diferentemente do que acontece com os impostos, não pode variar senão em função do custo da atividade estatal. Conforme Paulo de Barros Carvalho, ‘em qualquer das hipóteses previstas para a instituição de taxas – prestação de serviço público ou exercício do poder de polícia – o caráter sinalagmático deste tributo haverá de mostrar-se à evidência...’. O produto da taxa visa a custear a atividade estatal, não podendo ter destinação desvinculada da mesma. Sendo as taxas cobradas em razão de um serviço ou do exercício do poder de polícia, está clara a intenção do Constituinte no sentido de que tal implique o custeio de tais atividades estatais” (Curso de Direito Tributário Completo. 7. ed. ver. atual. e ampl., Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015, p. 50-53).

15. A ausência de correlação com o custo do serviço que dá causa à onerosidade excessiva na cobrança das taxas ofende também ao disposto no inc. IV do art. 150 da Constituição da República, como já decidiu este Supremo Tribunal:

“(…) 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. (...)” (ADI n. 2.551 MC-QO/MG, Relator o Ministro Celso de Mello, DJ 20.4.2006).

16. Na espécie, antes da impugnada Lei estadual n. 20.437/2020, o registro de contratos com cláusula de alienação fiduciária era realizado em duas etapas. A primeira era de responsabilidade da empresa registradora credenciada, e a segunda, do Detran/PR.

A Resolução n. 807/2020 de 15.12.2020, do Conselho Nacional de Trânsito – Contran, retirou a obrigatoriedade de intermediação das empresas credenciadas registradoras de contratos. Transcreve-se:

“Art. 8º. Os contratos com cláusula de alienação fiduciária celebrados, por instrumento público ou privado serão obrigatoriamente registrados no órgão ou entidade executivo de trânsito do Estado ou do Distrito Federal diretamente ou por meio de empresa registradora credenciada especialmente para atendimento do que dispõe o § 1º do art. 1.361 do Código Civil e o art. 129-B do CTB”.

Após a publicação da Resolução n. 807/2020, do Contran, foi publicada a Lei n. 20.437/2020 do Paraná, pela qual prevista a responsabilidade do

Detran/PR para realizar todo o processo diretamente, ou seja, sem intermédio das empresas registradoras credenciadas.

Nos termos do art. 1º da lei questionada, expressamente, consignou-se que a taxa instituída refere-se ao poder de polícia exercido pelo Detran/PR com relação 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”*.

Ressalta-se que antes da instituição da taxa pelo art. 1º da Lei estadual n. 20.437/2020, o preço pago pelo usuário do serviço era de R\$ 350,00 (trezentos e cinquenta reais) e, com o advento da Lei e a respectiva instituição do tributo em referência, o custo atribuído ao serviço foi fixado em R\$ 173,37 (cento e trinta e sete reais e trinta e sete centavos), nos termos da norma impugnada do § 1º do art. 3º da Lei estadual n. 20.437/2020.

Conforme estudos técnicos elaborados pelo Detran/PR em 2019, apurou-se o custo de R\$ 143,63 (cento e quarenta e três reais e sessenta e três centavos) como valor razoável para a remuneração total do serviço, incluídos nesse custo, o trabalho das empresas credenciadas e o do Detran /PR. Nesse sentido, transcreve-se a Portaria n. 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 n. 15.608/2007, 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” (e-doc. 17).

Como visto, no item VI da Portaria n. 62/2019 do Detran/PR, constatou-se que o custo máximo do serviço de registro de contratos correspondia ao valor 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) e que o valor 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).

Considerando-se a assunção, pelo órgão de trânsito, das atividades antes desenvolvidas pelas empresas registradoras de contratos por operação realizada, não se verifica manifesta desproporcionalidade no valor estipulado pela norma impugnada, qual seja, R\$ 173,37 (cento e setenta e três reais e trinta e sete centavos).

Ressalte-se que o início da prestação dos serviços e da cobrança da taxa em exame, ocorreu em 19 de março de 2021, nos termos do Decreto estadual n. 7.121/2021, pelo qual regulamentada a Lei n. 20.437/2020 do Paraná.

Pelo lapso temporal e inflacionário entre os estudos técnicos elaborados pelo Detran/PR em 2019, pelo qual apurado o custo de R\$ 143,63 (cento e quarenta e três reais e sessenta e três centavos), e a vigência da norma impugnada em 19.3.2021, pela qual consignado o valor de R\$ 173,37 (cento e setenta e três reais e trinta e sete centavos), não se constata equivalência desarrazoável entre o serviço prestado e o valor cobrado a seu título.

17 . Quanto ao argumento de que não mais subsiste a necessidade de repasse financeiro às empresas de registro, antes no valor aproximado de

R\$ 100,00 (cem reais) às intermediárias, que não mais compõem o procedimento de registro de contrato de alienação fiduciária, tem-se que essa circunstância faz-se reconhecer que há incremento na atuação do órgão de trânsito estadual, que passou a ser responsável, também, pela transmissão de dados às instituições financeiras para registro de contrato.

Nesse sentido, transcreve-se trecho do relatório da Comissão de Finanças e Tributação 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. 14, e-doc. 53).

18. Quanto à alegação no sentido de que o sistema computacional necessário ao cadastro dos dados havia sido desenvolvido, pondera o Advogado-Geral da União que *“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”* (fl. 13, e-doc. 53).

19. A norma impugnada, pelos elementos coligidos aos autos, não afigura-se excessiva a caracterizar ofensa ao princípio que veda a utilização de tributo com efeito de confisco, por não identificar-se incongruência manifesta entre o valor da taxa e o custo da atividade estatal por ela remunerada.

20. É de se ressaltar, em sede de controle abstrato de constitucionalidade, a inadequação processual na produção probatória para

comprovação de alegada matéria fática e resolução de controvérsias jurídicas concretas para salvaguardar direitos subjetivos. Nesse sentido, confirmam-se:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 10.168/96, DO ESTADO DE SANTA CATARINA E RESOLUÇÃO Nº 76, DO SENADO FEDERAL. EMISSÃO DE TÍTULOS DE DÍVIDA PÚBLICA PARA PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS. LETRAS FINANCEIRAS DO TESOUREIRO EM VALOR SUPERIOR AOS PRECATÓRIOS PENDENTES DE PAGAMENTO À ÉPOCA DA PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL: PRETENSÃO DE REEMBOLSO DOS VALORES JÁ EXPENDIDOS. AFRONTA AO ART. 33 DO ADCT-CF/88. MATÉRIA DE FATO. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. AÇÃO DIRETA NÃO CONHECIDA. 1. (...). 2. Alegação fundada em elementos que reclamam dilação probatória. Inadequação da via eleita para exame da matéria fática. (...)” (ADI n. 1.523, Relator o Ministro Maurício Corrêa, Plenário, DJ 18.5.2001).

“EMENTA: Agravo regimental em ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 2º da Lei estadual nº 1.654/57 (com a redação atual, dada pela Lei estadual nº 12.053/96, e com a redação originária), bem como, por arrastamento, excepcionalmente, do art. 1º da Lei estadual nº 1.654/57 (com a redação dada pela Lei Estadual nº 6.806/76), todas do Estado de Minas Gerais. Concessão de pensão vitalícia a ex-Governadores do Estado e a seus dependentes. Revogação expressa dos dispositivos questionados. Prejudicialidade da ação. Efeitos concretos remanescentes. Conforme entendimento pacificado no âmbito desta Corte, a remanescência de efeitos concretos pretéritos à revogação do ato normativo não autoriza, por si só, a continuidade de processamento da ação direta de inconstitucionalidade. A solução de situações jurídicas concretas ou individuais não se coaduna com a natureza do processo objetivo de controle de constitucionalidade. Precedentes. Agravo a que se nega provimento (ADI n. 4.620 AgR, Relator o Ministro Dias Toffoli, Plenário, DJe 1º.8.2012).

Tem-se na norma impugnada conexão e referibilidade com a hipótese de incidência da taxa, observada a proporcionalidade entre o valor cobrado e o custo da atividade.

21. Em petição trazida aos autos pelo autor, em contraposição à manifestação da Assembleia Legislativa, argumentou-se que “a Constituição autoriza a desvinculação parcial da receita das taxas. Mas tal desvinculação, que diz respeito a uma relação de Direito Financeiro e que se

instaura apenas ex post, não afasta de maneira alguma a obrigatoriedade de correspondência entre o valor daquela exação e o custo da atividade estatal, oriunda de relação de Direito Tributário e instaurada ex ante” (fl. 5, e-doc. 51).

22 . Com relação à destinação das receitas arrecadadas pela cobrança de taxas, Leandro Paulsen pondera:

“As taxas, diferentemente dos impostos, são tributos com finalidade específica a determinar o destino do seu produto. Não se lhes aplica o art. 167, IV, da CF; pelo contrário, a destinação ao custeio da atividade que lhe enseja a cobrança é essencial, podendo estar explicitamente determinada na lei instituidora. Ainda que não haja a vinculação expressa do produto de arrecadação, será ela presumida. O que não se pode admitir, pois revelaria a extrapolação da norma constitucional de competência, é a determinação legal de aplicação em outra atividade ou em benefício de terceiros. Nas taxas, portanto, há dupla vinculação: o fato gerador é vinculado à atividade estatal e, também, necessariamente, o produto da arrecadação terá de ser vinculado à atividade que justifica a instituição do tributo. (...). Por fim, é preciso destacar que as taxas, em razão do seu fato gerador e do seu cunho sinalagmático, não se prestam ao cumprimento de funções extrafiscais” (Curso de Direito Tributário Completo. 7. ed. ver. atual. e ampl., Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015, p. 50-53).

Tratando-se de taxa pelo exercício do poder de polícia, a sua natureza vinculada impõe que haja correspondência entre os custos estatais e a cobrança, o que não se confunde com a possibilidade de desvinculação de receita do *quantum* excedente aos custos anteriormente apurados, nos exatos termos do art. 76-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, sob pena de criação de imposto, por via transversa.

Este Supremo Tribunal assentou que a desvinculação de receitas não altera a natureza jurídica do tributo, de modo que não se deve superestimar o valor de uma taxa, com objetivo de arrecadar recursos para aplicação em outros setores administrativos. Confira-se:

“EMENTA 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 Carmen Lúcia, DJe 11.02.2015), em regime de repercussão geral, esta Suprema Corte reconheceu a constitucionalidade da desvinculação das receitas da União – DRU, instituto 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. Ao desvincular de órgão, fundo ou despesa trinta por cento da arrecadação da União relativa às contribuições sociais, às contribuições de intervenção no domínio econômico e às taxas, o art. 76 do ADCT afasta a incidência de qualquer norma que venha a incidir sobre esses recursos para afetar a sua destinação, expressamente excepcionado, apenas, o salário-educação de que trata o art. 212, § 5º, da CF. 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 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. (...). 7. Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada improcedente” (ADPF n. 523, Relatora a Ministra Rosa Weber, Plenário, DJe 17.2.2021).

Não está demonstrado nos autos desvio na aplicação do recursos arrecadados a título de cobrança da taxa de registro de contratos pelo exercício regular do poder de polícia pelo Detran/PR.

No ponto, o Advogado-Geral da União observa:

“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” (fl. 13, e-doc. 1).

23 . É constitucional a instituição de taxa pela qual observada equivalência razoável entre o valor exigido do contribuinte e os custos referentes ao exercício do poder de polícia, nos termos do inc. II do art. 145 da Constituição da República.

24. Pelo exposto, voto no sentido de conhecer **desta ação direta de inconstitucionalidade apenas na parte na qual impugnado o valor da Taxa de Registro de Contratos devida pelo exercício regular do poder de polícia do Detran/PR, disposta no § 1º do art. 3º da Lei n. 20.437/2020 do Paraná e, nesta parte, julgar improcedente o pedido para declarar constitucional o § 1º do art. 3º da Lei n. 20.437/2020.**

Plenário Virtual - minuta caso 100 - 28/05/2021