

**Parecer não atualizado**

## Sumário

### Exposição e Consulta

Análise Jurídica e Respostas às Questões [Reprodução dos itens deste tópico]

- I – Natureza do Edital Publicado pelo DNER
- II – Início da Obrigatoriedade do Art. 1º da Lei nº 5.391

- Contribuinte da Taxa
- Vigência da Lei nº 5.391, com a alteração do Decreto-lei nº 512
- Constitucionalidade da Taxa referida no Artigo 4º, II, do Decreto-lei nº 512
- Destinação ao Orçamento Público de Preços Privados fixados pela autoridade administrativa

## **PARECER JURÍDICO**

Edital do DNER de cobrança da "destinação" de parte dos prêmios de seguro obrigatório, instituída pela Lei nº 5.391, de 22.02.68, e denominada taxa pelo Decreto-lei nº 512, de 21.03.69.

Exigibilidade de crédito tributário não constituído por lançamento. Notificação por edital. Obrigatoriedade de preceito legal cuja aplicação depende de regulamentação. Contribuinte, vigência e constitucionalidade da taxa a que se refere o Decreto-lei nº 512, de 21.03.69. Exercício da competência para fixar preços privados de atividade controlada como instrumento para criar receita pública.

## EXPOSIÇÃO E CONSULTA

1. O Decreto-lei nº 73, de 21.11.1966, que dispõe sobre o sistema nacional de seguros privados e regula as operações de seguros e resseguros, em seu artigo 20 consolidou as modalidades de seguros obrigatórios, criando, na oportunidade (art. 20, b), o seguro obrigatório de responsabilidade civil dos proprietários de veículos automotores de vias terrestres. Este dispositivo legal foi regulado pelo Decreto nº 61.867, de

José Luiz Bulhões Pedreira  
Advogado

07.12.1967, subordinando o licenciamento de veículos, a partir de 01.01.1968, à prova da contratação desse seguro (art. 28). O Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP), no exercício de suas atribuições legais, pela Resolução nº 25, de 1967, aprovou as normas definindo o conteúdo dos contratos desse seguro, inclusive a tarifa dos prêmios a serem cobrados pelas sociedades seguradoras.

2. Quatorze meses depois, a Lei nº 5.391, de 23.02.1968 (publicada no D.O. de 28.02.68), com a ementa "atribui recursos para a melhoria das condições de segurança do sistema rodoviário", estatuiu:

"Art. 1º - Do montante dos prêmios arrecadados dos seguros obrigatórios de responsabilidade civil, relativos aos transportes terrestres, "previstos no artigo 20, alínea b, do Decreto-lei nº 73, de 21.11.66, uma parcela de 10% será destinada, pelo prazo de cinco anos, a melhoria das condições de segurança do tráfego das rodovias".

"Art. 2º - O Conselho Nacional de Seguros Privados, ouvido o Conselho Nacional de Transportes, fixará as normas específicas quanto ao recolhimento dessa porcentagem pelas sociedades seguradoras, e quanto à sua aplicação".

3. Na época da entrada em vigor da nova lei, as sociedades seguradoras já haviam contratado, e continuavam a contratar o seguro em questão, nos termos da Resolução nº 25/67 do CNSP, mediante cobrança da tarifa ali prevista, que havia sido calculada e fixada quando não existia o encargo criado pela Lei nº 5.391. As sociedades seguradoras, sujeitas ao regime legal de controle pelo Governo Federal, e obrigadas a observar, nos seguros por elas contratados, as tarifas de prêmios fixadas pela CNSP, não podiam, por iniciativa própria, e com fundamento no texto da Lei nº 5.391, passar a arrecadar o novo encargo. Além disso, a "destinação" instituída pelo art. 1º 'da Lei nº 5.391 não era auto-aplicável, uma vez que o art. 2º da mesma lei deixara à regulamentação, de competência do CNSP, a fixação de "normas específicas quanto ao recolhimento dessa porcentagem pelas sociedades seguradoras". Enquanto, portanto, essas normas não entrassem em vigor, as sociedades seguradoras, cuja atividade é pormenorizadamente regulada por atos normativos federais, não podiam tomar qualquer providência para execução da nova lei.

José Luiz Bulhões Pedreira  
*Advogado*

4. O CNSP jamais chegou a fixar as normas previstas no art. 2º da Lei nº 5.391, em virtude da evolução posterior da legislação, a seguir relatada.

5. Pouco mais de um ano após a publicação da Lei 5.391, o Decreto-lei nº 512, de 21.03.1969, ao regular a Política Nacional de Viação Rodoviária e fixar as diretrizes da reorganização do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER), listou (no seu artigo 4º, II) entre as fontes de receita dessa autarquia, "o produto... da Taxa para melhoria da segurança das estradas federais, instituída pela Lei nº 5.391..." Denominou, portanto, de taxa, o que antes era uma destinação da receita de prêmios, e se referiu a uma "Taxa sobre os prêmios do seguro", em lugar de "uma porcentagem dos prêmios".

Além disso, no seu artigo 5º, atribuiu genericamente ao DNER competência para arrecadar e escriturar, diretamente, suas rendas, com exceção dos recursos orçamentários e de créditos abertos em leis especiais.

6. Em setembro do mesmo ano, o Decreto-lei nº 814, de 04.09.1969, reformulou o seguro obrigatório de responsabilidade civil dos proprietários de veículos automotores, determinando ao CNSP que baixasse novas normas disciplinadoras, condições e tarifas para esse serviço. A nova lei não fez qualquer referência à destinação de parte dos prêmios instituída pela Lei nº 5.391. Em cumprimento à determinação legal, o CNSP, pela Resolução nº 11, de 17.09.1969, aprovou novas normas sobre esse seguro obrigatório, inclusive novas tarifas de prêmios, sem incluir no cálculo desses prêmios a taxa em questão, nem autorizar as sociedades seguradoras a cobrá-las juntamente com o prêmio a tarifa, que constitui o item 26 da Resolução, e autorizou as sociedades seguradoras a cobrarem, além do prêmio, apenas o custo do bilhete e o imposto sobre operações financeiras.

7. Logo no mês seguinte, o Decreto-lei nº 999, de 21.02.1969, instituiu a "Taxa Rodoviária Única", incidente sobre o registro e licenciamento dos veículos. Essa taxa veio substituir a cobrança, pela União, os Estados e Municípios, de todas as taxas destinadas a remunerar os serviços públicos relativos às vias rodoviárias. Em seu art. 10, o Decreto-lei nº 999, além de revogar o Decreto-lei nº 397, de 30.12.1968, que instituíra a "Taxa de Conservação de Rodovias", determinou a revogação de "todas as disposições em contrário". A parcela da arrecadação dessa taxa pertencente

José Luiz Bulhões Pedreira  
*Advogado*

à União foi vinculada ao "Fundo Especial de Conservação e Segurança do Tráfego", criado pelo art. 4º, II, do Decreto-lei nº 512, que definira como receita desse Fundo a "Taxa" criada pela Lei nº 5.391.

8. A "destinação" instituída pela Lei nº 5.391, com a denominação de "Taxa" do Decreto-lei nº 512, constou pela primeira vez da relação da legislação da receita da União, da lei orçamentária de 1970, referência reproduzida nas leis orçamentárias relativas aos exercícios de 1971 a 1973.

9. A cobrança da taxa em questão foi objeto de exame pela Comissão Consultiva de Transportes do CNSP: ao apreciar o processo CNSP nº 087/68-E, aquela Comissão Consultiva, na sua 55<sup>a</sup> Sessão Ordinária, a 29.07.1971, aprovou por unanimidade recomendação ao CNSP para que este se dirigisse por expediente ao Sr. Ministro da Fazenda, manifestando o entendimento de que o tributo se tornara insubstancial e, por consequência, incobrável.

10. Sem a promulgação de qualquer outro ato normativo, sem que jamais tivessem sido expedidas as "normas específicas" previstas no artigo 2º da Lei nº 5.391 e sem que houvesse lançamento do tributo, o DNER fez publicar, no Diário Oficial e em diversos órgãos da imprensa no País, edital intimando, indiscriminadamente, todas as sociedades seguradoras do País a recolherem, no prazo de trinta dias, e sob as penas previstas na lei nº 4.729 (que define os crimes de sonegação fiscal), importância correspondente a 10% dos prêmios do referido seguro obrigatório, por elas recebidos durante os anos de 1968 a 1972.

11. À vista desta exposição, a Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e de Capitalização, como representante das sociedades seguradoras, pede a (a) análise jurídica da situação em que se encontram as referidas sociedades, à vista do edital publicado pelo DNER, a fim de que possam orientar-se quanto às providências que deverão adotar, e (b) a resposta, especificamente, às seguintes questões:

a) o edital publicado pelo DNER constitui ato jurídico eficaz, como procedimento de cobrança da taxa em questão, e, em caso afirmativo, através de que recurso administrativo poderão as sociedades seguradoras reclamar contra a cobrança?

José Luiz Bulhões Pedreira  
*Advogado*

- b) a destinação criada pelo art. 1º da Lei nº 5.391, denominada taxa pelo art. 4º, II, do Decreto-lei nº 512, era obrigatória para as sociedades seguradoras a partir da data da publicação da Lei nº 5.391, ou tinha a sua aplicação subordinada às "normas específicas" que deveriam ter sido baixadas pelo CNSP, nos termos do art. 2º da mesma lei?
- c) qual o contribuinte da taxa a que se refere o art. 4º, II, do Decreto-lei nº 512 - a sociedade seguradora ou o proprietário do veículo?
- d) o disposto na Lei nº 5.391, com a alteração do art. 4º, II do Decreto-lei nº 512, continua vigente depois da entrada em vigor dos Decretos-lei nºs 814 e 999?
- e) admitido que continuem em vigor os dispositivos legais sobre a taxa em questão, o fato gerador e base de cálculo desta são compatíveis com as regras constitucionais sobre a instituição de taxas?
- f) admitida, para argumentar, que a cobrança em questão não constitua tributo, tal como declarado no Decreto-lei nº 512, mas seja intentada a título de destinação legal de uma parte dos prêmios de seguro, com fundamento no artigo 1º da Lei nº 5.391, essa destinação legal seria compatível com os princípios constitucionais que regulam a competência federal para intervir no domínio econômico?

**ANÁLISE JURÍDICA E RESPOSTA ÀS QUESTÕES**

**I - Natureza do Edital Publicado pelo DNER**

12. O edital publicado pelo DNER não constitui notificação, a determinadas sociedades seguradoras, da constituição de crédito tributário decorrente da taxa em questão, conforme lançamento efetuado. Sua natureza é a de um convite, advertência, ou comunicação de interpretação do DNER, de que as sociedades seguradoras devem recolher a taxa em questão no regime de auto-lançamento, ou de lançamento por homologação.

Essa conclusão resulta da leitura dos arts. 142 e seguintes do Código Tributário Nacional que, como corpo de normas gerais de direito tributário, aplica-se à cobrança de qualquer tributo federal, estadual ou municipal (art. 1º).

13. Nos termos do art. 142 do CTN, o crédito tributário constitui-se pelo lançamento, assim entendido:

"O procedimento administrativo tendente a verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, determinar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo e, sendo o caso, propor a aplicação da penalidade cabível".

Antes do lançamento, a obrigação tributária, nascida pela ocorrência do fato gerador, existe ainda de modo abstrato, ou indeterminado. É o ato de lançamento que converte essa obrigação abstrata em crédito tributário, com sujeitos ativos e passivo individualizados, montante líquido e certo do tributo (ou da pena pecuniária) a pagar, e data certa do vencimento desse pagamento.

14. A atribuição de constituir o crédito tributário pelo lançamento é privativa da autoridade administrativa (CTN art. 142), e o CTN, em seus arts. 147 a 150, define três modalidades de lançamento:

a) lançamento com base em declaração: é o efetuado pela autoridade administrativa com base na declaração do sujeito passivo, ou de terceiros, quando um ou outro, na forma da legislação tributária, presta à autoridade administrativa informações sobre matéria de fato, indispensáveis à sua efetivação (art. 147);

b) lançamento por homologação: nos casos em que a legislação tributária determina ao sujeito passivo o dever de antecipar o pagamento do tributo ou da pena pecuniária sem prévio exame da autoridade administrativa, o lançamento se completa pelo ato da autoridade que, tomando conhecimento da atividade assim exercida pelo sujeito passivo, expressamente a homologa (art. 150);

c) lançamento de ofício: é o lançamento por iniciativa da autoridade administrativa, nos casos expressamente previstos no art. 149 do CTN.

15. A legislação relativa à taxa em questão resume-se aos dois arts. da Lei nº 5.391, transcritos na exposição, e à referência do art. 4º, II, do Decreto-lei nº 512. Não existe nenhuma norma, nem legal nem

José Luiz Bulhões Pedreira  
*Advogado*

regulamentar, dispondo sobre arrecadação ou recolhimento da taxa, inclusive, e especialmente, sobre a modalidade de lançamento a ser adotada na sua cobrança. Isto porque, como foi referido, o art. 2º da Lei nº 5.391 atribuiu ao CNSP a competência para "fixar as normas específicas" sobre o recolhimento de parcela dos prêmios de seguros. Essas normas deveriam compreender, necessariamente, além da inclusão da taxa na tarifa de prêmios do seguro obrigatório, as regras relativas ao seu lançamento e pagamento. Como essas normas jamais chegaram a ser expedidas, não há como constituir o crédito tributário correspondente à taxa, uma vez que:

- a) as sociedades seguradoras não estão obrigadas a qualquer declaração perante autoridades administrativas, para efeito de lançamento com base em declaração; essas autoridades administrativas não têm atribuição, por conseguinte, para proceder ao lançamento com base em declaração;
- b) nenhum preceito em vigor obriga as sociedades seguradoras a antecipar o pagamento da taxa, sem prévio exame da autoridade administrativa, na modalidade de lançamento por homologação, e essa obrigação de pagamento antecipado somente pode resultar da legislação (art. 150 do CTN);
- c) a autoridade administrativa não tem atribuições para proceder a lançamento de ofício, pois não teria condições para invocar qualquer dos incisos do art. 149 do CTN, que enumeram taxativamente as hipóteses em que o lançamento de ofício é autorizado.

16. O DNER invoca, em seu edital, o art. 5º do Decreto-lei nº 512, que lhe atribui competência, de um modo geral, para arrecadar e escriturar suas rendas. Mas essa competência para arrecadar não exclui a necessidade de especificação, na legislação tributária, e em relação ao tributo, de uma das três modalidades de lançamento previstas no CTN. E como a competência para fixar essas normas foi atribuída pela Lei nº 5.391 ao CNSP, que não chegou a exercer suas atribuições, a instituição do tributo em questão, em condições de ser exigido mediante a constituição de créditos tributários jamais chegou a se completar.

José Luiz Bulhões Pedreira  
Advogado

17. O edital publicado pelo DNER não é, nem substitui, o ato de lançamento. No entanto, do lançamento, segundo os transcritos arts. do CTN, depende a constituição e, consequentemente, a exigibilidade, do crédito tributário. Ato de lançamento somente existe, na definição do CTN, quando, por uma das três modalidades admitidas, previstas na legislação própria de cada tributo, a obrigação tributária é definida e concretizada, em todos os seus elementos, em relação a determinado sujeito passivo. Essa definição comprehende, necessariamente:

- a) a constituição do crédito tributário contra sujeito passivo determinado, razão pela qual a lei prevê como parte do procedimento de lançamento a verificação da ocorrência do fato gerador da obrigação e a identificação do sujeito passivo;
- b) a determinação exata da prestação do crédito tributário a que está obrigado o sujeito passivo, mediante a quantificação da matéria tributável e o cálculo do montante do tributo devido.

18. O edital mandado publicar pelo DNER não notifica lançamento, na definição da legislação tributária em vigor. Ao que se saiba, esse procedimento de lançamento jamais foi observado. E, ainda que o lançamento tivesse sido regularmente efetuado, com observância das normas constantes da legislação tributária específica para a taxa em questão, o edital publicado não teria validade jurídica como ato de comunicação do lançamento aos sujeitos passivos dos créditos tributários constituídos por via desse lançamento. Isto porque é regra, constante da legislação específica de diversos tributos, assim como do art. 23 do Decreto nº 70.235, de 06.03.1972, que dispõe sobre processo administrativo fiscal, que a autoridade administrativa somente pode recorrer à notificação ou intimação por edital quando improfícias, ou impraticáveis, a notificação pessoal, ou por via postal ou telegráfica.

19. O edital do DNER não constitui, por conseguinte, ato jurídico eficaz para exigir, das sociedades seguradoras, o pagamento de crédito tributário constituído. A cobrança de crédito tributário somente pode ser feita mediante notificação ou intimação individual, ao sujeito passivo do crédito tributário constituído, na qual seja indicado o montante e a época do pagamento do tributo devido. E essa notificação ou intimação, em regra, há

de ser feita pessoalmente, ou por via postal ou telegráfica, como prova de recebimento.

O edital do DNER não enseja, portanto, reclamação ou impugnação por parte de cada uma das sociedades seguradoras. Nem constitui, outrossim, norma complementar de legislação tributária, uma vez que, nos termos do art. 2º da Lei nº 5.391, a competência para fixar normas sobre o recolhimento da taxa em questão é do CNSP, e não do DNER. Somente pode ser entendido, por conseguinte, como aviso, advertência ou comunicação, expedida pelo DNER, de seu entendimento, ou interpretação da lei, de que as sociedades seguradoras estão obrigadas ao recolhimento da taxa em questão.

## **II - Início da Obrigatoriedade do Art. 1º da Lei nº 5.391**

20. A segunda questão diz respeito à data em que se teria tornado obrigatória, para as sociedades seguradoras, a "destinação" instituída pelo art. 1º da Lei nº 5.391, posteriormente denominada "Taxa" pelo Decreto-lei nº 512:

a) se essa destinação era obrigatória a partir da data da publicação da Lei nº 5.391, uma vez que a lei entrou em vigor nessa data; ou

b) se a obrigatoriedade da destinação ficou subordinada à expedição, pelo CNSP, das normas específicas referidas no art. 2º da mesma lei.

21. A própria redação da Lei nº 5.391 revela que não era sua intenção tornar obrigatória, para as sociedades seguradoras, a destinação de parte dos prêmios, a partir da vigência da lei:

a) o art. 1º apenas fixa o princípio da destinação da porcentagem de 10%, para logo em seguida, o art. 2º, qualificar o art. 1º como princípio geral, determinando ao CNSP que fixasse "as normas específicas quanto ao recolhimento";

b) a simples comparação do princípio geral fixado no art. 1º com a delegação ao CNSP, constante do art. 2º, para fixar as normas específicas de recolhimento, revela que a intenção do legislador não era editar norma

autoaplicável às seguradoras, e sim instituir a base legal para destinação objetivada, cuja exigibilidade dependia das normas específicas que viessem a ser estabelecidas pelo CNSP;

c) se outra fosse a intenção do legislador, certamente o art. 1º da Lei nº 5.391 conteria a expressão usual na técnica legislativa brasileira, declarando que "a partir da data da vigência desta lei" a destinação em questão seria obrigatória para as sociedades seguradoras;

22. Se a intenção da Lei resulta tão clara da redação do texto legal, aplica-se à hipótese o art. 4º, do Decreto nº 572, de 12.07.1990, o qual dispõe que o preceito legal cuja aplicação depende de regulamentação somente se torna obrigatório com a vigência do regulamento. Esse dispositivo, não revogado pelo Código Civil, é reconhecido e confirmado pela jurisprudência dos Tribunais (Supremo Tribunal Federal, R.E. nº 5.526, 06.10.41, Rev. Forense, vol. 92, pg. 93; RE 9.920, 11.10.48, Rev. Forense, vol. 124, pg. 67).

23. Vale ressaltar que a solução adotada pela Lei nº 5.391, de subordinar o princípio por ela estabelecido a um ato administrativo regulamentar, era a única compatível com a natureza da destinação pretendida:

a) a Lei nº 5.391 não pretendeu criar obrigação tributária sob a forma de imposto ou taxa, como resulta claro da sua redação. Ela não faz nascer obrigação de pagar tributo em função de determinado fato gerador, mas dá destinação a 10% dos prêmios cobrados pelas sociedades de seguro;

b) os prêmios de seguros são preços privados, fixados por ato do Poder Executivo com fundamento na legislação especial que submete esses serviços ao regime de controle pelo Estado;

c) o que a Lei nº 5.391 pretendia, por conseguinte, não era instituir novo tributo, e sim determinar à autoridade administrativa competente para fixar as tarifas de prêmios de seguro que, no exercício dessa atribuição, destinasse parte dos prêmios de seguros ao custeio de serviços públicos;

d) se o objetivo não era criar obrigação tributária, ex-lege, mas a disciplina dos critérios de fixação das tarifas de prêmios de seguros, o destinatário da norma do art. 1º da Lei nº 5.391 não eram as sociedades

seguradoras - que não foram obrigadas, por força da própria lei, a recolher a porcentagem em questão - e sim o CNSP, como autoridade competente para fixar tarifas;

e) o preceito do art. 1º da Lei nº 5.391 não criou, portanto, para as sociedades seguradoras, nenhuma obrigação autoaplicável, a ser cumprida por essas sociedades; era comando dirigido ao CNSP para que, no uso da sua competência legal de fixar prêmios de seguros, e mediante expedição de "normas específicas", construísse a tarifa de modo a assegurar a destinação desejada pela lei.

24. Por todas essas razões, o art. 1º da Lei nº 5.391 não criou, para as sociedades seguradoras, em razão da própria lei e a partir de sua vigência, nenhuma obrigação. Essa obrigação somente poderia nascer com o ato do CNSP que, fundado na referida lei, determinasse às sociedades seguradoras o recolhimento da porcentagem dos prêmios destinada aos serviços públicos. Como esse ato jamais chegou a ser expedido, nenhuma obrigação, seja de que natureza for, pode ser exigida das sociedades seguradoras com fundamento na referida lei, em relação aos prêmios por elas recebidos desde aquela data.

25. Essa conclusão em nada é alterada pelo fato de o Decreto-lei nº 512, em seu art. 4º, II, ter conceituado como taxa a destinação criada pela Lei nº 5.391. Esse Decreto-lei somente em dois pontos alterou a Lei nº 5.391:

a) ao denominar de "taxa" a destinação de parte dos prêmios; e

b) ao vincular o produto dessa taxa à formação do "Fundo Especial de Conservação e Segurança do Tráfego" do DNER: na Lei nº 5.391 a aplicação da parcela dos prêmios destinada à melhoria da segurança de tráfego seria estabelecida em normas fixadas pelo CNSP, ouvido o Conselho Nacional de Transportes. O Decreto-lei nº 512 derrogou essa competência do CNSP, para fixar normas sobre a aplicação desses recursos, integrando-os no referido Fundo.

Mas o Decreto-lei nº 512 não tornou a Lei 5.391 autoaplicável às seguradoras, derrogando sua subordinação às normas a serem expedidas pelo CNSP. Conclusão que não é afetada pela atribuição genérica que o art.

José Luiz Bulhões Pedreira  
*Advogado*

5º do mesmo Decreto-lei reconhece ao DNER de "arrecadar e escriturar diretamente as suas rendas ou receitas". A competência para arrecadar não se confunde com a competência para regulamentar a cobrança de tributos, mediante a expedição de normas complementares que integrem a legislação tributária. Por isso, a competência para arrecadar, atribuída ao DNER, não apresenta qualquer incompatibilidade com a competência normativa atribuída ao CNSP, que continuou em vigor.

**Contribuinte da Taxa**

26. A terceira questão diz respeito à definição do contribuinte da taxa a que se refere o art. 4º, II do Decreto-lei nº 512 - se a sociedade seguradora ou o proprietário do veículo.

Os únicos preceitos legais relativos à taxa em questão são os já citados e transcritos -- arts. 1º e 2º da Lei 5.391, e o art. 4º, II, do Decreto-lei nº 512. Nenhum deles define, com clareza, o contribuinte da taxa. Essa definição deve ser procurada, por conseguinte, em função dos serviços que fundamentem a cobrança da taxa e dos princípios constitucionais que limitam o poder tributário em matéria de instituição de taxas.

27. Dispõe a Constituição Federal (Emenda nº 1, art. 18 - I) que à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios compete instituir:

"I - Taxas, arrecadadas 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 que distingue a taxa como espécie de tributo, extremando-a do imposto, é a causa da obrigação ex-lege imposta ao contribuinte: somente há cobrança constitucional de taxa quando ela é exigida do contribuinte em razão do poder de polícia, ou pela utilização, efetiva ou potencial, por esse contribuinte, de serviços públicos específicos e divisíveis. Taxa sem essa causa, isto é, cuja cobrança não é função de serviço público, ou que é cobrada de quem nem efetiva nem potencialmente utiliza o serviço, não é taxa, e sim imposto.

28. O art. 18, I, da Constituição conduz a que a instituição da taxa referida no art. 4º, II, do Decreto-lei nº 512, somente se ajustaria à

Constituição se definiu como contribuinte desse tributo o proprietário dos veículos segurados obrigatoriamente, e não as sociedades seguradoras que contratam esse seguro.

29. A Lei nº 5.391 criou a destinação de parte dos prêmios para "a melhoria das condições de segurança do tráfego das rodovias". E o Decreto-lei nº 512, além de denominar essa contribuição de "Taxa para melhoria de segurança das estradas federais", destina o seu produto à formação do "Fundo Especial de Conservação e Segurança do Tráfego".

Desses dispositivos legais resulta que a causa da cobrança dessa taxa era a utilização, efetiva ou potencial, dos serviços públicos mantidos pelo Governo Federal que criam condições de segurança de tráfego nas rodovias federais. E para que a instituição dessa taxa se ajustasse à regra constitucional citada, somente podiam ser definidos como seus contribuintes as pessoas que utilizavam, efetiva ou potencialmente os serviços públicos em questão.

Podem ser definidos como usuários, efetivos ou potenciais, dos serviços públicos que criam as condições de segurança de tráfego nas rodovias federais (a) os condutores e demais pessoas que viajam nos veículos automotores; (b) os proprietários dos veículos automotores; (c) as empresas de transporte que exploram esses serviços nas rodovias federais; e (d) os proprietários dos bens transportados em veículos rodoviários.

Para que uma taxa de melhoria das condições de tráfego das rodovias federais seja constitucional, por conseguinte, somente podem ser definidos como seus contribuintes as pessoas acima relacionadas, que se utilizam, efetiva ou potencialmente, dos serviços públicos que criam as condições de segurança. Se a lei pretendesse exigir de outras pessoas, a título de taxa, prestação com esse fundamento, estaria contrariando o disposto no art. 18, I, da Constituição.

30. É possível que se argumente, entretanto, que as sociedades seguradoras têm interesse na melhoria das condições de segurança de tráfego nas rodovias, uma vez que essa melhoria contribui para reduzir o número de acidentes rodoviários, e, consequentemente, o valor das

indenizações pagas pelas companhias seguradoras. Mas esse argumento não tem fundamento, nem econômico nem jurídico:

a) econômico, porque as tarifas de prêmios de seguros são fixadas pelo Governo Federal com base no custo do serviço, que inclui, além (i) do volume das indenizações a serem pagas pelas seguradoras com a ocorrência dos riscos por elas assumidos, calculados por métodos atuariais, em função das estatísticas de acidentes de trâfego, (ii) os custos de produção do serviço e (iii) um lucro razoável. A redução do número de acidentes rodoviários se traduzirá, portanto, em diminuição dos prêmios estabelecidos na tarifa fixada pelo Governo, e reverterá, afinal, em benefício dos estipulantes do seguro;

b) jurídico, porque a regra constitucional sobre taxas não autoriza sua cobrança de qualquer pessoa que, direta ou indiretamente, aufira benefícios em razão dos serviços públicos mantidos pelo Estado, e sim somente das pessoas que, efetiva ou potencialmente, se utilizam do serviço em questão; e as sociedades seguradoras não se utilizam, nem efetiva nem potencialmente, dos serviços que criam as condições de segurança de trâfego nas rodovias federais.

31. Na verdade, se o contribuinte da taxa pudesse ser qualquer pessoa que, direta ou indiretamente, auferisse benefícios dos serviços mantidos pelo estado, e não apenas das que os utilizassem, em relação à maioria dos serviços públicos, especialmente os de transporte, as taxas poderiam ser cobradas de praticamente qualquer pessoa, pois todos os que integram a comunidade auferem, em maior ou menor grau, benefícios da melhoria de qualidade e redução dos custos de transporte, que constituem fatores de aumento de produtividade de todas as atividades econômicas e de desenvolvimento regional e nacional.

32. Embora, face ao preceito Constitucional, as sociedades seguradoras não possam ser contribuintes da taxa em questão, porque não se utilizam dos serviços que constituem a causa da cobrança, podem ser sujeitos passivos da obrigação tributária, na condição de responsáveis pelo imposto; ou seja, na definição do CTN (art. 120, parágrafo único, II), a pessoa que, sem revestir a condição de contribuinte, está obrigada ao pagamento do tributo por força de disposição expressa de lei. Mas, nesta hipótese, para

que o preceito constitucional citado seja respeitado, as sociedades seguradoras somente podem servir como intermediárias entre o Governo e o contribuinte que suporta o ônus econômico da taxa, ao cobrar dos proprietários de veículos automotores, juntamente com o prêmio de seguros, a prestação a ser recolhida à União em pagamento da obrigação tributária.

33. Como já foi destacado, as poucas disposições legais que regulam a taxa em questão não definem com clareza a posição das sociedades seguradoras, como contribuintes ou responsáveis pela taxa. Mas a única interpretação dessas disposições legais compatível com a regra constitucional citada é a de que as sociedades seguradoras seriam sujeitos passivos da obrigação tributária na condição de responsáveis, e não de contribuintes; e que o ônus econômico da taxa somente pode ser imposto aos proprietários de veículos que se utilizam dos serviços que criam condições de segurança no trâfego, e não às próprias sociedades seguradoras, que não se utilizam desses serviços.

#### **Vigência da Lei nº 5.391, com a alteração do Decreto-lei nº 512**

34. A pergunta seguinte é se o disposto na Lei nº 5.391, com a alteração do art. 4º, II, do Decreto-lei nº 512, continua em vigor depois dos Decretos-lei nºs 814 e 999.

35. O Decreto-lei nº 814, de 04.09.1969, reformulou inteiramente o regime legal do seguro obrigatório em questão, a saber:

a) o exercício, pelas sociedades seguradoras, da atividade de prestação desse serviço foi submetido a prévia autorização especial pela SUSEP: somente as sociedades seguradoras que obtiverem essa autorização podem operar nessa modalidade de seguro;

b) os riscos cobertos pelo seguro foram modificados: no Decreto-lei nº 73 (art. 20, b), o seguro compreendia os riscos causados pelo veículo e pela carga transportada a pessoas, transportadas ou não, e a bens não transportados, e o Decreto-lei nº 814 restringiu esses riscos aos danos causados a pessoas, excluindo a cobertura de danos materiais;

c) foram modificados os valores da responsabilidade da seguradora;

d) a própria lei determinou que as tarifas em vigor, que haviam sido fixadas ao regime legal anterior, fossem reduzidas de, no mínimo, 40%, em todos os seus itens;

e) foram estabelecidas novas condições e prazo para pagamento das indenizações do seguro obrigatório;

f) a lei determinou ao CNSP que expeditisse novas normas disciplinadoras e novas condições de tarifa para atender ao nela disposto.

36. O Decreto-lei nº 814 resultou da experiência, de pouco mais de um ano (a partir de 1º de janeiro de 1968), da aplicação do seguro obrigatório criado pelo Decreto-lei nº 73. A extensão dos riscos cobertos conduzira a tarifas de prêmios exageradamente elevadas, razão pela qual a nova lei, ao reformular o seguro em questão, restringiu os riscos cobertos aos danos a pessoas, e determinou ao CNSP que reduzisse, no mínimo em 40%, todos os itens de composição da tarifa. Quer por esse objetivo, incompatível com um encargo criado pela Lei nº 5.391, quer por ter reformulado inteiramente o seguro obrigatório criado pelo Decreto-lei nº 73, o Decreto-lei nº 814 revogou a Lei nº 5.391, no seu sentido original de destinação de parte da receita dos prêmios. Este foi o entendimento do CNSP, como autoridade competente, nos termos do art. 9º do mesmo Decreto-lei nº 814, e do art. 2º da Lei nº 5.391, para fixar as normas disciplinadoras do seguro obrigatório em questão, inclusive a respectiva tarifa de prêmios, tanto que, ao aprovar as novas tarifas, não determinou às sociedades seguradoras a cobrança da porcentagem referida na Lei 5.391.

37. É possível que se argumente, todavia, que o Decreto-lei nº 512, ao se referir ao encargo criado pela Lei nº 5.391 como uma "taxa", alterou profundamente a Lei nº 5.391, definindo como obrigação tributária o que constituía regra de disciplina da fixação das tarifas de prêmios de seguros. Mas ainda que a simples referência, como taxa, à destinação criada pela Lei nº 5.391, fosse suficiente para instituir, por lei, nova espécie de tributo, essa taxa estaria revogada pelo Decreto-lei nº 999, de 21.10.1969, que criou a Taxa Rodoviária Única.

Antes do Decreto-lei nº 999, a União e diversos Estados e Municípios haviam instituído, em leis próprias, taxas cobradas dos proprietários de

veículos automotores em razão da utilização de serviços relativos às rodovias federais, estaduais e municipais. O Decreto-lei nº 999 criou a taxa rodoviária única, em substituição a todas as taxas então existentes. Justificando a providência, o Decreto-lei alinhou como razões para a instituição da taxa única:

- a) que a Constituição permite aos Estados e Municípios, como a União, a cobrança de taxas remuneratórias de serviços utilizados ou postos à disposição do contribuinte, desde que sejam específicos e divisíveis;
- b) que a circulação assegurada aos veículos em todo o território nacional, qualquer que seja o local do seu registro, conduzia a que os contribuintes utilizem serviços de outras unidades da Federação sem que os remunerassem, o que desvirtuava o preceito constitucional de que o serviço deve ser perfeitamente específico e divisível;
- c) que a desigualdade de valores e critérios de cobrança observada nas diversas unidades da Federação levava a tratamento discriminatório e ensejava evasões de receita;
- d) que o Sistema Tributário Nacional deve conter tributação uniforme, para proteção do contribuinte e salvaguarda da receita tributária das diversas unidades federadas;
- e) que era necessário simplificar e aperfeiçoar os processos de arrecadação, no interesse do poder público e do contribuinte.

38. Através da taxa rodoviária única, a União, pelas razões acima, modificou o sistema tributário nacional, unificando a competência dos diversos níveis de governo para cobrar taxas em razão dos serviços rodoviários utilizados pelos veículos automotores, estendendo a essa espécie de taxa o regime dos impostos únicos, que a Constituição prevê para os produtos de petróleo, a energia elétrica e os minerais do País: o produto, a atividade ou o serviço fica sujeito a um único tributo, instituído e cobrado pela União, cuja receita é distribuída entre as unidades da Federação e os Municípios, segundo os critérios estabelecidos na lei federal.

O objetivo dessa modalidade de tributação é evitar a multiplicidade de tributos. E o que a caracteriza é que, pago o tributo único, fica excluída a incidência de qualquer outro tributo, sobre o mesmo produto, atividade ou serviço.

39. É certo que o Decreto-lei nº 999, em seu art. 10, não revoga expressamente o art. 4º, II, do Decreto-lei nº 512, que denominou de "taxa" a destinação da Lei nº 5.391, embora revogue expressamente o Decreto-lei nº 397, de 30.12.1968, que criara a taxa rodoviária federal. Não obstante, a revogação dessa outra modalidade de taxa está implícita, e resulta da sua incompatibilidade com a nova lei:

a) os serviços da União, dos Estados e dos Municípios que criam condições de segurança do tráfego nas rodovias se incluem, obviamente, no conjunto dos serviços mantidos pelo poder público para permitir a circulação dos veículos nessas rodovias;

b) o objetivo do Decreto-lei nº 999, declarado em seus *consideranda*, é eliminar a multiplicidade de taxas criadas nos diversos níveis de governo, em razão dos serviços utilizados pelos veículos rodoviários;

c) como o próprio Decreto-lei declara, somente através da taxa rodoviária única é possível satisfazer ao requisito constitucional de que os serviços que constituem a causa de cobrança da taxa sejam perfeitamente específicos e divisíveis: como os veículos registrados em qualquer Município se utilizam, efetiva ou potencialmente, dos serviços relativos a toda a rede rodoviária nacional, a cobrança de diferentes taxas federais, estaduais e municipais não permite que cada uma dessas taxas satisfaça aos requisitos constitucionais de correspondência a serviços específicos e divisíveis, e de tratamento não discriminatório entre os proprietários de veículos no País;

d) ao instituir a taxa rodoviária única, a União, deliberadamente, exerceu todo o poder tributário, de todos os níveis de governo, para cobrar taxas em razão dos serviços rodoviários utilizados pelos veículos automotores do País;

e) o exercício dessas competências tributárias, mediante a instituição do tributo federal único, é evidentemente incompatível com a vigência de outra taxa federal, cobrada pela União em razão de um desses mesmos serviços;

f) a interpretação de que uma taxa federal em razão dos serviços de segurança de tráfego rodoviário pode continuar em vigor depois do Decreto-lei nº 999 implicaria na conclusão de que esse Decreto-lei não teria unificado as competências federais, estaduais e municipais relativas a todos os serviços rodoviários, mas teria excluído dessa unificação a competência para cobrar taxas em razão dos serviços relativos à segurança do tráfego. Mas se esse fosse o caso, os Estados e os Municípios continuariam, tal como a União Federal, com competência para instituir taxas relativas à segurança do tráfego, conclusão essa inteiramente incompatível com os objetivos do decreto-lei nº 999.

Não pode haver dúvida, por conseguinte, que a taxa referida no artigo 4º, II, do Decreto-lei nº 512, é incompatível com o Decreto-lei nº 999 e que, por conseguinte, aquele dispositivo legal foi revogado com a entrada em vigor do Decreto-lei nº 999.

**Constitucionalidade da Taxa referida no Artigo 4º, II,  
do Decreto-lei nº 512**

40. A questão seguinte diz respeito à constitucionalidade da taxa referida no art. 4º, II, do Decreto-lei nº 512, em razão do seu fato gerador e da sua base de cálculo.

A resposta resulta evidente do conhecimento das limitações constitucionais ao poder de instituir taxas, e da comparação da base de cálculo da taxa em questão com a base de cálculo do imposto sobre operações financeiras.

41. Uma das limitações constitucionais ao poder de instituir taxas consta, nos termos seguintes, do artigo 18, § 2º da Constituição:

"§ 2º - Para a cobrança de taxas não se poderá tomar como base de cálculo a que tenha servido para incidência dos impostos".

José Luiz Bulhões Pedreira  
*Advogado*

O CTN, como corpo de normas gerais de direito financeiro, acrescentou que também o fato gerador não pode ser idêntico ao de um imposto (art. 77, par. único, com a redação dada pelo Ato Complementar nº 34, de 1967).

42. A "destinação de receita" instituída pela Lei nº 5.391, conceituada como taxa pelo art. 4º, II, do Decreto-lei nº 512, não define, sistematicamente, o fato gerador e a base de cálculo da taxa, mas esses elementos resultam claramente da redação de dois textos legais citados:

a) a taxa - na redação do Decreto-lei nº 512 - é uma porcentagem que incide "sobre o prêmio" do seguro obrigatório de responsabilidade civil relativo a transportes terrestres. O fato gerador da incidência é, por conseguinte, relativo à existência desse prêmio, quer a criação do direito ao seu recebimento, mediante a emissão da apólice de seguro, quer o seu recebimento efetivo;

b) a base de cálculo da taxa, como porcentagem "sobre os prêmios de seguro" é, por conseguinte, o montante desses prêmios.

43. Ora, nos termos da Constituição (art. 21, VI), compete à União instituir imposto sobre operações de seguro, o qual, na definição do Código Tributário Nacional, terá:

a) como fato gerador, a efetivação pela emissão da apólice ou do documento equivalente, ou o recebimento do prêmio, na forma da lei aplicável (art. 63, III);

b) como base de cálculo, o montante do prêmio (art. 64, III).

A Lei nº 5.143, de 20.10.1966, ao instituir o imposto sobre operações financeiras, de competência da União, ainda na vigência da Emenda Constitucional nº 18, definiu, em relação às operações de seguro, como fato gerador desse imposto, o recebimento do prêmio (art. 1º, II), e como base de cálculo o valor global dos prêmios recebidos em cada mês (art. 2º, II).

44. A simples comparação desses textos legais mostra que a taxa referida no art. 4º, II do Decreto-lei nº 512 tem o mesmo fato gerador e a mesma base de cálculo do imposto sobre as operações financeiras. Contraria assim,

frontalmente, o disposto no art. 18, § 2º, da Constituição Federal. Ainda, portanto, que o referido preceito legal não tivesse sido revogado pelo Decreto-Lei nº 999, como acima demonstrado, a taxa em questão não seria exigível, por constitucionalidade.

**Destinação ao Orçamento Público de Preços Privados fixados pela autoridade administrativa**

45. A última questão é a possibilidade de a União, no exercício da competência constitucional para intervir no domínio econômico (e não no exercício de sua competência tributária), destinar ao Orçamento Público parcela da receita de prêmios recebida pelas sociedades seguradoras, em aplicação da tarifa em vigor.

46. Para responder a essa questão é indispensável ter presentes o regime legal dos serviços de seguro e a natureza dos prêmios cobrados pelas sociedades seguradoras, em contraprestação de seus serviços.

47. A organização e prestação de serviços de seguros é atividade econômica privada sujeita a regime administrativo de controle, de competência do Governo Federal.

Nessa classificação, a atividade é definida como privada por oposição aos serviços públicos, assim entendidas as atividades que, por natureza (funções próprias do Estado) ou por disposição legal (atividades monopolizadas ou reservadas pelo Estado) são organizadas e exercidas pelo Estado (diretamente, ou através de concessões administrativas), encontrando-se, portanto, fora da área de liberdade da iniciativa privada. A legislação em vigor não reserva ao Estado a organização e prestação dos serviços de seguro (a não ser algumas modalidades especiais): mantém essa atividade na área de liberdade da iniciativa privada, embora sob estrito controle governamental.

48. A moderna expansão das funções do Estado como administrador da economia multiplicou as espécies dos regimes jurídicos que podem ser adotados pelo Estado ao intervir na organização e exercício, pelas empresas privadas, das atividades econômicas que não constituem serviços públicos. Essas espécies de regimes jurídicos, em geral criadas para cada caso

concreto, em função de necessidades práticas, e sem preocupações conceituais, não se prestam, facilmente, a classificações com fronteiras claramente definidas, pois variam bastante, em termos de intensidade da intervenção estatal e de instrumentos jurídicos utilizados. Mas é possível identificar, como grupos de espécies de regime jurídico:

- a) a simples regulação, em que o Estado se limita a estabelecer regras legais de comportamento;
- b) o auxílio, estímulo e desestímulo, através, principalmente, do exercício do poder tributário, mas também sob as formas de concessão de subvenções ou privilégios; e
- c) o controle da atividade pelo Estado, quando este não se limita a policiar, mas assume funções de administrador de um setor da economia.

49. O regime jurídico de controle estatal de atividades econômicas privadas compreende, em geral, atribuições administrativas para (a) licenciar previamente o exercício da atividade, (b) definir os objetivos e as políticas do setor, e planejar o seu desenvolvimento, (c) fixar as condições de organização, prestação e utilização do serviço, (d) orientar a gestão econômico-financeira das empresas, (e) fixar os preços cobrados pelos serviços, e (f) exercer permanente fiscalização das empresas.

50. Os serviços de seguro (não monopolizados) estão sujeitos a esse regime administrativo de controle, como resulta claro do Decreto-lei nº 73, de 20.11.1966:

- a) estão submetidos ao "controle do Estado" (art. 2º), e todas as operações de seguro são subordinadas ao regime instituído na lei (art. 1º);
- b) o funcionamento de sociedades de seguro depende de prévia autorização governamental (arts. 74 e 75);
- c) os objetivos e as políticas do setor são definidos na lei (art. 5º) ou pelo órgão administrativo (art. 32, I);

d) as condições de organização e prestação dos serviços, assim como de sua utilização, são fixadas pela lei ou pelas autoridades administrativas (arts. 32 e 36);

e) a gestão econômico-financeira das sociedades seguradoras está subordinada a regras legais e regulamentares, e a atos administrativos (arts. 32 e 36; art. 79 e seguintes);

f) os prêmios de seguro, ou seja, o preço cobrado pelos serviços, são fixados pela autoridade administrativa (art. 36, d), e as seguradoras não podem nem cobrar nem mais nem menos do que a tarifa em vigor;

g) as sociedades seguradoras estão sujeitas a permanente fiscalização pelas autoridades administrativas (arts. 36 e 89 e seguintes).

51. Esse regime de controle traduz a modalidade mais extensa e intensa de intervenção do Estado nas atividades econômicas privadas, no exercício das suas funções de administrador da economia. Sob esse aspecto - do grau de direção e controle da atividade pelo Estado - esse regime jurídico é fronteiriço ao dos serviços públicos, embora dele se distinga, essencialmente, em que:

a) a atividade privada sujeita ao regime de controle pelo Estado continua, não obstante esse regime, na esfera de liberdade individual: o indivíduo é o titular original do direito de explorar o serviço, que não é monopolizado pelo Estado, embora o exercício desse direito esteja subordinado a prévia autorização administrativa, como instrumento de controle pelo Estado;

b) o serviço público, ao contrário, está na esfera do poder público, e a empresa privada somente pode organizá-lo e explorá-lo por delegação do titular, através de concessão, que implica em delegação ao concessionário, e a criação, para este, de um direito novo.

52. Por isso que a atividade sujeita ao regime administrativo de controle estatal continua a ser privada, são de direito privado os negócios jurídicos através dos quais a empresa que exerce a atividade vende ao mercado os bens ou serviços por ela produzidos. E a exploração da atividade é organizada pela empresa, em seu próprio nome, e por sua conta e risco.

53. No caso específico das sociedades seguradoras, o regime administrativo a que está sujeita a atividade não modifica a natureza privada dos contratos de seguro por ela celebrados. O regime do serviço dispõe sobre condições para que o contrato seja celebrado, sobre o conteúdo do negócio jurídico, inclusive o prêmio, que é a contraprestação recebida pela sociedade seguradora pelos riscos assumidos. E ainda quando esse regime impõe padronização ou tipificação completa dos negócios que podem ser concluídos pela empresa privada, há apenas limitação da liberdade de determinar o conteúdo negocial, que não modifica a natureza contratual do seguro.

54. As sociedades de seguro exercem, por conseguinte, por sua conta e risco, como empresas privadas, atividade que, embora controlada pelo Estado, continua na esfera de liberdade individual. E os prêmios de seguro que recebem, no exercício dessa atividade, constituem prestação de contrato privado de seguro, ou seja, o preço pelo qual a sociedade seguradora contrata vender os serviços por ela produzidos. Por conseguinte, todos e cada um dos prêmios recebidos em execução dos contratos de seguros por elas firmados constituem parcelas do seu patrimônio: o direito ao recebimento desses prêmios nasce, no seu patrimônio, com os contratos de seguros.

55. Se os prêmios de seguros constituem preços privados, e o direito a esses prêmios integra o patrimônio das sociedades seguradoras, a questão que se coloca, face ao preceito da Lei nº 5.391, é de saber se, no exercício da competência constitucional para intervir no domínio econômico, pode a União "destinar" ao patrimônio público (para o custeio de serviços públicos), uma parcela dos prêmios arrecadados pelas sociedades seguradoras.

A resposta a essa questão se encontra no próprio preceito constitucional que fixa, como limite ao poder de intervir na economia, o respeito aos direitos e garantias individuais, entre os quais se inclui o direito de propriedade. Se o direito ao prêmio nasce no patrimônio da sociedade seguradora como prestação do contrato de seguro, a norma legal que determina que uma parcela desses prêmios seja retirada do patrimônio das companhias seguradoras e, sem qualquer indenização compensatória, seja

transferida para o patrimônio público, é inconstitucional porque expropria, sem indenização, parcela do patrimônio das sociedades seguradoras.

56. Não modifica essa conclusão o argumento de que essa destinação ou transferência de parte do patrimônio das sociedades seguradoras tem fundamento na autorização constitucional para regular a atividade. Isto porque, como foi destacado, a competência federal para intervir, mediante lei, no domínio econômico, tem por limite o respeito aos direitos e garantias individuais, inclusive - e especialmente - o direito de propriedade.

57. Essa conclusão parece óbvia na hipótese em que, como no caso analisado, a transferência de receita se processa em prejuízo do patrimônio da empresa que presta o serviço dirigido ou controlado pelo Estado. Cabe indagar, entretanto, se a conclusão seria a mesma na hipótese em que essa transferência se processasse em prejuízo do patrimônio do estipulante dos contratos de seguro: como o montante dos prêmios de seguros, fixados pelo Estado no exercício do seu poder de controlar a atividade, tem por base o custo da prestação do serviço (assim entendida a soma das indenizações que a sociedade provavelmente pagará, dos custos fixos de produção dos serviços, e de um lucro razoável), se a tarifa fixada pela autoridade administrativa, com base no custo do serviço, fosse acrescida da parcela destinada a outros fins, a receita por essa via criada para o patrimônio público em nada afetaria o patrimônio das sociedades seguradoras, e sim dos estipulantes dos seguros, que ao invés de pagarem apenas a contra prestação do serviço vendido pelas seguradoras, pagariam uma importância adicional destinada a outros fins, fixados pela lei ou pela autoridade administrativa.

58. A resposta a essa questão se encontra na disciplina constitucional do exercício dos poderes de regular a economia e de impor tributos. A competência que a Constituição reserva à União para intervir na economia e regular atividades econômicas (art. 163 da Emenda nº 1 à Constituição de 1967), não é discricionária, mas está limitada, na própria Constituição:

a) pela enumeração das finalidades da ordem econômica e social (desenvolvimento nacional e justiça social) e de seus princípios, enumerados nos incisos do art. 160;

b) pelas razões que justificam a intervenção, previstas no art. 163 (Segurança Nacional, ou para organizar setor que não possa ser desenvolvido com eficácia no regime de competição e de liberdade de iniciativa);

c) pela obrigatoriedade de respeito aos direitos e garantias individuais (art. 163); e

d) pela autorização, constante do art. 163, parágrafo único, para a instituição de contribuições destinadas ao custeio dos serviços e encargos necessários ao atendimento da intervenção.

59. De outro lado, o exercício do poder tributário, assim pela União como pelos Estados e Municípios, está regulado nos arts. 18 e seguintes da Constituição, com limitações, ainda mais numerosas, quanto à modalidade dos impostos que podem ser instituídos e às condições para a cobrança de taxas.

O exercício, ainda que através de ato legislativo, do poder de intervir no domínio econômico, e de fixar preços de serviços privados, para o fim de criar, a título de contraprestação desses serviços, receita destinada ao custeio de serviços públicos, é inconstitucional porque:

a) a atribuição de fixar preços tarifados ou tabelados diz respeito à determinação do conteúdo de um negócio jurídico, em que o preço constitui contraprestação de um bem ou serviço vendido no mercado. O exercício dessa atribuição para incluir na tarifa ou tabela de preço uma parcela, ou um adicional a esse preço, que o fornecedor do bem ou serviço deve transferir para o patrimônio público, constitui desvio de poder, uma vez que esse poder deixa de ser exercido na sua finalidade de estabelecer o conteúdo da relação contratual, e é utilizado como instrumento para criar receitas públicas;

b) a parcela do preço tarifado ou tabelado que não constitui contraprestação do bem ou serviço, e sim receita pública, não sendo preço privado, não poderia ser exigido pelo fornecedor do bem ou serviço com base no contrato, mas teria que ser exigido do adquirente do bem ou serviço como obrigação ex-lege, cobrada compulsoriamente pelo Estado;

c) essa cobrança compulsória, ex-lege, face aos dispositivos constitucionais citados, há de revestir uma de duas formas:

i) ou constitui modalidade da contribuição autorizada no art. 163, parágrafo único, para atender à intervenção do domínio econômico; mas nesta hipótese, somente pode ser cobrada para custear os serviços e encargos da própria intervenção, e não para atender ao custo de outros serviços públicos federais;

ii) ou constitui taxa arrecadada 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 à sua disposição; mas nesta hipótese, nada tem a ver com o poder de intervir no domínio econômico, resulta do exercício do poder tributário, e somente pode ser exigida com observância dos preceitos constitucionais e legais que regulam o sistema tributário nacional.

60. Cabe verificar, ainda, se o fato de os prêmios em questão constituírem contraprestação de seguro obrigatório por lei modifica, sob algum aspecto, essas conclusões.

O seguro obrigatório da responsabilidade civil dos proprietários de veículos automotores, instituído pelo Decreto-lei nº 73, não constitui novidade na legislação securitária brasileira, que já conhecia, anteriormente, algumas modalidades de seguro obrigatório (como, por exemplo, contra acidentes do trabalho, antes de ser monopolizado, e seguro agrário), e o direito moderno reconhece, como um dos instrumentos de disciplina da ordem econômica e social, a obrigação legal de acordar em certos contratos.

A questão já foi estudada na doutrina e jurisprudência nacionais, em relação a obrigações instituídas pela legislação sobre café, na lei que criou a Petrobrás, e na cobrança, durante as décadas de 1950 e 60, pela União e por alguns Estados, de diversas modalidades de empréstimo compulsório. Constitui modalidade de obrigação ex-lege de fazer (de manifestar o acordo ao negócio jurídico) que não modifica a natureza contratual do negócio exigido pela lei. O seguro obrigatório de responsabilidade civil, exigido dos proprietários de veículos automotores, é hipótese típica de obrigação legal de contratar. Mas o fato de a contratação do seguro ser imposição legal em

José Luiz Bulhões Pedreira  
*Advogado*

nada afeta a natureza contratual da relação entre o estipulante e a sociedade seguradora quando aquele, em cumprimento ao conteúdo legal, acorda em determinada apólice de seguro. A conclusão acima, quanto à inconstitucionalidade do exercício da atribuição de fixar preços privados como instrumento para criar receitas públicas destinadas a custear serviços estranhos àquele de que esses preços constituem contraprestação, aplica-se integralmente à hipótese de seguro cuja contratação é imposta pela lei.

Em conclusão: a destinação de parte dos prêmios de seguro, nos termos em que foi instituída pela lei nº 5.391, é inconstitucional.

É o nosso parecer.

Rio de Janeiro, 8 janeiro de 1973.