

14ª CÂMARA CÍVEL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RJ
AGRAVO DE INSTRUMENTO
PROCESSO Nº 0004251-95.2019.8.19.0000
AGRAVANTES: ESTADO DO RIO DE JANEIRO E OUTRO
AGRAVADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
RELATOR: DESEMBARGADOR JOSÉ CARLOS PAES

DECISÃO

Trata-se de agravo de instrumento interposto contra decisão do Juízo de Direito da 16ª Vara de Fazenda Pública, que, a folhas 127-129 (0127) do processo principal (012721-15.2019.8.19.0001), concedeu a tutela antecipada de urgência requerida pelo autor para determinar que os réus, ora agravantes, se abstivessem de: **a)** exigir dos proprietários de veículos automotores a autodeclaração de que trata a Lei Estadual nº 8.269/18; **b)** exigir o pagamento cumulativo das taxas referentes aos serviços de licenciamento anual e taxa de emissão do certificado de registro e licenciamento de veículo – CRLV; e, **c)** praticar qualquer ato tendente à imposição de requisitos diversos àqueles previstos na Lei nº 9.503/97.

Os agravantes alegam às fls. 02-31 (02), preliminarmente: **a)** o descabimento do ajuizamento da ação civil pública em matéria tributária; **b)** a ilegitimidade ativa do Ministério Público para aforar ação civil pública sobre tema de natureza tributária que, por conseguinte, se caracteriza como direito individual; e, **c)** a incompetência absoluta do Juízo da 16ª Vara de Fazenda Pública em matéria tributária. No mérito, afirmam a legalidade e a constitucionalidade das taxas cobradas, sobretudo diante da persistência do exercício pelos órgãos estaduais da atividade fiscalizatória e de controle dos veículos automotores registrados nestes Estado.

O Ministério Público, às fls. 39-59 (039), manifestou-se pelo indeferimento do efeito suspensivo.

Pois bem.

Passa-se ao exame da liminar, com fundamento no artigo 995, parágrafo único, do Código de Processo Civil atual.¹

Note-se que a suspensão dos efeitos da decisão combatida dependerá da comprovação de risco de dano grave, de difícil ou impossível reparação dela decorrente, além da probabilidade de provimento do recurso.

Na espécie, trata-se de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, pleiteando a inexistência da autodeclaração de proprietários de veículos automotores de que esses estariam em condições perfeitas de trafegabilidade e ambientais, bem como do pagamento cumulativo das taxas de emissão de CRLV e de licenciamento anual (taxa de vistoria).

Quanto ao pedido referente à “autovistoria”, impende salientar que a lide não mais persiste, pois os agravantes concordam com a suspensão da exigibilidade de tal procedimento, conforme consta da peça recursal, às fls. 4 (02).

Dessa forma, quanto à autodeclaração, caberá ao Juízo *a quo* a oportuna extinção do feito principal e, no tocante ao presente agravo, impõe o reconhecimento da perda superveniente de objeto.

Entretanto, no que concerne à abstenção da cobrança cumulativa das duas taxas mencionadas alhures, é imperioso que se reconheça a inadequação da via eleita, conforme sustentado preliminarmente pelos agravantes.

E isso, porque, a matéria trazida à análise do Poder Judiciário por meio de ação civil pública é, sim, a exigibilidade da taxa (espécie tributária revista no artigo 145, II da Constituição da República e 5º do Código Tributário Nacional) cobrada em razão do licenciamento anual de veículo automotor, a despeito da extinção da inspeção veicular como premissa à realização do licenciamento

¹ Art. 995. Os recursos não impedem a eficácia da decisão, salvo disposição legal ou decisão judicial em sentido diverso.

Parágrafo único. A eficácia da decisão recorrida poderá ser suspensa por decisão do relator, se da imediata produção de seus efeitos houver risco de dano grave, de difícil ou impossível reparação, e ficar demonstrada a probabilidade de provimento do recurso.

anual, conforme previsto no *caput* do artigo 1º do Decreto nº 46.549/2019.²

Tratando-se de tributo vinculado ao serviço de inspeção veicular, o parquet assestou a presente ACP pleiteando a que o Estado do Rio de Janeiro se abstenha de cobrá-lo e que o DETRAN forneça o CRLV (Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo) aos proprietários de automóveis sem deles exigir o pagamento da referida taxa.

Ora, evidente questão tributária que não poderia ser trazida à análise do Poder Judiciário por meio de ação civil pública, conforme dispõe o artigo 1º, parágrafo único da Lei nº 7.343/85, cuja transcrição é impositiva:

Parágrafo único. Não será cabível ação civil pública para veicular pretensões que envolvam tributos, contribuições previdenciárias, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS ou outros fundos de natureza institucional cujos beneficiários podem ser individualmente determinados.

Importante salientar que o Supremo Tribunal Federal assim decidiu:

Agravo regimental no recurso extraordinário. Ação civil pública. Ministério Público Federal. Matéria tributária. Ilegitimidade ativa. 1. Ampliação dos limites estabelecidos em lei para a dedução da base de cálculo do IRPF. **Jurisprudência assente no sentido de que falce ao Ministério Público legitimidade processual para, em ação civil pública, deduzir pretensão relativa a matéria de natureza tributária.** 2. Agravo regimental não provido.³

Não é outro o entendimento adotado pelo Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PORTARIA DO SECRETÁRIO DA FA-

² Art. 1º Fica extinta a vistoria veicular como procedimento prévio obrigatório ao licenciamento anual de veículo automotor e emissão do Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo - CRLV no âmbito do Departamento de Trânsito do Estado do Rio de Janeiro - DETRAN-RJ.

³ BRASIL. STF. RE 736365 AgR/SP. Min. DIAS TOFFOLI. Julgamento: 28/10/2014.

ZENDA DO DISTRITO FEDERAL. AUTORIZAÇÃO AO BRB BANCO DE BRASÍLIA PARA CONCESSÃO DE EMPRÉSTIMO. LEGITIMIDADE ATIVA E PASSIVA AD CAUSAM DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DO BRB, RESPECTIVAMENTE. DECLARATÓRIOS DO BRB ACOLHIDOS PARA SANAR CONTRADIÇÃO, JULGAR O SEU RECURSO ESPECIAL E NEGAR-LHE SEGUIMENTO. ACLARATÓRIOS DO DISTRITO FEDERAL REJEITADOS. 1. De início, cumpre ressaltar que, nos termos do que decidido pelo Plenário do STJ, aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas até então pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (Enunciado Administrativo 2). 2. O DISTRITO FEDERAL sustenta, em suma, que o acórdão foi omisso quanto às peculiaridades que envolvem o PRÓ-DF, restringindo-se a aplicar na hipótese dos autos o entendimento adotado no caso TARE, o que não se mostra razoável visto que o PRÓ-DF é um programa local, com beneficiários devidamente identificados e com regras inteiramente distintas do TARE. 3. O BRB-BANCO DE BRASÍLIA S.A., por sua vez, afirma que o acórdão impugnado deixou de analisar o seu Recurso Especial às fls. 549/566 ao argumento de que este teria sido inadmitido pela Corte de origem, conforme consta do relatório às fls. 666. Defende que, entretanto, seu Apelo Nobre teve seu processamento deferido pelo Presidente do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, conforme depreende-se das fls. 627/629. 4. Tendo em vista as razões apresentadas pelo BRB-BANCO DE BRASÍLIA S.A., acolhem-se os Embargos de Declaração opostos, com efeitos infringentes, passando-se à nova análise do seu Recurso Especial. **5. Nas razões do seu Apelo Nobre, o Banco sustenta o malferimento ao art. 1o. da Lei 7.347/1985 porquanto não cabe Ação Civil Pública para veicular pretensões que envolvam tributos, cujos beneficiários podem ser individualmente determinados. Alega, ainda, violação ao art. 267, VI do CPC/1973, defendendo sua ilegitimidade para integrar a lide, visto que não foi o Banco quem editou a referida Portaria 507/2002, nem os demais normativos pertinentes à matéria declinada nos autos.** 6. No que se refere ao cabimento da Ação Civil Pública, não incide, in casu, a vedação imposta pelo art. 1o., parágr. único da Lei 7.347/1985 uma vez que não veicula pretensão relativa à matéria tributária individualizável, mas anulação de ato administrativo lesivo ao patrimônio público. 7. Essa

conclusão está em consonância com a orientação adotada pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 576.155/DF, submetido ao regime de repercussão geral, de relatoria do Ministro RICARDO LEWANDOWSKI. 8. A respeito da sua ilegitimidade passiva, verifica-se que para dirimir a controvérsia seria necessário a análise de dispositivos da Constituição Federal (art. 37, § 6o., da CF/1988), bem como o exame da legislação local e do Termo de Acordo assinado entre as partes, o que é inviável em sede de Recurso Especial. 9. Dos argumentos trazidos pelo DISTRITO FEDERAL constata-se que a pretensão, na verdade, é de reapreciação do mérito da causa, o que não se coaduna com a finalidade dos Embargos de Declaração. Não se verifica, nesse caso, a existência de quaisquer dos vícios elencados no art. 535 do CPC/1973. 10. Embargos de Declaração do BRB-BANCO DE BRASÍLIA S.A. acolhidos para, sanando a contradição apontada, julgar o seu Recurso Especial, negando-lhe seguimento. Aclaratórios do DISTRITO FEDERAL rejeitados. ⁴

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. RESPONSABILIDADE PELO PAGAMENTO DE PIS/PASEP E COFINS. MINISTÉRIO PÚBLICO. ILEGITIMIDADE ATIVA. PRECEDENTES. I - O Ministério Público não tem legitimidade para promover ação civil pública visando obstar a cobrança de tributos, por se tratar de direitos individuais homogêneos, identificáveis e divisíveis, que devem ser postulados por seus próprios titulares. II - Agravo Regimental improvido. ⁵

Dessa forma, nota-se a ausência das duas condições da ação, conforme exigido pelo artigo 17 do Código de Processo Civil, no caso a legitimidade da parte e também o interesse processual, notadamente na sua vertente “interesse-adequação”.

Confira-se, por oportuno, a seguinte lição do Desembargador Alexandre Câmara:

Legitimidade é a aptidão para ocupar, em um certo caso concreto, uma posição processual ativa. Exige-se tal requisito não só para demandar (aquilo a que se costuma

⁴ BRASIL. STJ. Processo EDcl no REsp 903189/DF. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO. PRIMEIRA TURMA. Data do Julgamento: 21/08/2018.

⁵ BRASIL. STJ. Processo AgRg no REsp 637744/RS. Ministro FRANCISCO FALCÃO. PRIMEIRA TURMA. Data do Julgamento: 09/05/2006.

referir como “legitimidade para agir”), mas para praticar qualquer ato de exercício do direito de ação. Assim, exige-se legitimidade para demandar, para contestar, para requerer a produção de uma prova, para recorrer *etc.* Um ato processual só pode ser praticado validamente por quem esteja legitimado a fazê-lo. Faltando legitimidade, o ato deve ser considerado inadmissível (e, no caso de a demanda ter sido ajuizada por quem não esteja legitimado a fazê-lo, o processo deverá ser extinto sem resolução do mérito, nos termos do art. 485, VI).

(...)

A aferição do interesse de agir se dá pela verificação da presença de dois elementos: *necessidade da tutela jurisdicional* (também chamada de “interesse-necessidade”) e *adequação da via processual* (ou “interesse-adequação”).

6

Nesse sentido, o seguinte aresto do Supremo Tribunal Federal:

CONSTITUCIONAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA: MINISTÉRIO PÚBLICO: TRIBUTOS: LEGITIMIDADE. Lei 7.374/85, art. 1º, II, e art. 21, com a redação do art. 117 da Lei 8.078/90 (Código do Consumidor); Lei 8.625/93, art. 25. C.F., artigos 127 e 129, III. I. - **O Ministério Público não tem legitimidade para aforar ação civil pública para o fim de impugnar a cobrança de tributos ou para pleitear a sua restituição. É que, tratando-se de tributos, não há, entre o sujeito ativo (poder público) e o sujeito passivo (contribuinte) relação de consumo, nem seria possível identificar o direito do contribuinte com "interesses sociais e individuais indisponíveis". (C.F., art. 127).** II. - Precedentes do STF: RE 195.056-PR, Ministro Carlos Velloso, Plenário, 09.12.99; RE 213.631-MG, Ministro Ilmar Galvão, Plenário, 09.12.99, RTJ 173/288. III. - RE conhecido e provido. Agravo não provido. ⁷

Transcreve-se também os seguintes arestos que confirmam a adoção do mesmo entendimento pelo Tribunal Cidadão:

⁶ Câmara, Alexandre Freitas. O Novo Processo Civil Brasileiro. 2017. 3ª Edição. São Paulo: Atlas. P. 43-44.

⁷ BRASIL. STF. RE 248191 AgR/SP. Min. CARLOS VELLOSO. Julgamento: 01/10/2002. Segunda Turma.

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE. ART. 1º, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI N. 7.347/85. ATO DE IMPROBIDADE. OFENSA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. MATÉRIA TRIBUTÁRIA COMO CAUSA DE PEDIR. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO. AUSÊNCIA DE LEGITIMAÇÃO DA ASSOCIAÇÃO AUTORA. EXCLUSÃO DO FEITO. **1. Hipótese de ação civil pública que se encontra fora do alcance da vedação prevista no parágrafo único do art. 1º da Lei n. 7.347/85, porquanto a matéria tributária figura como causa de pedir, e não como pedido principal, sendo sua análise indispensável para que se constate eventual ofensa ao princípio da legalidade imputado na inicial ao agente político tido como ímprobo.** 2. No entanto, os demais pedidos veiculados na ação civil pública - ressarcimento dos contribuintes no valor equivalente ao excesso cobrado a título de taxa de lixo, por meio da constituição de fundo próprio, a ser posteriormente dividido entre os prejudicados - revela que se trata de pretensões inseridas na **vedação prevista na Lei de Ação Civil Pública quanto ao uso da referida medida judicial na defesa de interesses individuais e de questões tributárias.** 3. Nas ações coletivas relacionadas a direitos individuais a legitimidade do Ministério Público não é universal, e decorre diretamente da lei, que atribui ao órgão ministerial funções compatíveis com sua finalidade, nos termos do que dispõe o art. 129, IX, da CF. 4. Controvérsia nos autos que difere do que decidido pelo STF em relação ao TARE (RE 576.155, Rel. Ministro Ricardo Lewandowski, DJe 24.11.2010), hipótese em que a legitimidade do Ministério Público para impugnar o benefício fiscal baseou-se no art. 129, III, da CF, que legitima a atuação do Ministério Público nas ações coletivas em sentido estrito e difusos, e não no art. 129 IX, da CF, este último a relacionar-se de forma direta ao presente caso, por ser a fonte da proteção coletiva dos direitos individuais homogêneos. 5. Recurso especial provido, em parte, para trancar a ação civil pública no tocante aos pleitos de desconstituição dos créditos e repetição de indébito tributários, mantendo-a no que concerne aos supostos atos de improbidade, excluindo, por consequência, a Associação Sociedade de Amigos do Jardim Teixeira do feito, em razão de sua ilegitimidade ativa em demandas fulcradas na Lei n. 8.429/92.⁸

⁸ BRASIL. STJ. Processo REsp 1387960/SP. Ministro OG FERNANDES. SEGUNDA TURMA. Data do Julgamento: 22/05/2014.

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA SOBRE SALÁRIO MATERNIDADE. INCIDÊNCIA. MINISTÉRIO PÚBLICO. RECURSO. ILEGITIMIDADE. 1. **O Ministério Público não tem legitimidade para recorrer de decisão desfavorável à sociedade empresária que impetra mandado de segurança para o fim de impedir a incidência de contribuição previdenciária sobre o salário maternidade, pois não pode atuar na defesa de interesses relacionados à matéria tributária.** 2. Hipótese em que a decisão agravada não conhece do recurso especial da impetrante, em razão de o acórdão recorrido estar em sintonia com entendimento firmado em recurso repetitivo, pela incidência da contribuição previdenciária sobre o salário maternidade. 3. Agravo interno não conhecido.⁹

Além disso, outra preliminar merece acolhimento, precisamente a incompetência absoluta do Juízo.

A decisão vergastada foi proferida pelo Juízo da 16ª Vara de Fazenda Pública, que não tem, segundo dispõe a Lei Estadual nº 6.956/2015 c/c Resolução TJ/OE/RJ nº 07/2018 e Provimento CGJ nº 42/2018, competência para processar ações que versem sobre matéria tributária.

Note-se que o artigo 45 do referido diploma legal atribui aos juízes de direito em matéria de dívida ativa competência para processar e julgar, além das execuções fiscais e demais ações correlatas, também as que versem sobre matéria tributária estadual e municipal.

Transcreve-se o referido artigo:

Art. 45 Compete aos juízes de direito em matéria de dívida ativa processar e julgar:

- I - execuções fiscais e demais ações que lhes sejam correlatas;
- II - ações que versem sobre matéria tributária estadual ou municipal.

Por seu turno, a Resolução TJ/OE/RJ nº 07/2018 criou a 17ª Vara de Fazenda Pública da Comarca da Capital, por trans-

⁹ BRASIL. STJ. Processo AgInt no REsp 1640829/PR. Ministro GURGEL DE FARIA. PRIMEIRA TURMA. Data do Julgamento: 21/06/2018.

formação da 15ª Vara de Família da mesma Comarca, com competência idêntica à 11ª Vara de Fazenda Pública, a quem compete processar e julgar as ações relativas à Dívida Ativa Estadual.

Confira-se o teor do artigo 2º da Resolução TJ/OE/RJ nº 07/2018:

Art. 2º. O Juiz de Direito da 17ª Vara de Fazenda Pública da Comarca da Capital terá competência idêntica à do Juiz de Direito da 11ª Vara de Fazenda Pública, referente à Dívida Ativa Estadual.

Nesse passo, depreende-se de todo o exposto que a decisão combatida foi prolatada por Juízo absolutamente incompetente, uma vez que a competência do Juízo da 16ª Vara de Fazenda Pública resta descrita no artigo 44 da referida Lei Estadual nº 6.956/2018, que elenca as matérias de interesse da Fazenda Pública que não sejam atinentes à matéria tributária.¹⁰

Saliente-se que a competência em razão da matéria é inderrogável por convenção das partes, nos termos do artigo 62 do Código de Processo Civil, e ostenta contornos absolutos, que fulmina de nulidade o decisum no ponto referente à suspensão da cobrança cumulativa dos tributos em questão.¹¹

¹⁰ **Art. 44** Compete aos juízes de direito em matéria de interesse da Fazenda Pública processar e julgar:

I - causas de interesse do estado e de município, ou de suas autarquias, empresas públicas e fundações públicas;

II - mandados de segurança quando a autoridade coatora for estadual ou municipal, excetuadas as hipóteses de competência originária do Tribunal de Justiça;

III - habeas data, quando o órgão ou entidade depositária da informação for estadual ou municipal, excetuadas as hipóteses de competência originária do Tribunal de Justiça;

IV - mandado de injunção, quando a responsabilidade pela regulamentação do direito for de órgão estadual ou municipal, excetuadas as hipóteses de competência originária do Tribunal de Justiça;

V - ações de improbidade administrativa e populares que envolvam, direta ou indiretamente, qualquer dos entes referidos no inciso I, além das sociedades de economia mista vinculadas ao estado e a município, bem como as ações civis públicas, ressalvado em relação a estas a competência das varas especializadas;

VI - causas em que for parte instituição de previdência social federal e cujo objeto for benefício de natureza pecuniária, quando o segurado ou beneficiário tiver domicílio na Comarca e esta não for sede de Vara Federal;

VII - justificações previdenciárias e assistenciais relativas a servidores municipais e estaduais;

VIII - processar e cumprir as precatórias pertinentes à matéria de sua competência.

Parágrafo único. No caso do inciso II, considerar-se-á estadual ou municipal a autoridade coatora se as consequências de ordem patrimonial do ato impugnado houverem de ser suportadas pelo estado, por município, ou entidades por eles controladas.

¹¹ Art. 62. A competência determinada em razão da matéria, da pessoa ou da função é inderrogável por convenção das partes.

A respeito da competência em razão da matéria, colha-se a seguinte lição do professor Fredie Didier Junior:

Competência em razão da matéria: a competência em razão da matéria é determinada pela natureza da relação jurídica controvertida, definida pelo fato jurídico que lhe dá causa. Assim, é a causa de pedir, que contém a afirmação do direito discutido, o dado a ser levado em consideração para a identificação do juízo competente. É com base neste critério que as varas de família, cível, penal etc. são criadas.¹²

Assim, mostra-se evidente a probabilidade de provimento do presente agravo de instrumento, já que as preliminares arguidas pelos recorrentes reclamam acolhimento.

Por seu turno, igualmente presente o perigo de dano grave, de difícil ou impossível reparação decorrente da produção dos efeitos da decisão recorrida.

Note-se que o já combalido erário estadual certamente sofrerá severo golpe com a repentina supressão de tal fonte de receita, suspensa de forma liminar pelo Juízo *a quo*.

Por tais fundamentos, suspendo os efeitos do item II da decisão agravada até o julgamento deste recurso.

Solicitem-se as informações.

À parte agravada, para contrarrazões, na forma do artigo 1.019, inciso II, do Código de Processo Civil.¹³

Rio de Janeiro, 13 de fevereiro de 2019.

DESEMBARGADOR JOSÉ CARLOS PAES
RELATOR

¹² Didier Jr., Fredie. Curdo de Direito Processual Civil. Vol. 1. 18ª Edição. 2016. Salvador: Jus Podivm. P. 216.

¹³ II - ordenará a intimação do agravado pessoalmente, por carta com aviso de recebimento, quando não tiver procurador constituído, ou pelo Diário da Justiça ou por carta com aviso de recebimento dirigida ao seu advogado, para que responda no prazo de 15 (quinze) dias, facultando-lhe juntar a documentação que entender necessária ao julgamento do recurso;