PUC-SP
COGEAE

CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO TRIBUTÁRIO

O SEGURO OBRIGATÓRIO DE VEÍCULOS AUTOMOTORES DE VIA TERRESTRE COMO TRIBUTO

JACQUELYNE GARCIA DE LIMA CODONHO
RA00125548
Tel: (11) 99636-4839
E-mail: jacquesjanini@yahoo.com.br

São Paulo
2015

JACQUELYNE GARCIA DE LIMA CODONHO

O SEGURO OBRIGATÓRIO DE VEÍCULOS AUTOMOTORES DE VIA TERRESTRE COMO TRIBUTO

Monografia apresentada como exigência parcial para a obtenção do certificado de especialização em Direito Tributário, sob a orientação da **Professora Aurora Tomazini de Carvalho.**

SÃO PAULO
2015

Para meu esposo, que tanto me apoiou, e me acompanhou durante as madrugadas em que me lançava a conhecer as belezas do direito tributário.

Agradeço a Deus pelo dom da vida. Ao meu esposo Silas pelo companheirismo, ensinamentos diários e demonstrações de amor, paciência e persistência. E aos meus pais que com muito esforço e luta, proporcionaram a mim e meus irmãos a condição de enfrentarmos tudo de cabeça erguida, nos ensinaram a amar e, principalmente, saber perdoar.

"É melhor tentar e falhar, que preocupar-se e ver a vida passar; é melhor tentar, ainda que em vão, que sentar-se fazendo nada até o final. Eu prefiro na chuva caminhar, que em dias tristes em casa me esconder. Prefiro ser feliz, embora louco, que em conformidade viver..."

(Martin Luther King)

RESUMO

O trabalho em questão propõe analisar o tema seguro obrigatório de veículos automotores de via terrestre - DPVAT, a fim de localiza-lo em nosso ordenamento jurídico tributário, identificando-o como tributo.

Este ainda é uma modalidade de seguro pouco estudado em nosso país, o que prejudica sua correta aplicação e possibilita interpretações divergentes e falhas. A dificuldade de visualiza-lo como tributo permite diversos absurdos e discrepâncias, bem como sua alteração quanto a prazo prescricional e valores de sua arrecadação e indenização.

A obra inicia-se com breves conceitos sobre o que é tributo, bem como o seguro DPVAT e sua aplicação na regra matriz de incidência tributária, visa elucidar o instituto para uma melhor aplicação.

Palavras chaves: tributo; seguro; DPVAT; obrigatório; conceito; diferença;

ABSTRACT

The work in question aims to analyze the issue compulsory insurance of motor vehicles of land - DPVAT in order to locate it in our tax law, identifying it as a tribute.

This is still a type of insurance little studied in our country, which hinders its proper application and allows different interpretations and failures. The difficulty of viewing it as a tribute allows many absurdities and discrepancies, as well as its change as the statute of limitations and values of its collection and indemnity.

The work begins with brief concepts of what is tax and insurance DPVAT and its application in tax incidence matrix rule, aims to elucidate the institute for better implementation.

Keywords: tribute; insurance; DPVAT; required; concept; difference;

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 10

I – Seguro Obrigatório de Veículos Automotores de via Terrestre - DPVAT

1.1 Conceito 11

1.2 Evolução histórica 12

1.3 Natureza Jurídica 13

1.4 Responsabilidade 14

1.5 Prazo Prescricional 15

II – Tributo

2.1 Definição de tributo 17

2.1.1 Compulsório 19

2.1.2 Que não constitua sanção por ato ilícito 19

2.1.3 Prestação pecuniária 19

2.1.4 Instituída em lei 20

2.1.5 Cobrada mediante atividade plenamente vinculada 20

2.2 Como determinar a natureza do tributo? 20

2.2.1 Impostos 21

2.2.2 Taxas 22

2.2.3 Contribuições de melhoria 23

2.2.4 Empréstimo compulsório 24

2.2.5 Contribuições 24

III – Regra matriz de incidência tributária

3.1 Conceito 26

3.2 Classificação 27

3.3 Descritor e prescritor da norma de incidência tributária 28

3.4 Critérios 28

IV – Aplicação ao instituto do Seguro DPVAT

4.1 Regra matriz de incidência do seguro DPVAT 30

4.2 Localização do seguro DPVAT como espécie de tributo 30

V – O seguro DPVAT como contribuição

5.1 As contribuições 33

5.2 Natureza jurídica do seguro DPVAT 34

VI – Divergências sobre o assunto

6.1 Da inconstitucionalidade da Lei nº 11.482/07 36

6.2 Veiculo não identificado – Sinistro ocorrido antes da Lei nº 8.441/92 38

CONCLUSÃO 40

BIBLIOGRAFIA 41

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como tema O Seguro Obrigatório de Veículos Automotores de Via Terrestre em nosso ordenamento jurídico tributário.

O pagamento deste seguro tornou-se obrigatório ao proprietário de veiculo automotor em meados dos anos 60. Observou-se nesta época a necessidade de proteger as vítimas de acidentes automobilísticos e suas famílias, acidentes que se intensificaram devido ao aumento do fluxo de veículos em circulação.

Apesar da relevância social e do pagamento compulsório deste instituto pelos proprietários de veículos automotores, a maior parte da população não tem conhecimento deste seguro. Há alguns anos, o Governo vem investindo em propagandas e informativos sobre o assunto, mais ainda não alcançou o conhecimento geral.

A existência dessa obscuridade se dá pelas diversas modificações que o instituto vem sofrendo ao longo de alguns anos. Em pouco tempo houve duas medidas provisórias que alteraram significativamente este beneficio, sendo passível de discussão por sua natureza tributária, a qual foi simplesmente desconsiderada.

Como toda a adequação, a cada nova norma, abre-se um vácuo temporal entre a aplicação anterior e a recente composta da inovação, surgindo dúvidas e divergência na aplicabilidade.

Posto isto, surgem questões obscuras que tratam basicamente do efetivo valor do seguro DPVAT, a diferença existente entre a indenização prevista em lei e o valor efetivamente pago pelas seguradoras e o prazo de prescrição para requerê-lo.

A identificação do seguro DPVAT como tributo e o encaixe em uma de suas espécies é primordial para uma correta aplicação do instituto.

I – Seguro Obrigatório de Veículos Automotores de via Terrestre - DPVAT

1.1 Conceito

A designação do Seguro Obrigatório de Veículos Automotores de via Terrestre pode ser observada de diferentes formas, tais como Seguro DPVAT ou apenas Seguro Obrigatório. Na verdade, a designação Seguro Obrigatório refere-se ao gênero a que pertencem este seguro, sendo uma espécie deste.

É a espécie que mais se destaca dos demais, e que também tem a maior relevância social e aplicabilidade. Para tanto, a denominação Seguro Obrigatório e o instituto, especificamente, são utilizados como sinônimos quando se trata do assunto.

O Seguro DPVAT é um seguro de natureza compulsória que deve ser pago pelos proprietários de veículos automotores que circulam em terra. Tem como finalidade resguardar o prejuízo pessoal sofrido pelo segurado, sua família ou por terceiros.

Pode ser classificado, grosso modo, como um contrato necessário, pois o poder público coíbe os proprietários destes bens a contratar o seguro, podemos entender melhor o contrato necessário com a definição dada pelo ilustre professor Marcos Bernardes Mello em sua obra Teoria do Fato Jurídico que trás *"alguém, por força de determinação de autoridade pública, é obrigado a praticar certos atos ou realizar certos negócios"*.[1]

Porem, tal instituto em nada se subsume a uma espécie de contrato, pois se encontra revestido por diversas peculiaridades que se destaca pela intervenção estatal, o que o torna impositivo ao segurado, caracterizando a inexistência de qualquer espaço para a atuação do princípio da autonomia das vontades. Veraz se faz a dispensa da vontade ao notarmos que não há nenhuma opção de escolha do segurado quanto a definição da seguradora que lhe cobre no âmbito do DPVAT, ficando tudo a cargo do Consórcio administrado pela Seguradora Líder.

Outra característica do DPVAT é que trata de seguro exclusivamente direcionado a danos pessoais, não possui previsão a danos materiais causados, tais como colisão, roubo ou furto.

[1] MELLO, Marcos Bernardes de. Teoria do Fato Jurídico. São Paulo: Saraiva, 1985. p.189.

A cobertura se dá a apenas os acidentes ocorridos em território nacional, exclusivamente estes são passiveis dessa indenização, excluindo os veículos estrangeiros, desde que não tenham contratado seguro similar com esta finalidade.

As indenizações abrangem morte, invalidez permanente e despesas médicas hospitalares. Limitando para cada uma destas modalidades um valor respectivo.

1.2 Evolução Histórica

O seguro obrigatório de veículos foi introduzido no Brasil primitivamente pelo Decreto-lei Nº73/66. O decreto apresentou em seu texto o Seguro DPVAT juntamente com outros seguros de contratação impositiva, como podemos ver:

> Art. 20. Sem prejuízo do disposto em leis especiais, são obrigatórios os seguros de: (...)
> b) **responsabilidade civil dos proprietários de veículos automotores de vias terrestre**, fluvial, lacustre e marítima, de aeronaves e dos transportes em geral. (grifo nosso)

O Decreto-lei Nº 73/66 introduziu em nosso ordenamento jurídico o Seguro DPVAT, mas sua aplicabilidade ficou a cargo do Decreto Nº 61.867 de 7/11/1967, onde tornou obrigatório aos proprietários a contratação do seguro.

A época, o instituto era tratado como responsabilidade civil e amparava danos materiais e pessoais decorrentes de acidentes automobilísticos ou sinistros, como também são chamados.

Em 1974 foi promulgada a Lei Nº 6.194, que passou a curar o instituto como seguro de danos simplesmente e exclusivamente pessoais, descaracterizando totalmente o seguro, passando de responsabilidade civil para seguro obrigatório de danos pessoais.

Contudo, a Lei Nº 6.194/74 não principiou esta alteração, pois durante o governo militar editou-se o Decreto-lei 814 de 1969, onde o seguro passou a abranger somente danos pessoais, mas com a Lei Nº 6.194 de 1974 este Decreto-lei foi revogado.

Esta lei promulgada em 1974 modificou também os valores atribuídos em cada caso, passando a vigorar o montante em salários mínimos, sendo quarenta salários mínimos por morte, até esse valor em caso de invalidez permanente e até oito salários mínimos por

despesas médicas hospitalares. A vinculação ao salário mínimo motivou-se pela inconstância da inflação, visava-se manter as indenizações em patamares aceitáveis.

Pode-se dizer que a Lei 6.194 de 1974 foi um instituto *sui generis,* pois inovou perante as demais legislações existentes, trazendo de forma única este seguro que visa amenizar os prejuízos causados a famílias e pessoas vítimas de sinistro.

Posterior a Lei, a legislação do DPVAT sofreu diversas modificações por outros atos normativos, tais como: a Lei Nº 8.441 de 1992 que basicamente, alterou o prazo para pagamento pelas seguradoras de cinco dias para quinze dias contatos da apresentação dos documentos exigidos; a Lei Nº 11.482 de 2007 que radicalizou o seguro obrigatório, alterando, mais uma vez, o prazo de pagamento de quinze dias para trinta dias, bem como os valores das indenizações e a ordem dos beneficiários da cobertura por morte; e por fim a Lei Nº 11.945 de 2008 que fracionou o corpo humano para as indenizações por invalidez permanente.

1.3 Natureza jurídica

Anteriormente, o texto legal trazia a expressão responsabilidade civil, e assim o seguro obrigatório era considerado, afastando qualquer tipo de discussão. De acordo com Savatier, responsabilidade civil "é a obrigação que pode incumbir uma pessoa a reparar prejuízo causado a outra, por fato próprio, ou por fato de pessoas ou coisas que dela dependam".[2]

Como tratamos a pouco, a Lei nº 6.194/74 modificou o instituto, alterando-o de responsabilidade civil para seguro obrigatório de danos pessoais. Com isso, a nomenclatura utilizada passou a ser de seguro de responsabilidade civil dos proprietários de veículos automotores de vias terrestres para Seguro Obrigatório de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre – DPVAT.

A natureza jurídica do Seguro DPVAT foi diversificada, pois para este, não havia necessidade de demonstrar a culpa, apenas de comprovar a existência do acidente e sua relação com o ocorrido a vítima. Tinha como objetivo reparar os danos causados pelo sinistro e não o ato ilícito em si. Ele apresentava-se como responsabilidade civil, mas sempre foi, em sua aplicabilidade, um seguro obrigatório de danos.

[2] SAVATIER. Apud Rodrigues, Silvio. Direito civil: Responsabilidade civil. 16ª Ed. São Paulo: Saraiva, 1998. 4 vol. p.6.

Evidenciamos essa incongruência na denominação anteriormente utilizada no que apresenta a obra "O contrato de seguro: de acordo com o novo código civil brasileiro":

> Muito comumente se inclui entre os seguros obrigatórios de responsabilidade civil o seguro de proprietários de veículos automotores de via terrestre, o chamado seguro DPVAT. Bem examinado, o seguro em questão, apesar de sua nominação, não é de responsabilidade civil, e sim de danos, vez que a indenização deve ser paga à vítima independentemente da apuração de responsabilidade. Para que fosse de responsabilidade civil, o seguro DPVAT só deveria operar quando existisse situação capaz de engendrar a responsabilização do segurado, o que não é o caso. A pacificação jurisprudencial de abatimento deste seguro da indenização devida pelo responsável não lhe transmuda a natureza, apenas lhe imprime caráter indenizatório e o abatimento é permitido porque o seguro é custeado pela parte responsável pela indenização. O seguro DPVAT, por não se enquadrar como seguro obrigatório de responsabilidade civil, e sim seguro obrigatório de danos, prossegue regido por legislação especial.[3]

1.4 Responsabilidade

O seguro DPVAT adotou a responsabilidade subjetiva como pressuposto para pagamento da indenização cabível. A denominada teoria do risco se dá quando a prova de culpa do agente causador é dispensável para que ocorra o dever de indenizar.

A Lei nº 6.194/74 trás a aplicabilidade da responsabilidade subjetiva claramente como podemos verificar:

> Art. 5º. O pagamento da indenização será efetuado mediante simples prova do acidente e do dano decorrente, independentemente da existência da culpa, haja ou não resseguro, abolida qualquer franquia de responsabilidade do segurado.
> Art. 6º. No caso de ocorrência do sinistro no qual participem dois ou mais veículos, a indenização será paga pela Sociedade Seguradora do respectivo veículo em que cada pessoa vitimada era transportada.
> § 1º Resultando do acidente vítimas não transportadas, as indenizações a elas correspondentes serão pagas, em partes iguais, pelas Sociedades Seguradoras dos veículos envolvidos.

[3] TZIRULNIK, Ernesto; CAVALCANTI, Flávio de Queiroz Bezerra; PMENTEL, Ayrton. O contrato de seguro: de acordo com o novo código civil brasileiro. 2ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p.147.

> § 2º Havendo veículos não identificados e identificados, a indenização será paga pelas Sociedades Seguradoras destes últimos.

O Código Civil brasileiro afasta qualquer dúvida com seu artigo 927, parágrafo único, que trás:

> Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.
> Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, **independentemente de culpa, nos casos especificados em lei**, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para direitos de outrem. (grifo nosso).

Pode-se dizer que, sendo este seguro um seguro de cunho extremamente social, o legislador se preocupou em caracterizá-lo na teoria do risco, afastando qualquer prejuízo maior que as vítimas e seus beneficiários poderiam sofrem além do dano efetivamente.

1.5 Prazo prescricional

Para esta questão de prazo prescricional, devemos lembrar que o seguro DPVAT, como já salientamos, não se trata de um seguro de responsabilidade civil, e sim, um seguro de danos que tem como objetivo amenizar os danos sofridos em caso de sinistro.

Dito isto, a prescrição para este instituto, segundo entendimento, tem base no artigo 205 do Código Civil que descreve que "A prescrição ocorre em dez anos, quando a lei não lhe haja fixado prazo menor".

Diferente do que alegam as Seguradoras e temos visto na maior parte dos julgados, a prescrição não se pode fundar no artigo 206 do Código Civil que apresenta:

> Art. 206. Prescreve:
> (...)
> § 3º Em três anos:
> (...)
> IX - a pretensão do beneficiário contra o segurador, e a do terceiro prejudicado, no caso de seguro de responsabilidade civil obrigatório.

Isto, pois o artigo cita, especificamente, o seguro de responsabilidade civil obrigatório e o seguro DPVAT se trata de seguro de danos pessoas, repetimos, e não de responsabilidade civil.

Podemos verificar a afirmação do prazo decenal de prescrição no julgado que segue:

> SEGURO DPVAT - O ARTIGO 206, §3°, INC. IX, DA LEI 10.406/02, EMBORA VERSE SOBRE SEGURO OBRIGATÓRIO, TRATA DAQUELES ENVOLVENDO RESPONSABILIDADE CIVIL - COMO O PAGAMENTO DO SEGURO DPVAT INDEPENDENTE DA EXISTÊNCIA DE ATO ILÍCITO, APLICASE, À MÍNGUA DE REGRA ESPECÍFICA, A REGRA GERAL DO ARTIGO 205 - RECURSO PROVIDO.
> "O prazo de três anos de que trata o artigo 206, §3", inciso IX, do Código Civil, refere-se às hipóteses elencadas nas alíneas "b", "c" e "m", do Decreto-Lei n" 73/66, aplicando-se, para o seguro DPVA T, à míngua de qualquer artigo específico, a regra geral do artigo 205". (Apelação sem revisão nº 1114782-0/2, Seção de Direito Privado, 35ª Câmara, Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Relator: Des. Artur Marques. Julgado em 13/08/2007).

No mesmo sentido:

> RECURSO DE APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO DE COBRANÇA DE SEGURO OBRIGATÓRIO (DPVAT) - ACIDENTE DE TRÂNSITO QUE OCASIONOU MORTE DO FILHO DA AUTORA - PRESCRIÇÃO - INOCORRÊNCIA - APLICAÇÃO DO ARTIGO 205 DO NCC - COMPROVAÇÃO DO NEXO CAUSAL ENTRE O ACIDENTE E A MORTE DA VÍTIMA - CONDENAÇÃO EM 40 (QUARENTA) SALÁRIOS MÍNIMOS - POSSIBILIDADE - SIMPLES CRITÉRIO DE CÁLCULO DO VALOR INDENIZATÓRIO, NÃO SE CONSTITUINDO EM FATOR DE CORREÇÃO MONETÁRIA - INAPLICABILIDADE DAS RESOLUÇÕES EMANADAS DO CNSP - ÓRGÃO INCOMPETENTE PARA ESTABELECER VALORES INDENIZATÓRIOS - APLICAÇÃO DO ARTIGO 3º DA LEI N° 6.194/74 - RECURSO IMPROVIDO. O prazo prescricional para pretensão de cobrança de seguro obrigatório - DPVAT, por não ter ele natureza de responsabilidade civil é de 10 (dez) anos, consoante artigo 205 do novel Código Civil. Uma vez demonstrado pela acionante, mãe de vítima fatal de acidente de trânsito, a ocorrência do sinistro e o nexo de causalidade entre o acidente automobilístico e a morte da vítima é devida a indenização decorrente de seguro obrigatório DPVAT à sua genitora, única beneficiaria, no teto máximo disposto na legislação regulamentadora da matéria, qual seja, 40 (quarenta) salários mínimos, haja vista que o acidente ocorreu em data pretérita à vigência da Lei n° 11.482/2007. Não é vedada a fixação de indenização desta natureza em salários mínimos, ao contrário, aplica-se in casu, o disposto no artigo 3º, "a", da Lei n° 6.194/74, que criou e dispõe sobre o seguro obrigatório, sem as alterações contidas em leis posteriores ao fato gerador do infortúnio (Princípio da irretroatividade da lei), mesmo porque, não pode ser levadas em conta resoluções emanadas do CNSP (Conselho Nacional de Seguros Privados), porque referidos órgão, não têm competência para estabelecer regras afetas ao quantum indenizatório, além de que, resoluções de órgão, qualquer que seja ele, não tem o condão de revogar disposições apregoadas em Lei. (Apelação nº 32158/2009, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, Relator: Des. Jurandir Florêncio de Castilho. Julgado em 25/05/2009).

Contudo, o Superior Tribunal de Justiça, aprovou a súmula 405 com o entendimento sobre o prazo prescricional de 3 (três) anos para demanda do seguro DPVAT. Considerando para isso, que o seguro DPVAT tem caráter de seguro de responsabilidade civil, o que é forçoso e continua a ser discutido na esfera do Supremo Tribunal Federal.

Por tanto, atualmente, tem sito aplicado à prescrição trienal aos casos ocorridos a luz do Novo Código Civil, ocasionando prejuízo a parte que se visa proteger com esse instituto.

II – Tributo

2.1 Definição de tributo

Observando os ensinamentos do professor Paulo de Barros Carvalho, este dispõe que:

> Tributo é nome de uma classe de objetos construídos conceptualmente pelo direito positivo. Trata-se de palavra ambígua que pode denotar distintos conjuntos de entidades (relação jurídica, direito subjetivo, dever jurídico, quantia em dinheiro, norma jurídica e, como prefere o Código Tributário Nacional, a relação jurídica, o fato e a norma que juridiciza o fato). [4]

Temos que, a conceituação realizada no presente trabalho deverá tomar como base o artigo 3º do Código Tributário Nacional, pois este disseca os pontos essenciais para identificar um tributo. Como se pode observar no referido dispositivo:

> Art. 3º. Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou sujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

Como se pode verificar o artigo 3º do CTN é um enunciado prescritivo, que traz de forma pontual o que é tributo, prescrevendo os comportamentos que quando e se praticados conjuntamente serão tributos. Ele conceitua a partir de um fracionamento do que vem a ser tributo, ou melhor, ele parte de um princípio inverso, ou seja, pontua as características necessárias para que uma determinada cobrança se enquadre como tributo, onde para tanto irá necessitar preencher o rol pré-determinado pelo artigo em sua integralidade.

Posto isto, resta claro que algumas características se destacam, tais como a compulsoriedade, a não ocorrência de sanção por ato ilícito do fato que deu origem a prestação, o caráter pecuniário da prestação, instituição em lei e cobrança mediante atividade plenamente vinculada.

Assim se faz necessária uma breve explanação sobre essas características, permitindo uma melhor compreensão.

[4] CARVALHO, Paulo de Barros. Direito tributário, linguagem e método. 4ª Ed. São Paulo: Editora Noeses, 2011. p.402.

2.1.1 Compulsório

Esta palavra tem origem no latim *compulsu* e está relacionada com compulsão. Compulsoriedade é uma coisa imposta, que deve ser cumprida forçosamente ou de forma obrigatória, compelindo o sujeito a fazer alguma coisa.

Esta obrigação tem a força de afastar as prestações espontâneas, dispensando considerar a vontade do sujeito passivo, obrigando seu cumprimento em detrimento de sua vontade.

2.1.2 Que não constitua sanção de ato ilícito

Apenas será tributo quando o fato que o fez surgir não constitua sanção por ato ilícito, tal como magistralmente descreve Paulo de Barros Carvalho:

> Foi oportuna a lembrança trazida pelo artigo 3º do CTN, uma vez que os acontecimentos ilícitos vêm sempre atrelados a providência sancionatória e, fixando-se o caráter ilícito do evento, separa-se, com clareza, a relação jurídica do tributo da relação jurídica atinente às penalidades exigidas ao fato que lhe deu origem que pode ser reconhecida a índole da relação. [5]

A presença especifica desse termo permite a distinção entre outras possíveis cobranças que não se enquadrariam na definição de tributo, sua presença assevera que a licitude é essencial para o nascimento da obrigação.

2.1.3 Prestação pecuniária

O termo prestação pecuniária determina que o pagamento do tributo deva ocorrer em moeda, dinheiro, não deixando brechas para outras formas de cumprimento tais como troca em serviços ou dação de bens.

De acordo com a lei, o pagamento em pecúnia possui o condão necessário para a extinção do crédito tributário.

[5] CARVALHO, Paulo de Barros. Direito tributário, linguagem e método. 4ª Ed. São Paulo: Editora Noeses, 2011. p.403.

2.1.4 Instituída em lei

A presente delimitação tem como objetivo assegurar o não surgimento de obrigações pecuniárias compulsórias por vontade ou mero interesse do sujeito passivo.

Reforça o princípio da legalidade existente no artigo 5º, inciso II da Constituição Federal, bem como o princípio da estrita legalidade presente no artigo 150, inciso I também da Constituição Federal.

2.1.5 Cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada

Tal como destacado, a cobrança dos tributos deverá ocorrer por intermédio de atividade administrativa plenamente vinculada, ou seja, o sujeito passivo exercerá atos próprios para a efetiva cobrança, tal como o lançamento que é a atividade pela qual se verifica a ocorrência da obrigação tributária, identificando o fato jurídico tributário, o devedor e o montante devido.

Todos os atos de cobrança são de competência privativa da administração tributária, estando abrigado pelo princípio da legalidade. A atividade vinculada inibe a liberdade da autoridade administrativa em apreciar a conveniência e a oportunidade de agir, estando restrita ao comando legal.

É bom ressaltar que caso ocorra omissões na lei estas serão preenchidas pela edição de ato normativo, ou seja, a determinação ou cobrança do tributo será sempre vinculada a uma norma.

2.2 Como determinar a natureza do tributo?

É vital para o presente estudo delimitarmos que entendemos o sistema tributário como pentapartido, ou seja, composto por cinco espécies tributárias, quais sejam, impostos, taxas, contribuições de melhoria, empréstimo compulsório e contribuições.

Para que uma determinada norma seja enquadrada como tributo basta analisar os requisitos previstos no artigo 3º do CTN, devendo preencher todos eles para considera-lo um tributo, porem, para que seja localizada sua natureza, a espécie tributária a que pertence,

apenas sua denominação não é suficiente, posto que cada tributo possui ao menos uma peculiaridade que o faz se enquadrar como de determinada espécie.

Por primeiro, deve se observar tal como assevera Paulo de Barros Carvalho, o exame da base de cálculo "a fim de que a natureza particular do gravame se apresente na complexidade de seu esquematismo formal" [6], ou seja, ao analisar a base de cálculo, de plano, terá a distinção entre imposto, taxa e contribuição de melhoria, o que permitirá mais facilmente o encaixe do tributo em determinada espécie.

Relevante também se faz observar a hipótese de incidência, que é composta pelo verbo e seu complemento que, de forma abstrata, descrevem um fato do contribuinte ou a atuação do Estado. Bem como a observação da destinação da arrecadação e a forma de restituição do tributo, pois apenas estes possuem o condão de diferençar o empréstimo compulsório e as contribuições. Sem a observância desses dois últimos, ocorre a possibilidade de existência de apenas três espécies tributarias, os impostos, taxas e contribuições de melhoria.

Diante desta explanação, se faz possível identificar as espécies tributárias, que como mencionadas anteriormente temos por convicção serem cinco, impostos, taxas, contribuições de melhoria, empréstimo compulsório e contribuições.

Para que seja possível a análise do seguro DPVAT como tributo e sua devida localização em uma das espécies se faz necessário uma breve introdução a cada um desses tributos.

2.2.1 Impostos

Os impostos encontram-se disciplinados pelo artigo 145, inciso I da Constituição Federal e artigo 16 do Código Tributário Nacional, institutos estes que seguem respectivamente:

> Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:
> I - impostos;
> (...)
>
> Art. 16. Imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte.

[6] CARVALHO, Paulo de Barros. Curso de Direito tributário. 24ª Ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2012. p.60.

Nos casos dos impostos, são assim classificados os tributos que possuem base de cálculo próprio e não possuem destinação, é o chamado tributo não vinculado.

É tido como não vinculado por ser isento de contraprestação Estatal, contudo, como podemos verificar há uma divergência entre o artigo 167, inciso IV da Constituição Federal e o artigo 4º, inciso II do Código Tributário Nacional no tocante a este assunto, visto que o primeiro veda a destinação da receita do imposto, o que diferencia sua espécie, já o outro determina ser irrelevante para natureza jurídica específica a destinação da receita do tributo. Ora, devemos recordar que o Código Tributário Nacional em vigor é anterior a nossa Carta Magna, sendo por tanto necessário adequa-lo a nova realidade constitucional, sendo sim a destinação ou sua ausência são importantes para identificar a natureza jurídica do imposto, tal como prescreve a Constituição Federal.

Vale ressaltar também que esta espécie de tributo é a maior fonte de arrecadação, possui fundamento em obrigação pessoa e é exigível com base na capacidade econômica ou contributiva do contribuinte e em virtude da competência tributária.

2.2.2 Taxas

A taxa é a prestação pecuniária dada pelo contribuinte a uma contraprestação Estatal exercida ou posta à disposição. Sua definição encontra-se disciplinada nos artigos 145, inciso II da Constituição Federal e artigo 77 do Código Tributário Nacional, tal como seguem respectivamente:

> Art. 145. A União, os 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;
> (...)

> Art. 77. As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm 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.
> Parágrafo único. A taxa não pode ter base de cálculo ou fato gerador idênticos aos que correspondam a imposto nem ser calculada em função do capital das empresas.

As taxas têm como característica a não utilização da base de cálculo dos impostos. Possuem como hipótese de incidência o exercício do poder de polícia ou pela utilização de prestação efetiva ou potencial de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição.

Este tributo tende a ser confundido e até mesmo classificado de forma equivocada, visto que possui semelhança ao instituto da tarifa, o que recai na questão do artigo 4º, I do Código Tributário Nacional, que independe a denominação do tributo. Grosso modo, o que diferencia taxa de tarifa é a razão da essencialidade do serviço público prestado.

2.2.3 Contribuições de melhoria

Contribuição de melhoria é a tributação existente quando o Estado, ao realizar uma obra pública, gera uma valorização do imóvel do contribuinte, sendo devido por tanto o tributo. Tal instituto esta avençado nos artigos 145, III da Constituição Federal e artigo 81 do Código Tributário Nacional, como se pode analisar respectivamente:

> Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:
> (...)
> III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.
> (...)

> Art. 81. A contribuição de melhoria cobrada pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado.

A contribuição de melhoria tem como característica própria o acréscimo patrimonial que sobreveem ao contribuinte pela realização de obra pública, gerando assim um direito do ente público de ser ressarcido pelo valor gasto na obra.

Diante do exposto, temos neste caso uma destinação de receita, sendo um tributo vinculado ao que lhe deu causa (obra pública), que deverá cumprir com dois requisitos quantitativos, o valor total da obra e a valorização individual percebida pelo contribuinte. Ou seja, apenas será exigível quando ocorrer efetiva melhoria e valorização no imóvel.

Outra importante observação é que sua instituição deve ser amparada por lei complementar.

2.2.4 Empréstimo compulsório

O empréstimo compulsório é um tributo que consiste na tomada compulsória de certa quantidade em dinheiro do contribuinte a título de "empréstimo", tendo o Estado um prazo fixo para realizar sua devolução. Temos sua regulamentação no dispositivo que segue:

> Art. 148. A União, mediante lei complementar, poderá instituir empréstimos compulsórios:
> I - para atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência;
> II - no caso de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional, observado o disposto no art. 150, III, "b".
> Parágrafo único. A aplicação dos recursos provenientes de empréstimo compulsório será vinculada à despesa que fundamentou sua instituição.

Este se delimita por seu caráter excepcional e vinculado, onde apenas poderá ser instituído e cobrado a fim de atender despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência, ou então em caso de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional, observado o disposto no artigo 150, inciso III da Constituição Federal.

Outra peculiaridade é que os recursos adquiridos estão vinculados especificamente à despesa que o fundamentou.

2.2.5 Contribuições

As contribuições podem ser classificadas em três espécies: as sociais; as de intervenção no domínio econômico e as de interesse das categorias profissionais, estando disciplinado na Constituição Federal pelo artigo 149, que segue:

> Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.

É um tributo cuja instituição é destinada ao financiamento de planos de Previdência Social, de programas que impliquem intervenção no domínio econômico, ou ao atendimento

de interesses de classes profissionais ou categorias de pessoas, servindo-os de benefícios econômicos ou assistenciais.

As contribuições estão diretamente ligadas com a destinação de sua receita, onde sua instituição apenas se dá com o preenchimento do pressuposto essencial que é a destinação do produto arrecadado, pois os artigos 149 e 195 da Constituição Federal disciplinam que este tributo será utilizado como instrumento de atuação estatal em determinadas áreas sob sua responsabilidade, ou seja, devendo não apenas demonstrar a que se destina, mas também investir propriamente sob pena de ser a cobrança inconstitucional e passível de restituição.

Faz-se necessário a distinção entre contribuições sociais gerais, de interesse das categorias profissionais e as de intervenção no domínio econômico.

Com relação as contribuições sociais gerais, Paulo Ayres Barreto dispõe que:

> As contribuições sociais gerais destinam-se ao financiamento das demais áreas de atuação da União, no campo social, que, como dissemos tem grande abrangência. A ordem social é fundada no primado do trabalho e objetiva o bem estar e a justiça social. Engloba o direito à educação, cultura e habitação. [7]

Já as contribuições de interesse das categorias profissionais têm sua aplicação adstrita ao financiamento das respectivas categorias profissionais ou econômicas; figurando como instrumento de atuação do Estado, nessas respectivas áreas.

Por fim, as contribuições de intervenção no domínio econômico, Paulo Ayres Barreto disciplina que "são tributos que se caracterizam por haver uma ingerência da União sobre a atividade privada, na sua condição de produtora de riqueza."[8]

[7] BARRETO, Paulo Ayres. Contribuições regime jurídico. 1ª Ed. São Paulo: Editora Noeses, 2006.p.104.
[8] BARRETO, Paulo Ayres. Contribuições regime jurídico. 1ª Ed. São Paulo: Editora Noeses, 2006.p.114.

III – Regra matriz de incidência tributária

3.1 Conceito

A regra matriz de incidência tributária é uma teoria desenvolvida pelo professor Paulo de Barros Carvalho e tem por base a delimitação da hipótese e do consequente das regras instituidoras de tributos, onde estabelece seus requisitos.

É um esquema lógico-semântico que tem como objetivo revelar o conteúdo da norma e por isso, pode ser utilizado na construção de qualquer norma jurídica em sentido estrito, sendo assim essencial para o trabalho em questão, pois possibilitará com maior clareza a identificação do Seguro DPVAT como tributo.

Tomando por base o entendimento do professor Paulo de Barros Carvalho, a construção da regra matriz de incidência tributária:

> "assim como de qualquer norma jurídica, é obra do intérprete, a partir dos estímulos sensoriais do texto legislado. Sua hipótese prevê fato de conteúdo econômico, enquanto o consequente estatui vinculo obrigacional entre o Estado, ou quem lhe faça as vezes, na condição de sujeito ativo, e uma pessoa física ou jurídica, particular ou pública, como sujeito passivo, de tal sorte que o primeiro ficara investido do direito subjetivo público de exigir, do segundo, o pagamento de determinada quantia em dinheiro. Em contrapartida, o sujeito passivo será cometido do dever jurídico de prestar aquele objeto. Essa meditação nos autoriza a declarar que, para obter-se a formula abstrata da regra-matriz de incidência, é mister isolar as proposições em si, como formas de estruturas sintáticas; suspender o vector semântico da norma para as situações objetivas, constituídas por eventos do mundo e por condutas; e desconsiderar os atos psicológicos de querer e de pensar a norma."[9]

Posto isto, podemos dizer que a regra matriz de incidência tributária é o desmembramento de uma determinada norma, responsável por identificar cada elemento que a compõem, permitindo que esta seja delimitada facilitando sua aplicação aos casos concretos. É um método que tem caráter de norma em sentido estrito, visto que para identifica-la há

[9] CARVALHO, Paulo de Barros, Direito Tributário Linguagem e Método, Editora Noeses, 4ª Edição, pág. 611.

necessidade de detalhar todo o ordenamento e é revestida da mesma força e alcance de uma norma em sentido estrito.

Sua funcionalidade operacional no direito tributário é justamente a compreensão do todo que a regra proporciona, pois identificando a hipótese e o consequente, podemos observar os efeitos e as relações jurídicas. Isto por que se identifica na hipótese o objeto ou acontecimento, seu local e momento ocorrido, bem como no consequente se identifica os sujeitos (ativo e passivo), determinando a obrigação, proibição ou permissão para algo e o critério quantitativo da norma.

3.2 Classificação

A regra matriz de incidência tributária se enquadra como uma regra de comportamento, como norma primária, mais especificamente como norma primária dispositiva e sua incidência é geral e abstrata. Para melhor compreensão elucidaremos cada uma dessas classificações.

É uma regra de comportamento, visto que tem como objetivo disciplinar a conduta entre os sujeitos, dispondo sobre a conduta do devedor da prestação fiscal, perante o credor da prestação. A norma de comportamento é aquela que rege o comportamento das pessoas em suas relações de intersubjetividade, o que a difere da norma de estrutura, que é aquela que dispõe sobre a maneira de como deve ser, a norma jurídica, criada, transformada ou até mesmo, expulsa do sistema.

A regra matriz também pode ser classificada como norma primária, pois possui estrutura implicacional que associa um ato ou fato lícito de possível ocorrência a uma relação jurídica que obriga um determinado sujeito passivo a arcar com o ônus do tributo. A norma primária é aquela que delimita o que é proibido, o que pode e o que não pode fazer, é a ideia do proibido, permitido e obrigatório, já a norma secundária se relaciona com a obrigação do juiz de impor a sanção quando incorrer no pressuposto.

As normas primárias podem ser dispositivas dou sancionadoras. Serão dispositivas quando estabelecerem relações jurídicas de direito material decorrente de fato lícito. Por outro lado, serão sancionadoras quando estabelecerem relações jurídicas de direito material decorrente de fato ilícito, violando o cumprimento de um dever jurídico. Posto isto, é também classificada como norma primária dispositiva, pois regula relações jurídicas de direito

material decorrente de fato lícito, podemos destacar a máxima utilizada no direito tributário que tributo não é sanção, e sim, dever decorrente de fato lícito.

E por fim, a regra matriz de incidência é norma geral e abstrata, pois em seu antecedente, disciplina sobre acontecimentos futuros, incertos e de possível ocorrência, que são a identificação do fato jurídico, bem como em seu consequente disciplina sobre critérios identificadores de uma futura relação jurídica.

3.3 Descritor e prescritor da norma de incidência tributária

Neste momento se faz necessário uma breve explanação sobre o descritor e o prescritor da norma de incidência tributária, que são partes distintas da regra matriz de incidência.

O descritor ou hipótese tem como função dispor sobre o critério material da norma, ele descreve o comportamento que é representado pelo verbo e seu complemento, o critério temporal condicionando o tempo e também o critério espacial que delimita a área de incidência.

Já o prescritor ou consequente tem função de disciplinar a relação entre os sujeitos, onde o sujeito ativo tem o direito subjetivo de exigir do sujeito passivo o cumprimento de uma conduta, e em contrapartida, tem a obrigação jurídica de realizá-la.

3.4 Critérios

Os critérios da regra matriz de incidência tributária são divididos em critérios do antecedente e critérios do consequente.

Nos critérios do antecedente encontramos o critério material, o critério espacial e o critério temporal. O critério material é o enunciado que delimita o núcleo do acontecimento, é o verbo mais seu complemento. O critério espacial é a delimitação do local em que o evento deve ocorrer para configurar o fato jurídico tributário. O critério temporal é a descrição que demarca o instante em que se considera ocorrido o fato.

Os enunciados presentes no antecedente das normas abstratas, trás a hipótese de incidência tributária, onde descreve os textos de direito positivo.

Já nos critérios do consequente encontramos o critério subjetivo ou critério pessoal e o critério quantitativo. O critério subjetivo ou pessoal é composto pelo enunciado que delimita os sujeitos da relação, onde o sujeito ativo é o titular do direito subjetivo de receber a prestação e o sujeito passivo é o titular do dever de cumprir a prestação. O critério quantitativo é aquele que determina o objeto pecuniário da prestação tributária, que pode ser identificado pela base de cálculo e pela alíquota, vale ressaltar que a base de calculo é a perspectiva dimensível da hipótese de incidência e alíquota é o componente aritmético que juntamente com a base de calculo compõe o valor numérico da dívida.

O consequente é o prescritor da regra matriz e tem como função estabelecer os critérios de identificação da relação jurídica que se instaura com a constituição do fato jurídico tributário.

IV - Aplicação ao instituto do Seguro DPVAT

4.1 Regra matriz de incidência do Seguro DPVAT

Após a conceituação e explanação sobre o Seguro DPVAT, Tributo e a Regra matriz de incidência tributária, é possível a aplicação da regra matriz para identificarmos o seguro DPVAT como tributo, e utilizarmos as peculiaridades para o definirmos em uma das espécies.

Para maior clareza, faremos a aplicação em tópicos, iniciando pelo prescritor ou hipótese, bem como seus critérios, que são material, espacial e temporal, e depois explorando o consequente ou descritor, assim como o critério pessoal e o quantitativo.

Regra matriz de incidência tributária do seguro DPVAT
Hipótese
Critério material – possuir veículo automotor de via terrestre
Critério espacial – todo território nacional
Critério temporal – coincide com o do IPVA, ou no momento em que se efetuar o licenciamento do veículo, a depender de cada região. Obs.: Sem o recolhimento do seguro DPVAT não é possível licenciar o veículo.
Consequente
Critério pessoal – o sujeito ativo é a União e o sujeito passivo é o proprietário do veículo automotor
Critério quantitativo – a base de cálculo e a alíquota não tem definição numérica, pois determina o artigo 12, § 3º da Lei 6.194, de 1974, que o Conselho Nacional de Seguros Privados estabelecerá anualmente o valor correspondente ao custo da emissão e da cobrança da apólice ou do bilhete do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por veículos automotores de vias terrestres.

Mediante a tabela acima, podemos observar o desmembramento da norma jurídica do seguro DPVAT e identifica-lo claramente como um tributo. O que nos resta neste momento é classifica-lo em uma das espécies tributarias.

4.2 Localização do Seguro DPVAT como espécie de tributo

Neste segundo momento se faz necessário o antigo método da exclusão, pontuando semelhanças e diferenças das espécies tributárias. Para tanto começaremos pelos impostos.

O seguro DPVAT não pode ser classificado como imposto visto que, nos casos dos impostos, apesar de possuírem base de cálculo próprio, não possuem destinação o que ocorre

com o tributo em análise, pois o valor da prestação pecuniária despendida é destinado ao pagamento de indenização às vítimas ou seus beneficiários.

Por outro giro, partiremos para a possibilidade de ser uma taxa. Como bem vimos taxas não podem utilizar base de cálculo dos impostos, o que não ocorre no caso do seguro DPVAT. Contudo, a base de cálculo da taxa deve corresponder diametralmente às atividades prestadas em caráter pessoal e divisível. Sendo assim, não podemos classificar o seguro DPVAT como uma taxa, pois o valor recolhido não se destina a atividade prestada em caráter pessoal e divisível, na maioria das vezes nem ao próprio contribuinte, excluindo assim essa espécie.

Tendo afastado a contingência de ser imposto e taxa, verificaremos se encontramos a aptidão para o enquadrarmos como contribuições de melhoria. Estas têm como característica própria o acréscimo patrimonial que sobreveem ao contribuinte pela realização de obra pública, gerando assim um direito do ente público de ser ressarcido pelo valor gasto na obra. Ou seja, resta nítido a impossibilidade de ser este tributo, visto que não há acréscimo patrimonial e não gera direito de ressarcimento ao Poder Público, o que também exclui nosso próximo tributo, o empréstimo compulsório, apesar de ser utilizado para a despesa que o fundamentou, não se trata de caráter excepcional, despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência, ou então em caso de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional.

Por fim, temos as contribuições, estas estão diretamente ligadas com a destinação de sua receita, são vinculadas ao produto arrecadado e que possibilita ao Estado investir em determinadas áreas sob sua responsabilidade. Posto isto, vale ressaltar que o seguro DPVAT arrecadado se destina ao pagamento de indenização as vítimas ou seus beneficiários, que possui caráter assistencial a estes e que não deixa de ser uma forma de investimento pelo Estado.

Com isso temos nossa definição de espécie tributária, o seguro DPVAT se encontra entre as contribuições gerais. Corroborando com esta conclusão é conveniente anexar acórdãos proferidos pelo Tribunal de Justiça:

> "Direito Civil. Acidente de trânsito. Indenização por morte de irmã. Seguro obrigatório. DPVAT. Veículo não identificado. Ação de responsabilidade civil. Ilegitimidade passiva. Descabimento. Ao seguro obrigatório DPVAT, foi atribuída a natureza jurídica de **contribuição parafiscal**, conforme entendimento manifestado pelo Superior Tribunal de Justiça, não importando se o veículo foi ou não identificado e se havia prova ou não de

> contribuição para o seguro. Precedentes: STJ, REsp nº 68146/SP, REsp nº 218.418/SP.
>
> (...)
>
> O Superior Tribunal de Justiça em acórdão recente tem se manifestado no sentido de **descaracterizar o seguro obrigatório DPVAT como contrato**, instituto do Direito Civil (...)" (TRIBUNAL DE JUSTIÇA-Décima Oitava Câmara Cível-Apelação Cível nº 2003.001.04685-Ação: 2002.001.87150 – Indenizatória. Comarca Capital – 24ª Vara Cível- Relator Desembargador Nagib Slaibi Filho) **(Grifo nosso)**

> AÇÃO COM PEDIDO DE COBRANÇA DE SEGURO. DPVAT. MORTE DO MARIDO. SINISTRO OCORRIDO EM 29.09.1985. ALEGAÇÃO DE ILETIGIMIDADE NO PÓLO PASSIVO FACE A NÃO EXISTÊNCIA DO CONSÓRCIO. LEI POSTERIOR QUE RECONHECE A POSSIBILIDADE DE COBRANÇA PERANTE QUALQUER DAS SEGURADORAS. SEGURO COM NATUREZA DE CONTRIBUIÇÃO PARAFISCAL. POSSIBILIDADE DE COBRANÇA DE QUALQUER DAS SEGURADORAS INTEGRANTES DO CONSÓRCIO.
>
> (TJ-PR - AC: 4514278 PR 0451427-8, Relator: José Sebastiao Fagundes Cunha, Data de Julgamento: 12/11/2009, 8ª Câmara Cível, Data de Publicação: DJ: 287)

O presente acórdão tanto da identificação do seguro DPVAT como contribuição, como também da sua descaracterização como contrato, conforme mencionado no capítulo I.

V – O seguro DPVAT como contribuição

5.1 As contribuições

Um estudo abrangente sobre as contribuições gerais se faz necessário para um maior convencimento sobre o seguro DPVAT encontrar-se presente nesta espécie.

De acordo com o prescrito no artigo 149, *caput*, da Constituição Federal, o qual segue, se encontra as diretrizes das Contribuições gerais:

> Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.

Como destacado, a competência para instituir as contribuições é exclusiva da União, devendo observar as diretrizes do instituto, os princípios constitucionais tributários, bem como respeitar a competência tributária conferida aos demais Entes Federados.

A despeito da omissão quanto à hipótese de incidência e base de cálculo, é vedado a União transcender seus atributos e ingressar nas demais esferas, conforme assevera Paulo de Barros Carvalho:

> Por conseguinte, o legislador federal, ao descrever a hipótese de incidência e base de cálculo de qualquer das contribuições previstas no artigo 149 da Carta Maior, deve limitar-se aos acontecimentos do mundo social para os quais tenha poder impositivo, respeitando o campo de atuação das outras pessoas políticas. [10]

As contribuições gerais estão sujeitas ao princípio da estrita legalidade prevista no artigo 150, inciso I da Constituição Federal, e também aos princípios da irretroatividade e da legalidade dispostos no inciso III do referido dispositivo. Ou seja, é vedada a exigibilidade ou majoração do tributo em questão sem lei anterior que o autorize, não será possível a cobrança sobre fatos que aconteceram antes da entrada em vigor da lei que o instituiu a contribuição,

[10] CARVALHO, Paulo de Barros, Direito Tributário Linguagem e Método, Editora Noeses, 4ª Edição, pág. 798.

bem como que estabelece a garantia de que a cobrança de tributo apenas poderá ocorrer no exercício fiscal seguinte da lei que o instituiu.

Outro importante dispositivo a ser mencionado é o artigo 146, III da Constituição Federal mencionado pelo artigo que trás as contribuições, posto que esse determina em sua alínea "a" que, cabe à lei complementar estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, sobre a definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos, dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo.

No caso do seguro DPVAT os entendimentos existentes, tal como vimos, o colocam como contribuição parafiscal. As contribuições parafiscais têm sua arrecadação destinada ao custeio de atividade exercida por entidades privadas que por sua vez, suas atividades em essência estão voltadas ao caráter social ou de interesse público, o que se adéqua perfeitamente a este caso.

5.2 Natureza jurídica do seguro DPVAT

A definição da natureza jurídica do seguro DPVAT como contribuição parafiscal, incorre devido a obrigatória e, por conseguinte, a compulsoriedade inerente aos dois institutos, o que os converge a um mesmo sentido.

Outro ponto a ser observado, é a intervenção do Estado nos atos que regem o seguro DPVAT, visto que o fez por meio de lei em sentido formal (Lei nº 6.194/74), atos estes que se incluem a fixação do valor do prêmio devido e da respectiva indenização em caso de sinistro, tornando evidente a conotação social de tal seguro e que caracteriza a contribuição parafiscal.

Assim como mencionado anteriormente, a necessidade de tal seguro decorre da preocupação do legislador de tutelar as vítimas de acidentes de trânsito, visando proteger os envolvidos em acidentes dessa natureza. Diante disto, o Estado não poderia definir como privado os recursos oriundos do DPVAT, pois é evidente o grau de relevância por ele outorgado.

Tendo que o DPVAT é um seguro *sui generis*, faz-se primordial destacar a divisão dos recursos arrecadados pela exação dos prêmios imputados aos contribuintes, posto que são repassados a União Federal com a seguinte destinação obrigatória: 45% para o Sistema Único de Saúde - SUS (Leis nºs 8.212/91 e 9.503/97), e 5% para o DENATRAN (Lei nº 9.503/97).

A natureza jurídica do seguro DPVAT como contribuição parafiscal decorre também do pagamento *sui generis* das respectivas indenizações, pois não observa as formalidades e requisitos próprios dos pagamentos de indenizações de seguros privados.

Nesta seara, é de se destacar parecer do Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo:

> "Pois bem. A Lei n. 11.482, de 2007, em que convertida a MP 340/2006, estabeleceu regras atinentes a alterações na tabela de imposta de renda de pessoa física; desconto de crédito na apuração de Contribuição Social sobre Lucro Líquido - CSLL; redução a zero da alíquota de CPMF; Fundo de Investimento ao Estudante do Ensino Superior; além de dispor sobre o seguro obrigatório - DPVAT, alterando o valor das suas indenizações, dentre outros dispositivos. Todas estas matérias estão classificadas como de direito tributário, posto que referentes a diversas espécies tributárias (impostos e contribuição social). É de se anotar que o seguro DPVAT configura espécie de contribuição social ou parafiscal (REsp n°s 68.146 e 218.418), dado o caráter impositivo de seu pagamento por parte dos proprietários dos veículos automotores, e ao fato de que, ocorrendo o sinistro, a indenização é devida, não importando se o veiculo foi ou não identificado, e se havia ou não prova de contribuição para o seguro - o regime da parafiscalidade constitui meio de financiamento tanto da seguridade social (INSS), quanto para a reparação dos danos decorrentes de acidentes de veículos automotores (DPVAT). E tais elementos evidenciam o seu caráter de contribuição social ou parafiscal (espécie tributária, cf. arts. 148 e 149 da CF/88), de modo que, em princípio, não se vislumbra a alegada inconstitucionalidade, por falta de pertinência temática." (TJSP - Embargos de Declaração: ED 2089352720098260100 SP 0208935-27.2009.8.26.0100 - Relator(a): Clóvis Castelo - Julgamento: 09/05/2011 - Órgão Julgador: 35ª Câmara de Direito Privado - Publicação: 13/05/2011)

Nesse diapasão, é evidente a atuação interventiva do Estado no regimento do seguro DPVAT pela sua a conotação social não podendo considerá-lo de natureza privada aplicada ao seguro comum.

VI – Divergências sobre o assunto

6.1 Da inconstitucionalidade da Lei nº 11.482/07

Com relação a esta questão o professor Voltaire Marensi se posiciona pela inconstitucionalidade da Lei. Isto por que as leis devem respeitar os princípios constitucionais de hierarquia das normas.

Sendo o DPVAT instituído por uma lei especial de hierarquia superior a uma lei ordinária, não pode ser modificado por essa, incorrendo em inconstitucionalidade formal.

O valor da indenização segundo determina a Lei nº 6.194/74, com a alteração que lhe foi promovida pela Lei nº 8.441/92, ambas, leis especiais, determina que a indenização para o caso de morte seja no equivalente a 40 vezes o salário mínimo.

A Lei nº 11.482/07, originária da Medida Provisória nº 340/06 reduziu o valor da indenização do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres fixando os valores, como vimos anteriormente.

Essa redução feita através de uma medida provisória, sem caráter de urgência, foi convertida em uma Lei de caráter geral, e por tanto é INCONSTITUCIONAL.

A Constituição Federal delimita o poder do Estado, assegurado o respeito não só aos direitos individuais (normas materiais) como ao processo legislativo (normas formais), cujas leis não podem ser elaboradas em desacordo com a constituição, sobretudo para violar o direito adquirido, a dignidade da pessoa humana, o princípio do solidarismo, o direito ao recebimento da justa indenização por ato ilícito e o processo legislativo, além de ser privativo de a União legislar sobre Direito Civil, política de seguros e seguridade social, bem como sobre contribuições, como no caso em exame.

Decerto que a Constituição Federal, no artigo 59, inciso V, inova o nosso ordenamento jurídico com a figura da medida provisória. No entanto o artigo 62 traça os liames básicos e formais de sua edição, condicionando-a aos casos "de relevância e urgência".

Também determina o artigo 49 da Constituição Federal a competência exclusiva do Congresso Nacional para "sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem o poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa", "fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer das Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da

administração indireta", bem como "zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros poderes".

De fato, em que pese a relevância dos aspectos normativos relativos à previdência social, não existem elementos para embasar a condição de urgência, sem a qual o Poder Executivo não pode editar medidas provisórias, atropelando o processo legislativo em matéria privativa da União.

Com as modificações introduzidas na Lei nº 6.194/74, que trata do Seguro DPVAT, o Poder Executivo Federal calcou de forma inequívoca o processo legislativo.

Primeiro, inexiste a relevância para o poder público, vez que as introduções vieram apenas reduzir os encargos das companhias seguradoras, sendo certo que todas elas, são sociedades anônimas de cunho privado que já estavam há mais de vinte anos realizando pagamentos com fraude à lei. O que se fazia necessário o ingresso no poder judiciário para realizar o pagamento do seguro, aos beneficiários, no montante de 40 (quarenta) salários mínimos, por força da Lei nº 6.194/74.

Todos os casos submetidos ao Poder Judiciário, com exame de mérito, condenam as seguradoras ao pagamento da diferença legal, acrescido de atualização monetária e juros. A jurisprudência dos tribunais pátrios é unânime, principalmente depois que o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal assim reconheceram em célebres julgamentos, já a mais de 15 (quinze) anos, com acórdãos votados à unanimidade.

Assim, podemos comprovar a total ausência de relevância e, especialmente, da urgência, condições estas, essenciais para a edição de medida provisória, na forma determinada pela Constituição Federal.

Ao revogar o dispositivo que determinava que os valores fossem pagos atualizados com base na data do pagamento, proporcionou as seguradoras que efetivassem o pagamento com base no valor vigente à data do acidente, ou do óbito, elevando os altos lucros das companhias seguradoras e prejudicando os beneficiários aos quais o instituto surgiu para amenizar os danos.

Devemos considerar que se os pagamentos aos benefícios já eram postergados ilegalmente por vários meses, com pedidos ilegais de documentação não exigida na lei, mesmo sabendo que iriam pagar com base no valor vigente à data do pagamento, os

beneficiários são indevidamente atrelados ao valor vigente na data da ocorrência do acidente ou do óbito, uma situação cômoda para as seguradoras.

Para tanto, a Lei nº 11.482/07 originada, em que pese não ter vício material, tem vício formal constitucional, devendo ser considerada inconstitucional, pelo poder judiciário, quando submetida ao controle de constitucionalidade (direto ou indireto).

O Supremo Tribunal Federal já decidiu que a matéria relativa ao seguro DPVAT não apresenta relevância e urgência a ensejar modificação por meio de edição de medida provisória, nisso consistindo a inconstitucionalidade do artigo 8º, da Lei nº 11.482/07, originada na Medida Provisória nº 340/06.

Nesse passo, qualquer modificação a Lei nº 6.194/74, que regulamenta o seguro obrigatório de danos pessoais (DPVAT) somente poderia ser realizado através do processo legislativo ordinário e comum, o que não ocorreu na situação desta Lei que atualmente vige.

O Juiz Douglas Bernardes Romão da Comarca de Juará Mato Grosso é um dos pioneiros no Brasil em reconhecer a inconstitucionalidade da Lei 11.482/2007, no tocante às modificações na Lei do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais, por entender que a nova legislação fere os princípios do solidarismo contidos no artigo 3º, inciso I, da Constituição Federal e, da vedação ao retrocesso, concluindo que a indenização *in caso*, corresponde a um direito individual homogêneo, o que o eleva à categoria de constitucional, conforme preceitua o artigo 127 da Constituição Federal.

Cumpre ainda esclarecer, que Leis gerais, não revogam Leis especiais, conforme expressa previsão legal contida na Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro no seu artigo 2º, § 2º:

> Art. 2º Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.
> (...)
> § 2º A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior.

6.2 Veiculo não identificado – Sinistro ocorrido antes da Lei nº 8.441/92

A inaplicabilidade do determinado pela Lei nº 8.441/92 aos sinistros ocorridos antes do advento da lei é defendido pelos representantes das Seguradoras, ignorando o caráter social do instituto e sua natureza jurídica como contribuição parafiscal.

As Seguradoras e seus representantes visam a aplicabilidade da Lei nº 8.441/92 apenas aos casos ocorridos posteriormente as modificações introduzidas pela referida lei. No entanto, as introduções feitas pela Lei supramencionada foram realizadas porque os entendimentos adotados pelos Magistrados nos Tribunais já se posicionavam da mesma maneira:

> SEGURO OBRIGATÓRIO. Lei 6.194/74. Art. 7º. Veículos identificados. Seguradora não identificada.
> - Ocorrido o fato na vigência da Lei 6.194/74, antes de modificada pela Lei 8441/92 e anteriormente à formação do consórcio de seguradoras, pode a ação ser proposta contra qualquer empresa de seguro que opere no ramo, em caso de acidente com veículo não identificado (REsp 207.630/ES, rel. o em. Min. Cesar Asfor Rocha).
> - A impossibilidade de identificação da seguradora do veículo em que estava a vítima equipara-se à falta de identificação do veículo para o efeito de aplicar-se a regra do art. 7º da Lei 6194/74. Recurso conhecido em parte e provido. (Recurso Especial nº 2001/0055208-5, 4ª Turma Julgadora, Superior Tribunal de Justiça. Relator: Ministro Ruy Rosado de Aguiar. Julgado em 12/03/2002).

No mesmo sentido:

> CIVIL. SEGURO OBRIGATÓRIO. DPVAT. ACIDENTE CAUSADO POR VEÍCULO SEM SEGURO. EVENTO ANTERIOR À LEI N. 8.441/92. IRRELEVÂNCIA. RESPONSABILIDADE DE QUALQUER SEGURADORA. PRECEDENTES. RECURSO PROVIDO.
> - Mesmo nos acidentes ocorridos anteriormente à modificação da Lei n. 6.194/74 pela Lei n. 8.441/92, a falta de pagamento do prêmio do seguro obrigatório de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres (DPVAT) não é motivo para a recusa do pagamento da indenização. (Recurso Especial nº 2001/0094099-7, 4ª Turma Julgadora, Superior Tribunal de Justiça. Relator: Ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira. Julgado em 13/1/2001).

Desta forma, conforme amplamente demonstrado nas jurisprudências acima, os beneficiários têm sim, o direito de receber o seguro obrigatório, em sua integralidade, no correspondente a 40 salários mínimos e não 20 como pretendem as Seguradoras.

Não obstante a isto, não há retroatividade da Lei para abranger fato pretérito, mas a aplicação da Lei ao tempo da liquidação do sinistro.

CONCLUSÃO

O seguro obrigatório de veículos automotores de vias terrestres foi inserido em nosso ordenamento jurídico para amenizar os danos ocasionados as vítimas de acidentes automobilísticos e a seus familiares.

A indenização é constituída pelos valores pagos no momento do licenciamento dos veículos automotores, onde seus proprietários pagam o prêmio que enseja o seguro DPVAT.

Essa soma é recebida pelo Estado e repassada ao consórcio de seguradoras, hoje representado pela Seguradora Líder dos Consórcios do Seguro DPVAT, fazendo desta e de todas as seguradoras do consórcio, responsáveis por transmitir o valor correspondente aos beneficiários.

O DPVAT consolidou-se em um caráter social de suma importância, pois desde os primórdios, houve a preocupação em resguardar os principais direitos tutelados, que são a vida e a dignidade da pessoa humana. A veracidade é tal que, adota-se a teoria objetiva, necessitando do mero nexo causal e dispensando a presença de culpa.

Tais características reiteram a natureza jurídica defendia nesta dissertação, visto que o seguro DPVAT é um tributo, classificado como contribuição parafiscal devido sua obrigatoriedade,sua compulsoriedade inerente e a efetiva intervenção do Estado.

Contudo, com o advento da Medida Provisória 340/2006, a dúvida quando ao caráter social e a proteção aos beneficiários surgiu. A referida Medida Provisória desvinculou a indenização devida do salário mínimo, fixando uma quantia para cada modalidade.

É evidente que com o lapso temporal o seguro passará a um valor ínfimo. A desvalorização da moeda nacional não é mais como dantes, mas a inflação ainda nos assombra.

Sabe-se que qualquer valor, por maior que represente, não substitui adventos como morte ou invalidez permanente de um ente querido, mas descaracterizar o seguro DPVAT como contribuição, beneficiando as seguradoras e prejudicado os beneficiários, sendo um ação desleal.

BIBLIOGRAFIA

BARRETO, Paulo Ayres. Contribuições regime jurídico. 1ª Ed. São Paulo: Editora Noeses, 2006.

CARVALHO, Paulo de Barros. Direito tributário, linguagem e método. 4ª Ed. São Paulo: Editora Noeses, 2011.

_____. Curso de Direito tributário. 24ª Ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

DINIZ, Maria Helena. Curso de Direito Civil Brasileiro: Teoria das Obrigações Contratuais e Extracontratuais. 27ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MARTINS, Rafael Tárrega. Seguro DPVAT: Seguro Obrigatório de Veículos Automotores de Vias Terrestres. 4ª Ed. Campinas: Servanda.

MELLO, Marcos Bernardes de. Teoria do Fato Jurídico. São Paulo: Saraiva, 1985.

MONTEIRO, Washington de Barros. Curso de direito civil: parte geral. 40ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

RODRIGUES, Silvio. Direito civil: Responsabilidade civil. 16ª Ed. São Paulo: Saraiva, 1998. 4 vol.

TZIRULNIK, Ernesto; CAVALCANTI, Flávio de Queiroz Bezerra; PMENTEL, Ayrton. O contrato de seguro: de acordo com o novo código civil brasileiro. 2ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.