

VOTO

O Senhor Ministro Dias Toffoli (Relator):

Das questões preliminares

De início, verifica-se que a Corte aceita, no âmbito de ação direta de inconstitucionalidade, a possibilidade de o requerente corrigir vícios sanáveis. Também o Tribunal Pleno possui entendimento de que é possível a formulação de pedido de aditamento à petição inicial para se impugnar o complexo normativo em discussão.

Nesse sentido, transcrevo trecho do voto do Ministro **Gilmar Mendes** na ADI nº 3.660/MS, Tribunal Pleno, DJe de 9/5/08, caso em que a Corte concluiu ser possível se conhecer de ação direta na qual o Procurador-Geral da República, que havia ajuizado a ação, aditou a petição inicial na fase do parecer, incluindo lei do complexo normativo no objeto da demanda:

“Tal como decidido no julgamento da Questão de Ordem na ADI nº 2.982/CE, de minha relatoria, o Tribunal Permite o aditamento ao pedido inicial formulado pelo Procurador-Geral da República por ocasião de seu parecer, em casos em que tal aditamento tenha o objetivo de incluir normas que fazem parte do mesmo complexo normativo em que estão inseridas nas normas do pedido inicial. Nessa hipótese, dispensam-se novas informações dos órgãos e autoridades dos quais emanaram as normas impugnadas e novos pronunciamentos da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República.”

Desse modo, não acolho a alegação do Governador de que a falta de impugnação de todo o complexo normativo é vício insanável ou de que o aditamento à petição inicial só poderia ter ocorrido no período anterior à prestação de informações pelos requeridos.

Passado esse ponto, verifica-se que o Procurador-Geral da República, no aditamento à petição inicial, incluiu no objeto da ação direta as disposições – até então não questionadas – referidas pelo Governador do Estado de Minas Gerais nas primeiras informações prestadas. No aditamento, o requerente deixou claro que, quanto a tais disposições, são adotadas, como fundamentos de inconstitucionalidade, “as mesmas razões deduzidas em relação às normas originariamente impugnadas”. Não acolho, portanto, as alegações de que não houve a impugnação de todo o complexo normativo.

Ademais, não acolho a alegação de que não foi juntada cópia das Leis nºs 16.052/06 e 18.726/10. A cópia dessa se encontra no doc. eletrônico nº 2 e a daquela no doc. eletrônico nº 22, protocolado após a última manifestação da Advogada-Geral da União.

Outrossim, considero ser dispensável, à luz da jurisprudência da Corte, a prestação de novas informações por parte da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais a respeito das normas acrescidas ao objeto da ação direta, as quais fazem parte, reitero, do complexo normativo e, consoante alegado pelo requerente, possuem os mesmos vícios das normas inicialmente contestadas.

No que diz respeito ao argumento de que o Poder Judiciário não pode atuar como legislador positivo, considero que essa alegação se confunde com o mérito, razão pela qual deixo de apreciá-la no presente momento.

Acolho, de outro giro, a sustentação do não conhecimento da ação direta quanto ao art. 1º da Lei nº 18.726/10 (a qual foi inserida como objeto da ação direta no aditamento à petição inicial) na parte em que alterou a redação do art. 3º, inciso III, da Lei nº 14.937/03. Com efeito, o requerente não apresentou os motivos pelos quais entende ser inconstitucional esse dispositivo (em sua nova redação), o qual, aliás, não possui conexão com as normas inicialmente questionadas. Tal inciso disciplina a isenção do IPVA quanto a veículos adaptados de pessoas com deficiência física.

Passo a examinar o mérito.

da introdução

Trata-se de ação direta na qual se pleiteia a declaração de inconstitucionalidade do art. 3º, inciso XVII, da Lei nº 14.937 do Estado de Minas Gerais, de 23 de dezembro de 2003, na redação conferida pela Lei nº 18.726/10, bem como do art. 1º da Lei nº 16.052/06, que havia alterado o referido inciso.

Para a melhor compreensão da controvérsia, transcrevo o dispositivo questionado em sua redação original e nas redações conferidas por essas duas últimas leis:

Atual redação do art. 3º, inciso XVII, da Lei nº 14.937/03, conferida pela Lei nº 18.726/10:

“Art. 3º – É isenta do IPVA a propriedade de:

(...)

XVII – veículo de motorista profissional autônomo, ainda que gravado com o ônus da alienação fiduciária, ou em sua posse em decorrência de contrato de arrendamento mercantil ou leasing por ele celebrado, desde que utilizado para o serviço de transporte escolar **prestado por cooperativa ou sindicato ou contratado pela Prefeitura Municipal, individualmente ou por meio de cooperativa ou sindicato ;** (Inciso com redação dada pelo art. 1º da Lei nº 18.726, de 14/1/2010)” (grifo nosso).

Redação do art. 3º, inciso XVII, da Lei nº 14.937/03 conferida pelo art. 1º da Lei nº 16.052/06:

“Art. 3º É isenta do IPVA a propriedade de:

(...)

XVII - veículo de motorista profissional autônomo, ainda que gravado com o ônus da alienação fiduciária, ou em sua posse em decorrência de contrato de arrendamento mercantil ou ‘leasing’ por ele celebrado, desde que utilizado para o transporte escolar na zona rural, ou desta para a zona urbana, contratado, individualmente ou por meio de cooperativa, pela Prefeitura do Município onde seja prestado o serviço.”

Redação original do art. 3º, inciso XVII, da Lei nº 14.937/03:

“Art. 3º É isenta do IPVA a propriedade de:

(...)

XVII - veículo pertencente a motorista profissional autônomo que o utilize exclusivamente para transporte escolar, na zona rural ou desta para a zona urbana, contratado pela Prefeitura do Município onde seja prestado o serviço.”

Sustenta o Procurador-Geral da República que os dispositivos questionados violaram a isonomia, a liberdade de associação e a liberdade sindical.

Do breve histórico sobre o dispositivo questionado

Nos idos de 1998, foi apresentado, na Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG), o Projeto de Lei nº 1.645/98, sugerindo-se conceder isenção quanto ao IPVA a propriedade de veículo automotor

pertencente a motorista profissional autônomo que o utilizasse exclusivamente no transporte escolar, devidamente registrado no órgão competente.

Na justificação, alegou-se que essa isenção propiciaria “maior segurança e conforto aos alunos, sobretudo crianças”. Isso porque ela incentivaria “os proprietários desse tipo de veículo (...) a operar com uma frota sempre renovada, evitando a utilização de veículos antigos e sem condições adequadas para o tráfego”. Na Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária, foi acrescentado que a medida atenderia ao interesse público, “pois é sabido que o transporte escolar é gasto com educação que pesa no bolso dos pais”.

Ocorre que, na tramitação do projeto de lei em tela, foi apresentada (e aprovada) emenda, a qual estabelecia que a isenção se aplicaria à propriedade de veículo pertencente a motorista profissional autônomo que o utilizasse exclusivamente no transporte escolar na zona rural ou dessa para a zona urbana e que fosse contratado pela Prefeitura do município em que fosse prestado o serviço. Na tramitação daquele projeto de lei, houve quem propusesse ser mais adequado não se explicitar as áreas, o que, contudo, não foi acolhido.

Adveio, assim, a Lei Estadual nº 13.202/99, estabelecendo essa isenção ao acrescentar o inciso XVII no art. 3º da Lei nº 12.735/97.

Atente-se para o fato de que a benesse, tal como aprovada, não abrangia veículos utilizados em serviços de transporte escolar sem contratação por prefeitura. Ademais, para que o veículo com o qual o serviço (desde que contratado por Prefeitura) fosse realizado pudesse ser alcançado pela isenção, o transporte escolar deveria ser realizado na zona rural ou dessa para a zona urbana.

Posteriormente, a isenção em questão foi replicada no art. 3º, inciso XVII, da Lei nº 14.937/03.

Em 2005, foi apresentado o Projeto de Lei nº 2.038/05, propondo-se a alteração na redação desse dispositivo, a fim de se esclarecer que os veículos de motoristas profissionais autônomos gravados com o ônus de alienação fiduciária ou objetos de arrendamento mercantil ou **leasing** por eles celebrados também estariam abarcados pela benesse fiscal. Na justificação do projeto, aduziu-se que a isenção deveria ser gozada por quem detém, de alguma forma, a titularidade dos veículos. Apontou-se que o contrato de **leasing** é utilizado para se comprar um veículo. Indicou-se que a

responsabilidade pelo pagamento de multas de trânsito e do IPVA é do adquirente. Nesse contexto, defendeu-se que faltaria razoabilidade ao se deixar de reconhecer a isenção em tela relativamente a tais veículos. Citou-se precedente judicial nessa direção. Por fim, reiterou-se a justificação apresentada no primeiro projeto de lei.

Na Comissão de Constituição e Justiça, ressaltou-se o fato de que a proposição também alterava a redação daquele dispositivo para prever, expressamente, que também poderiam gozar da isenção os proprietários dos veículos destinados ao transporte escolar que desenvolvessem essa atividade por intermédio de cooperativa (mantida aquela obrigatoriedade de contratação por meio da Prefeitura).

Na Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária, destacou-se (parecer de 1º turno) que a isenção em comento tinha “como objetivo a melhoria do transporte escolar na zona rural”, sendo importante que “o benefício [alcançasse] o maior número possível daqueles que [prestassem] esse serviço”.

A proposição em comento se transformou na Lei nº 16.052/06 e, com isso, foi alterada a redação do referido art. 3º, inciso XVII, da Lei nº 14.937/03.

Em 2008, adveio o Projeto de Lei nº 2.123/08, em cuja tramitação se propôs a redação atual do citado dispositivo, a fim de se ampliar o alcance da isenção do IPVA. A proposição culminou na Lei nº 18.726/10. A ampliação da benesse está mais bem explicada no campo “entenda a norma”, constante da página de acompanhamento de lei no sítio eletrônico da ALMG: (i) foi “retirada a condição de que o transporte escolar seja realizado na zona rural ou desta para a zona urbana”; (ii) “ **incluiu-se a possibilidade de que o transporte seja prestado por cooperativa ou por sindicato** ” (grifo nosso); (iii) por fim, assentou-se a possibilidade de a Prefeitura “contratar o motorista também por meio de sindicato, e não apenas de cooperativa, ou, ainda, individualmente”.

Esse breve histórico demonstra que, por meio da isenção ora questionada, foi estabelecida política pública visando baratear e melhorar (o que inclui a questão da segurança) o transporte escolar, seja ele contratado por Prefeitura (rede pública de ensino) ou não, e, ao cabo, impulsionar o acesso à educação.

Passo a tratar das alegadas inconstitucionalidades.

Da análise das alegadas inconstitucionalidades

De início, cumpre esclarecer que não está em discussão o aumento pelas diversas leis editadas pelo Estado de Minas Gerais do rol de beneficiários da isenção quanto ao IPVA, mas sim apenas uma das condições (necessidade de filiação a entidades associativas) presentes na lei para o gozo da benesse fiscal.

O art. 3º, inciso XVII, da Lei nº 14.937/03, com a redação atual (conferida pela Lei nº 18.726/10), concede isenção de IPVA quanto à propriedade de veículo de motorista profissional autônomo ainda que esse seja gravado com o ônus da alienação fiduciária ou que sua posse decorra de contrato de arrendamento mercantil ou **leasing** por ele celebrado, desde que ele seja utilizado para a prestação de serviço de transporte escolar nas hipóteses de que: (a) esse serviço seja prestado por cooperativa ou sindicato; **ou** (b) esse serviço seja contratado por prefeitura municipal, individualmente ou por meio de cooperativa ou sindicato.

Como se nota, quanto a veículo utilizado para serviço de transporte escolar prestado por proprietário não filiado a entidade associativa (cooperativa ou sindicato), o dispositivo só confere a benesse em questão caso esse serviço seja contratado por prefeitura. Ou seja, se o serviço não for contratado por prefeitura (item a), a propriedade de tal veículo não ficará isenta do IPVA.

Disso se percebe que a legislação mineira confere tratamento distinto (mais benéfico) a proprietários de veículos que prestem serviço de transporte escolar filiados a entidades associativas de transporte. Note-se que, mesmo não existindo o contrato com prefeitura, esses proprietários de veículos (filiados a tais entidades) podem gozar da benesse fiscal em alusão.

Em poucas palavras, na hipótese do item (a), na qual não se fala em contrato com prefeitura, o proprietário de veículo utilizado em serviço de transporte escolar só poderá obter a isenção em tela se ele estiver vinculado a cooperativa ou a sindicato.

No caso, inexistente, a meu ver, justificativa razoável para se conferir tratamentos diferentes a proprietários de veículos filiados a entidades associativas e a proprietários de veículos que não possuam vínculo com essas entidades, mas que prestam serviços de transporte escolar tal como aqueles. O critério de **discrímen** em questão (ser ou não filiado a sindicato ou a cooperativa) não possui nenhuma conexão com os objetivos da política

pública envolvida na isenção e vai contra os interesses constitucionais envolvidos nessa política (baratear e melhorar o transporte escolar, bem como impulsionar o acesso à educação).

De mais a mais, considero que essa condição imposta pela lei estadual resulta em meio indireto de constrangimento do proprietário de veículo a se filiar a cooperativa ou a sindicato para obter a isenção do imposto.

A Corte, no julgamento da ADI nº 1.655/AP, assentou a inconstitucionalidade de legislação do Estado do Amapá que isentava do IPVA os veículos especialmente destinados à exploração de serviço de transporte escolar devidamente regularizados junto a determinada cooperativa de transportes escolares.

Na ocasião, o Relator, Ministro **Maurício Corrêa**, além de apontar que violava o princípio da isonomia conceder isenção do imposto apenas a quem estivesse filiado a tal cooperativa, consignou que a legislação amapaense ofendia o princípio da liberdade de associação.

Nesse ponto, indicou que a legislação compelia os filiados a permanecerem filiados em tal associação e obrigava os demais a se filiarem a ela, para usufruir da benesse fiscal. Sua Excelência ainda se amparou nas manifestações da Procuradoria-Geral da República. **Vide** trecho do voto do Ministro:

“13. No mérito, a vedação constitucional de tratamento desigual a contribuintes que estão em situação equivalente não foi observada pelo legislador estadual, ao editar a lei ora atacada. Um exame mais aprofundado, após o deferimento da medida liminar, revela não ser possível, no universo dos proprietários de veículos destinados ao transporte escolar, que somente os filiados a determinada cooperativa alcancem a isenção do IPVA.

(...)

15. Além disso, o artigo 1º da Lei 351/97 ofende o princípio da liberdade de associação, uma vez que a isenção é concedida somente aos proprietários de veículos ‘devidamente regularizados junto a Cooperativa de Transportes Escolares do Município de Macapá – COOTEM’. Desse modo, aqueles que já participam da Cooperativa ficam compelidos a nela permanecer; já os que a ela não são e queiram usufruir do favor fiscal, ficam obrigados a filiar-se à entidade.

16. Sobre o tema bem esclareceu o Ministério Público Federal, ao asseverar que ‘nos termos do art. 5º, inc. XX, da Constituição Federal, ninguém pode ser compelido a associar-se ou a permanecer associado.

Vale dizer, a adesão a determinada entidade associativa, de que são espécies as cooperativas, é uma faculdade jurídica do indivíduo, não podendo o Estado, ainda que de forma indireta - por meio de concessão de incentivos fiscais, por exemplo - inibir o pleno gozo desse direito fundamental, conferindo certo privilégio exclusivamente em favor de quem se associe - e/ou permaneça associado - a uma determinada cooperativa' (fl. 58)."

Corroborando a existência de inconstitucionalidade na legislação ora em debate, como bem sustentou o Procurador-Geral da República, a orientação proferida no julgamento da ADI nº 3.464/DF, no qual o Tribunal Pleno assentou que viola a liberdade de associação bem como a liberdade sindical, ambas na dimensão negativa, disposição legal que condiciona o recebimento de benefício assistencial (seguro-desemprego) à filiação do interessado (pescador) a entidade associativa (colônia de pescadores de sua região).

O Relator, Ministro **Menezes Direito**, após destacar que "ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado" (art. 5º, inciso XX) e que "ninguém será obrigado a filiar-se ou a manter-se filiado a sindicato" normas relativas àquela dimensão negativa, asseverou ser "suficiente para configurar a violação dos aludidos princípios que o pescador artesanal seja **apenas indiretamente** compelido a filiar-se à colônia de pescadores" (grifo nosso).

Reconheço, assim, a inconstitucionalidade de se condicionar o gozo do benefício fiscal em discussão à filiação do profissional a cooperativa ou sindicato e, nesse contexto, acolho o pedido feito na petição inicial para se declarar a inconstitucionalidade da expressão "prestado por cooperativa ou sindicato ou contratado pela Prefeitura Municipal, individualmente ou por meio de cooperativa ou sindicato", constante do art. 3º, inciso XVII, da Lei nº 14.937/03, com a redação conferida pela Lei nº 18.726/10.

Esclareço que, não obstante a declaração de inconstitucionalidade abranja, formalmente, toda essa expressão, o que fica reconhecido como inconstitucional com essa técnica de decisão é apenas o **condicionamento** ora em discussão, **ficando subsistente, assim, a norma que prevê a isenção de IPVA na hipótese de contratação do serviço de transporte escolar por prefeitura**.

Atente-se para o fato de que, ao se excluir aquela expressão, o texto da lei ficará mais genérico, sem o condicionamento inconstitucional, possibilitando a isenção de IPVA quanto à propriedade de veículo (ainda

que seja gravado com o ônus de alienação fiduciária ou objeto de arrendamento mercantil) por motorista profissional autônomo que utilize o veículo para a prestação de serviço de transporte escolar (inclusive, portanto, se contratado por prefeitura). Em outros termos, haverá a continuidade normativa quanto à isenção na hipótese de contratação do serviço de transporte escolar contratado por prefeitura.

Note-se como ficará o dispositivo sem a expressão inconstitucional (a qual foi riscada):

Artigo 3º, inciso XVII, da Lei nº 14.937/03, com a redação conferida pela Lei nº 18.726/10:

“Art. 3º – É isenta do IPVA a propriedade de:

(...)

XVII – veículo de motorista profissional autônomo, ainda que gravado com o ônus da alienação fiduciária, ou em sua posse em decorrência de contrato de arrendamento mercantil ou leasing por ele celebrado, desde que utilizado para o serviço de transporte escolar prestado por cooperativa ou sindicato ou contratado pela Prefeitura Municipal, individualmente ou por meio de cooperativa ou sindicato ; (Inciso com redação dada pelo art. 1º da Lei nº 18.726, de 14/1/2010)” (tachado nosso).

Cumpra realçar que o dogma da impossibilidade de o Poder Judiciário atuar como legislador positivo é insuficiente para se impedir a técnica de decisão acima. Passo a tratar desse tema no tópico a seguir.

Da possibilidade da decisão proposta em face do dogma do legislador positivo

A respeito do presente tópico, destaco o julgamento da ADO nº 30, no qual a Corte declarou a inconstitucionalidade por omissão de dispositivo legal (art. 1º, inciso IV, da Lei nº 8.989/95) que não previu as pessoas com deficiência auditiva como beneficiárias da isenção de IPI na aquisição de automóveis com certas características, isenção que era direcionada a pessoas com determinadas deficiências. Em tal caso, igualmente se levantou a tese da impossibilidade de o Poder Judiciário atuar como legislador positivo.

Qual foi a compreensão da Corte? Foi a de que, a depender do caso concreto, essa tese é insuficiente para se afastar decisão com efeito aditivo.

Na ocasião, registrei haver casos nos quais a omissão do Poder Público compromete a dignidade da pessoa humana ou outros direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sendo que o prolongamento da omissão apenas tornaria mais contundente essa ofensa. Nessas hipóteses, cabe ao Poder Judiciário adotar medidas para efetivar os preceitos violados.

Citei trecho do voto proferido pelo Ministro **Edson Fachin** no julgamento do RE nº 592.581/RS, no qual a Corte concluiu pela possibilidade de o Poder Judiciário “impor à Administração Pública obrigação de fazer (...) consistente na promoção de medidas ou na execução de obras emergenciais em estabelecimentos prisionais”. Nesse caso, Sua Excelência bem discorreu sobre uma compreensão robusta a respeito do princípio da separação dos Poderes (no qual, atente-se, estaria fundado o dogma da impossibilidade de o Poder Judiciário atuar como legislador positivo):

“Uma compreensão sobre a separação de poderes que se atenha ao tradicional entendimento de que ao Poder Judiciário cabe apenas ser deferente às escolhas do Executivo e do Legislativo demonstra uma limitada concepção de democracia, segundo a qual as escolhas majoritárias dos representantes do povo (gestores e legisladores) são inquestionáveis. E essa compreensão rasa de democracia acaba por permitir que direitos fundamentais de minorias, pouco vistas, sejam sistematicamente violados. Uma compreensão robusta de democracia deve, ao contrário, possibilitar que esses grupos minoritários – como o são os encarcerados em geral – tenham suas situações de privação expostas e que diante da violação de seus direitos o Poder Judiciário os garanta.

(...)

A Constituição dirigente, que não esgota em si mesma o seu conteúdo direcional, é também política. Ela só se realiza plenamente através da atuação do Poder Legislativo (produção de leis) e do Poder Executivo (criação e execução de políticas públicas). **Mas, ao Poder Judiciário cabe justamente guardar e garantir os direitos fundamentais, os quais devem estar subjacentes às leis e às políticas públicas. E quando estas são insuficientes, como se verifica no presente caso, é dever do Poder Judiciário atuar para que essas políticas públicas cumpram com o seu desiderato e satisfaçam um direito tido como pressuposto para qualquer existência digna e sadia ”** (grifo nosso).

O que se tem no presente caso? Muito embora se tenha, aqui, uma ação direta de inconstitucionalidade, e não uma ADO, é certo que o dogma da impossibilidade de o Poder Judiciário atuar como legislador positivo é igualmente insuficiente para impedir a tomada de decisão que ora se propõe.

Como se viu, a concessão de isenção do IPVA em debate é senão uma política pública relevantíssima visando baratear e melhorar (o que inclui a questão da segurança) o transporte escolar, seja ele contratado por prefeitura (rede pública de ensino) ou não, e, ao cabo, impulsionar o acesso à educação. Vale ressaltar que a educação e o acesso a ela são direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais.

Nessa toada, o art. 6º prevê a educação como direito social; o art. 7º, inciso II, estabelece que o salário mínimo deve ser capaz de atender as necessidades vitais básicas do trabalhador e às de sua família com educação e transporte, entre outras; o art. 23 determina ser competência comum dos entes federados proporcionar os meios de acesso à educação; os arts. 205 e seguintes versam, especificamente, sobre a educação como direito de todos e dever do estado e da família, devendo ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade.

A política pública aqui em discussão, como bem destacou o Estado de Minas Gerais, foi, aos poucos, sendo ampliada. Contudo, ao condicionar a benesse fiscal à necessidade de filiação do profissional autônomo àquelas entidades associativas, o legislador estadual promoveu a política pública de maneira deficiente, deixando de fora – sem motivo razoável – aqueles profissionais autônomos não vinculados a tais entidades.

Não me parece ser o caso de simplesmente se declarar a inconstitucionalidade de todo o inciso XVII do art. 3º da Lei nº 14.937/03, com a redação conferida pela Lei nºs 18.726/10, para que volte a vigor a redação dada pela Lei nº 16.052/06; ou que seja declarada a inconstitucionalidade também dessa redação, para que volte a vigor a disposição em sua forma original.

Se isso fosse feito, a Corte constitucional estaria, por vias transversas, violando o princípio da vedação do **retrocessos social**. Observe-se que a redação do dispositivo conferida pela Lei de 2006 e a redação original não abarcavam, por exemplo, a propriedade de veículo pertencente a motorista profissional autônomo utilizado para o transporte escolar exclusivamente dentro da zona urbana, ainda que houvesse contrato com a prefeitura.

Também não abrangiam a propriedade de veículo de motorista profissional autônomo utilizado para o transporte escolar prestado por cooperativa ou sindicato, mas **sem** contrato com a prefeitura, na zona rural ou dessa para a zona urbana.

Ou seja, se voltasse a vigor a redação do dispositivo conferida pela lei de 2010 ou a redação original, menos veículos de transporte escolar poderiam ser alcançados com o benefício fiscal, e o transporte escolar realizado com os veículos que deixaram de ser abrangidos pela benesse voltariam a ter custo mais elevado, tudo isso resultando na redução da política pública (e, ao cabo, na redução da promoção do acesso à educação). Inclusive, voltaria a vigor a menção àquelas zonas, afetando, assim, o serviço de transporte escolar na rede pública de ensino prestado exclusivamente dentro da zona urbana, ainda que contratado por prefeitura.

O princípio da vedação do retrocesso social, como registrou o Ministro **Celso de Mello** no ARE nº 639.337/SP-AgR, Segunda Turma,

“ impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive . - A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v.g.) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculo a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado. Doutrina. Em consequência desse princípio, o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstendo-se de frustrar - mediante supressão total ou parcial - os direitos sociais já concretizados”.

Ainda de acordo com Sua Excelência, os níveis de concretização das conquistas alcançadas apenas poderiam ser reduzidos ou suprimidos pelo estado se forem implementadas políticas compensatórias. No mesmo sentido: ADI nº 4.468/DF; ARE nº 693.337/SP-AgR; RE nº 581.352/AM-AgR.

Em sede doutrinária, o Ministro **Gilmar mendes** já alertou que

“vicissitudes de índole variada podem afetar a capacidade do Estado de garantir tais direitos na forma inicialmente estabelecida. Daí

a necessidade de (...) se compreender cum grano salis tal garantia e de não lhe conferir caráter absoluto contra revisão ou mudanças”.

Entendo que essas orientações se aplicam no presente caso.

O que se visa, com a técnica de decisão proposta, é homenagear o princípio da vedação do retrocesso social, resguardando o nível de concretização da conquista relativa ao acesso à educação. Ressalto que não se está a afirmar a existência de imunidade constitucional quanto ao IPVA em questão ou mesmo a impossibilidade de se modificar o benefício fiscal em discussão ante as vicissitudes (as quais não foram demonstradas no presente caso) daquele tipo.

Dispositivo

Ante o exposto, não conheço da ação direta quanto ao art. 1º da Lei nº 18.726/10 na parte em que alterou a redação do art. 3º, inciso III, da Lei nº 14.937/03. Na parte da ação de que conheço, julgo-a procedente, declarando a inconstitucionalidade da expressão “prestado por cooperativa ou sindicato ou contratado pela Prefeitura Municipal, individualmente ou por meio de cooperativa ou sindicato” constante do art. 3º, inciso XVII, da Lei nº 14.937 do Estado de Minas Gerais, de 23 de dezembro de 2003, com a redação conferida pela Lei nº 18.726/10, sem, contudo, invalidar a norma que prevê a isenção de IPVA a que se refere esse dispositivo na hipótese de contratação do serviço de transporte escolar por prefeitura.

É como voto.

Aditamento ao voto

O Senhor Ministro Dias Toffoli (Relator):

Verifica-se que o ilustre Ministro **Alexandre de Moraes** inaugurou divergência aduzindo, na essência, que o legislador estadual “não pretendeu ampliar a hipótese de isenção de IPVA para qualquer modalidade de transporte escolar, **mas apenas àquela contratada por Município , seja por meio de cooperativa, sindicato ou individualmente**” (grifo nosso). Da perspectiva de Sua Excelência, essa deve ser a interpretação do dispositivo impugnado.

Respeitando as opiniões divergentes, considero, contudo, que o art. 3º, inciso XVII, da Lei nº 14.937/03, com a redação conferida pela Lei nº 18.726/10, ampliando o benefício, estabeleceu **duas hipóteses** de isenção do imposto. Na primeira parte do dispositivo, existe a hipótese de isenção de IPVA independentemente de qualquer contrato com prefeitura. Na parte final do mesmo dispositivo, há a segunda hipótese de isenção do imposto, na qual, aqui sim, se exige contrato com prefeitura.

Reitero o teor dispositivo questionado, chamando a atenção para as duas hipóteses:

Lei nº 14.937/03 (com a redação atualizada pela Lei nº 18.726/10):

“Art. 3º – É isenta do IPVA a propriedade de:

(...)

XVII – veículo de motorista profissional autônomo, ainda que gravado com o ônus da alienação fiduciária, ou em sua posse em decorrência de contrato de arrendamento mercantil ou leasing por ele celebrado, desde que utilizado para o serviço de transporte escolar **[1ª hipótese] prestado por cooperativa ou sindicato** ou **[2ª hipótese] contratado pela Prefeitura Municipal, individualmente ou por meio de cooperativa ou sindicato**; (Inciso com redação dada pelo art. 1º da Lei nº 18.726, de 14/1/2010).”

Corroborando a compreensão acerca dessa distinção, vale mencionar que o próprio regulamento do imposto (Decreto nº 43.709/03, que disciplina a lei em questão) é expresso ao indicar a existência dessas **duas** diferentes hipóteses de isenção: uma na alínea **a** do inciso XVII do art. 7º do regulamento (em que se exige contrato com prefeitura) e a outra na alínea **b** (na qual não se exige qualquer contrato com prefeitura).

Decreto nº 43.709/03 (Aprova o Regulamento do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores):

“Art. 7º É isenta do IPVA a propriedade de:

(...)

XVII - veículo pertencente a motorista profissional autônomo, utilizado para o serviço de transporte escolar:

a) em razão de contrato celebrado com o Município:

1. individualmente, com o motorista profissional autônomo prestador de serviço de transporte escolar;

2. por meio de cooperativa ou sindicato, que tenham por objeto social a prestação de serviço de transporte escolar;

b) prestado ao particular pela cooperativa ou sindicato, que tenham por objeto social a prestação de serviço de transporte escolar ;” (redação atualizada pelo Decreto nº 45.365/10).

A discussão colocada na presente ação direta está ligada, nessa toada, à primeira hipótese de isenção prevista no art. 3º, inciso XVII, da Lei nº 14.937/03 (na qual, repita-se, não se fala em contrato com prefeitura), com redação dada pela Lei nº 18.726/10, hipótese **correspondente à alínea b do inciso XVII do art. 7º do regulamento do IPVA**, sendo certo que esse dispositivo é inequívoco no sentido de que é direcionado a **particular** o serviço de transporte escolar prestado por intermédio do veículo abrangido por tal benesse.

Ante o exposto, respeitando a divergência inaugurada pelo ilustre Ministro **Alexandre de Moraes**, mantenho meu voto, realizando os acréscimos acima.

Plenário Virtual - minuta de voto 01/07/2012 10:00