
II. A MEDIDA PROVISÓRIA E OS DIREITOS DAS PESSOAS PORTADORAS DE DEFICIÊNCIA FÍSICA

AÇÃO CIVIL PÚBLICA

Processo n. 2000.61.00.018178-0

Autor: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Réu: UNIÃO FEDERAL

Juiz Federal: JOSÉ EDUARDO SANTOS NEVES

Vistos em apreciação de tutela antecipada.

O Ministério Público Federal ajuizou esta ação civil pública, com pedido de tutela antecipada, a fim de fazer prevalecer efetivamente a isenção do IPI, nas operações relacionadas à venda de veículos movidos com qualquer combustível, a pessoas portadoras de deficiência física, afastando, assim, a superveniente limitação determinada pela Medida Provisória n. 1.939, e suas eventuais reedições, no sentido de que tal isenção deve restringir-se a veículos movidos a combustível de origem renovável. Aduz que essa isenção abrangiu genericamente os automóveis de passageiros de fabricação nacional de até 127 HP de potência bruta (SAE), quando adquiridos por pessoas portadoras de deficiência física, que não possam dirigir automóveis comuns, sendo estabelecida pela Lei n. 8.989/95, art. 9º, e sucessivamente renovada ou mantida pelas Leis ns. 9.144/95, 9.517/96, Medida Provisória n. 1.640, reeditada nove vezes até novembro de 1998, Medida Provisória n. 1.743/99 (maio de 1999), Medida Provisória n. 1.845-22 (8.11.1999). Ocorre que a Medida Provi-

(3) CHEQUER, P. "A strong response to the HIV/AIDS epidemic: the brazilian example". Apresentado na XIII International AIDS Conference, Durban, África do Sul, 2000.

sória n. 1.939-23, que sucedeu a esta última, restringiu essa isenção do IPI apenas à aquisição de veículos movidos a combustível de origem renovável, ou seja, álcool. Acresce que, em âmbito nacional, as pessoas portadoras de deficiência física gozam também de isenção de ICMS (Convênio CONFAZ n. 93, 9.12.1999), restrita a veículos de até 1.600 cilindradas, de qualquer combustível. Assim, apesar de anteriormente ser assegurado a essas pessoas o quadro normativo adequado e compatível – em função de mandamentos constitucionais –, a alteração legislativa federal ora *inviabiliza* o gozo dessas intenções, posto que *não há* fabricação de automóveis com potência de até 1.600 cc, movidos a álcool, e com *câmbio automático*, característica indispensável, diante da finalidade do veículo, nos termos da Resolução n. 80 do CONTRAM. Reporta-se a normas programáticas da Constituição Federal, que impedem o denominado *retrocesso social*, vedando sejam revogados comandos legais que regulamentavam os dispositivos constitucionais, a que faz menção, forte na doutrina e jurisprudência a respeito do tema. Pondera que a indigitada isenção é a única política concreta existente, para a ampliação da possibilidade de locomoção das pessoas portadoras de deficiências. Na verdade, prossegue, diante da inexistência de transportes coletivos adaptados – embora previstos na Constituição Federal, como política de integração social dos deficientes (arts. 23, II, 24, XIV, 203, IV, 227, § 1º, II) – a isenção ampla, tal como concebida anteriormente, configura o único paliativo posto à disposição dessas pessoas, a fim de propiciar o seu básico direito de ir e vir.

Decido:

A defesa coletiva dos interesses individuais homogêneos, pelo Ministério Público, funda-se em preceitos da Lei de Ação Civil Pública (art. 21) e do Código de Defesa do Consumidor (art. 81, parágrafo único, III, 82, I). E o Egrégio Supremo Tribunal Federal tem entendido a legitimidade do Ministério Público para defender, em ação civil pública, direitos individuais homogêneos, quando existente interesse social, como será visto adiante.

Essa legitimidade foi reconhecida por este Juízo na Ação Civil Pública n. 93.0002350-0, com base nas lições do Nelson Nery Júnior (Ação Civil Pública, diversos autores, coordenação de Edis Milaré, RT, 1995, p. 358, 359), Rodolfo de Camargo Mancuso (*ibidem*, p. 440, 441, 449, 450), Hugo Nigro Mazzili (Das Ações em Matéria Coletiva de Proteção ao Consumidor *Justitia*, vol. 160, p. 163), remissão à jurisprudência à época (DJU de 16.04.93, p. 13183, DJU de 17.10.94, p. 27868), e em consonância com a Súmula n. 7 do Conselho Superior do Ministério Público de São Paulo.

É relevante destacar que aqui não se questiona a inconstitucionalidade de tributo, mas sim limitação superveniente à então vigente isenção, que infringe os preceitos constitucionais da isonomia e as diretrizes programáticas que determinam tratamento diferenciado aos deficientes físicos. E em recente acórdão, no Recurso Extraordinário n. 195.056-1, (por cópia, de fls. 90 a 138), o Egrégio Supremo Tribunal Federal reconheceu que certos direitos individuais homogêneos podem ser classificados como interesses ou direitos coletivos, ou identificar-se com interesses sociais e individuais indisponíveis, casos em que legitimado o Ministério Público para a causa (Ministro Carlos Velloso, Relator, ementa a fls. 90 e fls. 111). Na oportunidade, acrescentando o Ministro Sepúlveda Pertence, que não punha em dúvida pudesse a lei conferir tal legitimidade ao Ministério Público, sendo sua qualificação para a ação civil pública, em defesa de determinada modalidade de direitos subjetivos individuais, apenas uma hipótese a mais de legitimação extraordinária e substituição processual, cuja criação por lei ordinária, guardados os limites da razoabilidade, não encontra óbices constitucionais (fls. 122).

A apreciação da tutela antecipatória impõe algumas prévias considerações quanto à sua natureza e limites, especialmente no confronto com a medida cautelar.

Em princípio, considera o titular deste juízo, (a) que as *cautelares satisfativas*, até então toleradas pela jurisprudência no âmbito das cautelares — embora desbordando de seus limites — doravante somente devem ser acolhidas na *tutela antecipatória*, seu campo próprio (Cândido Dinamarco, A Reforma do Código de Processo Civil, Malheiros, 2ª edição, p. 95; Teori Albino Zavascki, em Reforma do Código de Processo Civil, obra coletiva, ed. Saraiva, 1996, p. 164; Tereza Arruda Alvim Wambier, Aspectos Polêmicos da Antecipação de Tutela, obra coletiva, ed. RT, 1997, p. 539; Ag-SP 98.03.048687-0 (94.0009403-2; TRF 3ª Região, Relatora Desembargadora Federal Sallate Nascimento, DJU de 29.6.98, p. 406).

Em que pese r. opiniões em contrário, (b) a circunstância de fundamentar-se o pedido em inconstitucionalidade de lei, só por si, não inibe a tutela antecipatória, vez que inexistente qualquer limitação ao controle difuso da constitucionalidade através dessa medida. Causaria espécie admitir-se a tutela antecipatória quando em causa direitos instituídos pela *legislação*, e negar-se essa mesma medida, expedita e vigorosa, quando em causa princípios ou direitos estabelecidos por *disposições constitucionais*, desafiados pela legislação *infraconstitucional*, e merecedores de igual ou ainda mais eficaz proteção (a propósito, Antônio Cláudio Costa Machado, Tutela Antecipada, edição Oliveira Mendes, 1998, p. 58 a 60 e ss.; Tutela Antecipada — Poder Público, Cassio Scarpinella Bueno, obra coletiva última citada, p. 68; TJSP, Ag. In 5.979-5/1, 19.8.96, em COAD — Informativo Semanal, vol. 5/97, n. 77.047, p. 77).

A tutela é genuinamente preventiva (ou inibitória) e não se confunde com a cautelar, pois tem caráter *antecipatório* dos efeitos da própria prestação jurisdicional. Assim, (c) inegavelmente *antecipatória* tutela que suspende a eficácia de um ato que se pretende ver anulado ou declarado nulo. Nesse caso impede-se, antecipadamente, que o ato produza efeitos contrários ao autor. Há uma correlação nítida entre a suspensão da eficácia e a sentença: o autor, através da suspensão da eficácia, desde logo se vê livre dos efeitos do ato impugnado (cf. Luiz Guilherme Marinoni, A Tutela Antecipatória nas Ações Declaratórias e Constitutivas, obra coletiva última citada, p. 279).

Estabelecidas essas premissas, cumpre apreciar o pedido de tutela postulado na inicial, no caso restrito à *suspensão da exigibilidade* da restrição à isenção do IPI, limitada pela Medida Provisória n. 1.939, impugnada nessa parte sob o fundamento de sua inconstitucionalidade.

A Constituição Federal, no âmbito de regras genéricas e normas específicas, estabeleceu tratamento especial, para pessoas portadoras de deficiência física, com o propósito de alcançar a *isonomia material* consagrada no texto constitucional (arts. 1º, III, 3º, III e IV, 5º, I, 7º, XXXI, 23, II, 24, XIV, 227, § 1º, II, § 2º, 244).

Nesse contexto, como o demonstrou a inicial em bem lançadas razões, a concessão *anterior* da isenção do IPI reveste a natureza de *concretização* de direitos fundamentais e sociais, referidos na Carta Federal. Conseqüentemente, embora as normas de eficácia limitada, tidas como programáticas, não possibilitem a plena implementação do direito previsto, elas no mínimo produzem o efeito de *vedar* sejam revogados os comandos legais que tenham regulamentado o disposto constitucional. E reporta-se o Ministério Público Autor às lições da doutrina, com remissão a Canotilho e José Afonso da Silva (p. 13 a 15).

Cumpre ressaltar, aqui também a matéria já foi enfrentada por este Juízo, com semelhantes conclusões, sustentando a impossibilidade de legislação *infraconstitucional* *limitar* suposta *isenção* de imposto de renda, em decorrência de compensação por rescisão de contratos de trabalho.

Na oportunidade, então, escrevi, com perfeita pertinência a esta hipótese (v. g. Mandado de Segurança n. 95.00491576-7, 8.5.1996).

Em decorrência, tenho, pois, como configurados os requisitos do art. 273, CPC, vez que há verossimilhança na alegação, fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação e inexistente perigo de irreversibilidade do provimento antecipado, à luz dos princípios acima mencionados.

Conseqüentemente, *defiro* o pedido inicial, para conceder liminarmente a tutela tal como postulada, a fim de:

a) determinar à União Federal que se abstenha da cobrança do Imposto sobre Produtos Industrializados — IPI, nas operações relacionadas com a venda de veículos a gasolina a pessoas portadoras de deficiência física, com o afastamento da restrição contida na Medida Provisória n. 1.939 e suas eventuais reedições, a qual pretende limitar a isenção desse tributo, na hipótese, apenas a veículos movidos a combustível renovável;

b) fixar a multa diária de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) por cada caso de descumprimento da decisão, que reverterá ao Fundo Federal de Defesa dos Direitos Difusos, previsto no art. 13, da Lei n. 7.347/85;

c) proceder-se à intimação do Secretário da Receita Federal para que, por ato próprio, de ciência à administração e aos contribuintes, do teor dessa decisão, para seu integral cumprimento, sob pena de multa diária de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), além das cominações legais da espécie;

d) ficar ressaltado à União Federal o direito regressivo de ressarcir-se de todas as multas e encargos que porventura lhe sejam cobrados pelo descumprimento desta decisão, em relação àqueles que, direta ou indiretamente, venham a obstar o seu cumprimento.

Cite-se a Ré, como requerido. Expeça-se o edital, com prazo de 30 dias, a que se refere o art. 94, da Lei n. 8.078/90, para os devidos fins.

Int-se.

São Paulo, 20 de junho de 2000.

José Eduardo Santos Neves
Juiz Federal

COMENTÁRIOS

Luiz Alberto David Araújo^(*)

Comentários à decisão em tutela antecipada prolatada pelo MM. Juiz Federal Dr. José Eduardo Santos Neves, ação civil pública n. 2000.61.00.018178-0, requerida pelo Ministério Público Federal contra a União Federal.

(*) Professor Livre Docente da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, onde leciona nos cursos de Graduação e Pós-Graduação, além de Coordenador do Curso de Pós-Graduação da Instituição Toledo de Ensino — Bauru, autor dos livros "A proteção constitucional das pessoas portadoras de deficiência", "A proteção constitucional da própria imagem", "A proteção constitucional do transexual" e "Curso de Direito Constitucional", este com Vidal Serrano Júnior.

O Ministério Público Federal ajuizou, com fundamento na Lei n. 7.853-89, ação civil pública em defesa das pessoas portadoras de deficiência. A ação ataca a revogação, por Medida Provisória, de regras de isenção para aquisição de veículos automotores. Referida Medida Provisória teria diminuído o âmbito da isenção e, conforme narrado na r. decisão, diminuído a proteção do comando constitucional viabilizada pela regra ordinária isencional.

Foi deferida a tutela antecipada pelo MM. Juiz Federal.

Vejamos alguns aspectos da r. decisão.

Primeiramente, é necessário ressaltar a qualidade da decisão, que revela o cunho progressista e engajado com os objetivos constitucionais de seu ilustre prolator.

Não se pode tratar do tema sem antes verificarmos os princípios constitucionais que compõem, na qualidade de fundamentais, o Título I, da Constituição Federal. Já está longe o tempo em que os princípios não eram aplicados e eram menosprezados pelo intérprete. Os princípios, que têm função própria no sistema, veiculando valores que serão utilizados pelo operador do Direito, estão presentes no primeiro Título da Constituição Federal. São valores, portanto, que receberam o rótulo de “fundamentais”. Não que os outros princípios não tenham importância, mas o constituinte deixou claro que estes (arrolados no Título I — artigos primeiro a quarto) são mais importantes em valor do que os outros que, também importantes, não receberam o nome de “fundamentais”.

Dentre esses princípios, encontramos os fundamentos do Estado Democrático de Direito, ou seja, soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e pluralismo político. Dignidade da pessoa humana, portanto, é princípio constitucional fundamental. Já estamos, portanto, verificando que o direito de locomoção da pessoa portadora de deficiência só pode ser entendido sob a ótica da dignidade da pessoa humana (é fácil verificar a dificuldade que uma pessoa portadora de deficiência de locomoção encontra quando se utiliza dos transportes públicos).

No artigo terceiro, nos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, encontramos: promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo ou cor. E, no mesmo dispositivo, erradicar a pobreza (é fácil verificar que, no caso em exame, a decisão de revogar a isenção não colabora para o cumprimento desses programas).

São esses os ventos que conduzirão o intérprete das regras constitucionais. Entregue o instrumental interpretativo, seguirá o intérprete para as regras, estas sim, com finalidade de disciplinar determinada situação jurídica.

A questão da pessoa portadora de deficiência recebeu do constituinte tratamento minucioso. O direito base está no art. 230, inciso V, quando fica assegurado à pessoa portadora de deficiência a integração social na vida comunitária. Para a realização desse direito, as vagas reservadas, por exemplo, no serviço público. Desse direito à integração social, podemos trazer, como regra básica, a aplicação do princípio da igualdade. Mas apenas tratar a pessoa portadora de deficiência com igualdade não cuida plenamente da meta constitucional, qual seja, a sua integração social. É preciso mais. É preciso que o legislador infraconstitucional cuide de executar o programa que foi traçado pelo constituinte. É preciso que o administrador público, quando decidir, decida de forma a atender os programas constitucionais evidenciados pelas normas de eficácia limitada.

Esses programas têm a finalidade de conduzir o Estado (incluindo a Administração Pública, o Poder Legislativo e as decisões do próprio Poder Judiciário) para a concretização dos objetivos traçados.

Não temos a ingenuidade de imaginar que as normas de eficácia limitada constituem-se em normas que servem para uma cobrança objetiva e clara por parte dos administradores, criando direitos subjetivos específicos em todas as situações. Permitem, no entanto, que minimamente, retiremos efeitos destas regras. Se não geram direitos amplos e claros para todos, tais normas tem efeito de vinculação negativo, impedindo o legislador que trace qualquer comando que venha a ferir o programa constitucionalmente assegurado.

Vejamos em que consiste o direito à integração social das pessoas portadoras de deficiência, como garantido no art. 230, inciso IV: "a habilitação e a reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária". Esse direito deve vir multifacetado, como o direito ao lazer, direito à educação, direito à igualdade (como já vimos), direito ao trabalho, direito à circulação, direito ao combate ao preconceito, enfim, num conjunto de medidas que venha a permitir que a pessoa portadora de deficiência tenha sua vida facilitada, podendo trabalhar, locomover-se, ir ao cinema, teatro, enfim, ter uma vida independente que permita o exercício de sua cidadania de forma mais efetiva.

No caso, a Medida Provisória tornou impossível a isenção para a aquisição de veículos automotores, como bem analisou a sentença em comento. Esse direito, que já estava consubstanciado — ou seja — o Estado brasileiro já havia obtido essa conquista social — nos direitos das pessoas portadoras de deficiência, foi retirado pela Medida Provisória. Não se trata — como se poderia argumentar — de diminuir direito de um grupo, entregando a outro grupo, o que se poderia acolher no princípio da cederência recíproca. No caso, o conflito era entre as pessoas portadoras de deficiência, que necessitam de um veículo para se locomover, para ir ao trabalho, lazer, tratamento médico etc., e o direito de arrecadar do Estado, no caso, a União Federal.

A solução desse conflito é singela e fácil. Quando o Estado brasileiro resolve reduzir a isenção já assegurada para determinado grupo, que necessita de tal isenção para o exercício de um direito constitucional assegurado — ou seja — direito à integração à vida comunitária —, e diante da realidade dos transportes públicos no país, tal redução implicaria a violação do direito já garantido. O Estado brasileiro, como no caso, em vez de propugnar para alcançar seus objetivos estipulados no Título I da Constituição Federal, atua em sentido contrário, de forma a prejudicar as pessoas portadoras de deficiência.

Sabemos todos da crise dos transportes públicos. As pessoas portadoras de deficiência necessitam da isenção para — poucos, é verdade — adquirirem seus veículos e darem à sua vida uma independência maior. Ao reduzir os termos da isenção, o Estado brasileiro descumpre o programa determinado pelo constituinte de 1988. E faz a escolha equivocada, quer dizer, escolhe dificultar a aquisição, quando deveria implementar os transportes públicos e incentivar a aquisição de veículos, permitindo maior autonomia desse grupo de pessoas.

Agir de forma diversa ao vetor constitucional é agir inconstitucionalmente.

E, quando o Poder Público, sob quaisquer de suas formas, age de forma inconstitucional, cabe ao Poder Judiciário corrigir tal equívoco. É o caso dos autos.

Nem se argumente que, no caso, através da ação civil pública, o Ministério Público estaria retirando a competência do Supremo Tribunal Federal no controle concentrado, ou seja, a ação civil pública, com efeitos difusos ou genéricos, seria substituta da ação direta de inconstitucionalidade e, sendo assim, haveria usurpação da competência do Pretório Excelso.

Em recente decisão, da lavra do Min. Celso de Mello (Boletim Informativo do STF n. 212), ficou assentada a adequada utilização da ação civil pública para discutir matéria tributária, especialmente, quando não tem como pedido direto a declaração de inconstitucionalidade. No caso concreto, o pedido não era a declaração genérica da inconstitucionalidade, mas apenas a não aplicação da regra revogadora a situações de aquisição para as pessoas portadoras de deficiência. O objetivo da norma era assegurar ao grupo de pessoas portadoras de deficiência o direito de adquirir seus veículos, sem a restrição da Medida Provisória. A ação está a pedir o direito à integração social das pessoas portadoras de deficiência, que se consubstancia, no direito à locomoção.

Concluindo: o pedido foi atento e correto, demonstrando a atenção do Ministério Público Federal aos deveres fixados no art. 129 da Constituição Federal. A decisão — ainda não definitiva — refletiu o acolhimento das regras constitucionais, dando efetividade ao comando de caráter programático instituído no art. 203, inciso IV, da Constituição Federal.