Supremo Tribunal Federal

COORD. DE ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA
D.J. 13.12.2002
EMENTÁRIO Nº 2095-2

29/05/2002 **TRIBUNAL PLENO**

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 255.111-2 SÃO PAULO

RELATOR : MIN. MARCO AURÉLIO
REDATOR PARA O ACÓRDÃO : MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE
RECORRENTE : ADRIANO COSELLI S/A COMÉRCIO E IMPORTAÇÃO
ADVOGADOS : MARCELO VIANA SALOMÃO E OUTROS
RECORRIDO : ESTADO DE SÃO PAULO
ADVOGADO : PGE-SP - AYLTON MARCELO BARBOSA DA SILVA

EMENTA: IPVA - Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (CF, art. 155, III; CF 69, art. 23, III e § 13, cf. EC 27/85): campo de incidência que não inclui embarcações e aeronaves.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, em conhecer e dar provimento ao recurso extraordinário para deferir o mandado de segurança, e declarar a inconstitucionalidade do inciso III do art. 6° da Lei n° 6.606, de 20 de dezembro de 1989, do Estado de São Paulo.

Brasília, 29 de maio de 2002.

MARCO AURÉLIO — PRESIDENTE

SEPÚLVEDA PERTENCE — RELATOR P/ O ACÓRDÃO

STF - Serviço de Registro de Acórdãos 94

RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 255.111-2 SÃO PAULO

RELATOR : MIN. MARCO AURÉLIO
REDATOR PARA O ACÓRDÃO: MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE
RECORRENTE: ADRIANO COSELLI S/A COMÉRCIO E IMPORTAÇÃO
ADVOGADOS: MARCELO VIANA SALOMÃO E OUTROS
RECORRIDO: ESTADO DE SÃO PAULO
ADVOGADO: PGE-SP - AYLTON MARCELO BARBOSA DA SILVA

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Eis a síntese do acórdão impugnado mediante o extraordinário:

> IMPOSTO - IPVA - Aeronave - Legalidade - Nos termos do art. 155, I, "c" da CF a competência para instituir o imposto sobre a propriedade de veículos automotores - IPVA - é dos Estados e do Distrito Federal.
>
> A não edição da LC prevista no art. 146, III, "a" da CF não constitui obstáculo para que o Estado de São Paulo legisle sobre direito tributário, em razão da competência concorrente resguardada pela mesma Carta Magna.
>
> Assim, ao editar a Lei nº 6.606/89 o Estado de São Paulo procedeu de acordo com a previsão do art. 34, § 3º do ADCT.
>
> A aeronave é veículo automotor e como tal sujeito ao IPVA.
>
> A base de cálculo e o valor venal foram previstos no art. 5º da Lei nº 6.606/89.
>
> Sentença denegatória da segurança mantida - Recurso improvido *(folha 281)*.

Nas razões do recurso (folha 290 à 302), evoca-se o esteio da alínea "a" do permissivo constitucional e articula-se com a configuração de ofensa ao artigo 146, inciso III, alínea "a", da Carta Política da República. Sustenta-se, de plano, que, além de ser imprescindível para a instituição de tributo novo a edição de lei complementar, o diploma também se torna necessário para a alteração de fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes de impostos já

existentes. Prossegue-se discorrendo-se sobre a instituição do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA no Estado de São Paulo, a incidir, inicialmente, apenas sobre veículos terrestres. A partir da edição da Lei local nº 6.606/89, pretendeu-se estender a exação às aeronaves, o que implicou a alteração do fato gerador do tributo, que passou a ser a propriedade de veículos terrestres e de aeronaves; a mudança do sujeito passivo, que, além de dono de veículos terrestres, passou a ser o proprietário de aeronaves; a ampliação da base de cálculo, para atingir o valor venal dos aviões. Reafirma-se que o procedimento só seria viável com a veiculação de lei complementar, até porque, em se tratando de aviões, que só têm registro nacional, e muitas vezes pertencem a sócios de empresa que residem em estados diferentes, surge a questão da competência para cobrar o imposto.

A Fazenda Estadual apresentou as contra-razões de folha 314 a 316, apontando a adequação à espécie da orientação inserta nos Verbetes de nºs 280, 282 e 356 da Súmula desta Corte e o acerto da conclusão adotada pelo Tribunal de origem.

O Juízo primeiro de admissibilidade obstou o trânsito do recurso, processado em razão do provimento dado a agravo, quando consignei:

> A relevância da argumentação veiculada no extraordinário faz-se presente. Encontra-se no Pleno, para apreciação, processo envolvendo a cobrança de IPVA relativamente às embarcações - Recurso Extraordinário nº 134.509-8/AM. A tese, em si, é a mesma da versada nestes autos, razão pela qual tudo recomenda a subida do extraordinário *(folha 249)*.

A Procuradoria Geral da República emitiu o parecer de folha 348 a 350, preconizando o não-provimento do recurso, na forma de precedentes da Corte.

É o relatório.

V O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) - Os pressupostos gerais de recorribilidade estão atendidos. O recurso extraordinário está subscrito por profissional da advocacia credenciado mediante o documento de folha 21, sendo que, publicado o acórdão que se pretende alvejado no Diário de 2 de dezembro de 1997 - terça-feira (folha 288) -, deu-se a manifestação do inconformismo em 17 imediato, quarta-feira (folha 290), e, portanto, no prazo assinado em lei. Por outro lado, a guia de folha 311 evidencia o preparo.

Resta analisar o enquadramento do recurso na alínea "a" do inciso III do artigo 102 da Constituição Federal. Conforme ressaltado por Cretella Júnior em "Comentários à Constituição de 1988", à página 3.648, a Emenda Constitucional nº 27, de 28 de novembro de 1985, introduziu no artigo 23 da Carta então em vigor o inciso III, com a seguinte redação:

> Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre a propriedade de veículos automotores, vedada a cobrança de impostos ou taxas incidentes sobre a utilização de veículos.

A Carta de 1988, ao cogitar da cobrança do citado imposto, fê-lo sem a vedação constitucional pretérita. Eis a redação do preceito:

> Artigo 155 - Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir:
> I - impostos sobre:
> a) transmissão causa mortis e doação de quaisquer bens ou direitos;
> b) operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;
> c) propriedade de veículos automotores;.

Constata-se, assim, que não foi repetida a cláusula que vedava a cobrança de taxas incidentes sobre a utilização de veículos. O imposto em comento está compreendido no âmbito daqueles alusivos não à utilização, mas à propriedade de veículos automotores. Por outro lado, não se pode introduzir no dispositivo constitucional limitação que nele não se contém. A incidência abrange a propriedade de todo e qualquer veículo, ou seja, que tenha propulsão própria e que sirva ao transporte de pessoas e coisas.

Sob o ângulo jurídico, vale atentar não só para o enfoque consignado no parecer de Yoshiaki Ichiara, citado em "Comentários à Constituição do Brasil", de Celso Bastos e Ives Gandra Martins, 1990, à página 357 - segundo o qual o imposto incide sobre a propriedade de veículos automotores, entendidos como qualquer veículo com propulsão por meio de motor, com fabricação e circulação autorizadas e destinadas ao transporte de mercadorias, pessoas ou bens - como também, de forma mais específica, a lição de Cretella Júnior, para quem, lato senso, veículo automotor é o impulsionado por maquinismo interno com fabricação e circulação autorizadas, servindo para o transporte de pessoas, bens ou produtos

de natureza terrestre, hídrica ou aérea - obra citada, página 3.649. Ademais, na lição de Pinto Ferreira, veículo automotor é todo aquele impulsionado por meio de motor, com sua fabricação e circulação destinadas ao transporte de pessoas, bens e mercadorias - "Comentários à Constituição Brasileira", 5º Volume, artigos 127 a 162, edição Saraiva, 1992. Fosse o alcance do texto constitucional o sufragado pela Corte de origem, haveria não só a repetição do texto da Carta anterior, a vedar a cobrança das taxas, como também a referência aos veículos automotores terrestres. A especificidade não exsurge ante a alínea "c" do inciso I do artigo 155 da Carta de 1988. Por outro lado, inexistem aspectos a entender-se o alcance do preceito de forma limitada. O imposto nele previsto incide não só sobre a propriedade de veículos automotores, terrestres, como também de natureza hídrica ou aérea, sendo que, por isso mesmo, como mencionado por Cretella Júnior, o Governo do Estado de São Paulo editou lei, dispondo no campo da gradação percentual, sobre a incidência do imposto, a abranger embarcações, aeronaves, automóveis de passeio, caminhoneta de uso misto, motocicletas, ciclomotores e automóveis de corrida e de esportes.

Por tais razões, conheço deste recurso e o desprovejo.

É o meu voto.

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 255.111-2 SÃO PAULO

V O T O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE – Sr. Presidente, o caso concreto – embora proveniente do Estado de São Paulo e relativo à incidência ou não do IPVA sobre aeronaves – é perfeitamente assimilável ao do RE 134509 – do Estado do Amazonas e atinente a embarcações – no qual, dissentindo do voto de V. Exa. – hoje mesmo, o Tribunal acompanhou, o voto-vista que proferi para assentar, com base na Constituição, que o campo de incidência do mesmo imposto estadual é circunscrito à propriedade de veículos automotores de transporte terrestre.

Reporto-me, pois, ao voto que proferi no precedente, cuja cópia integrará o presente, para pedir vênia a V. Exa. e, neste caso – no qual a decisão recorrida foi favorável ao Estado – conhecer do RE e lhe dar provimento para deferir o mandado de segurança, declarando a inconstitucionalidade do art. 6º, III, da L. 6.606 de 20.12.1989, do Estado de São Paulo: é o meu voto.

CR/

29/05/2002 TRIBUNAL PLENO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 134.509-8 AMAZONAS

V O T O - V I S T A

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE : A questão é saber se se compreendem as embarcações a motor no campo normativo do art. 155, III, da Constituição da República, que outorgou aos Estados a competência para instituir imposto sobre "*propriedade de veículos automotores*" (IPVA).

A incidência do tributo sobre a propriedade das embarcações, assim como a das aeronaves, ficou explicitado no Regulamento do IPVA do Estado do Amazonas - D. est. 10.816, de 29.12.87 - que prescreve (f. 64):

> "*Art. 1º (...)*
> *§ 2º - Considerando-se veículo automotor qualquer veículo aéreo, terrestre, aquático ou anfíbio dotado de força motriz própria, ainda que complementar ou alternativa de fonte de energia natural.*
> *(...)*
> *Art. 26 - Desde que domiciliado neste Estado, todo proprietário de veículo automotor, terrestre, aquático, anfíbio ou aéreo, cujo registro ou licença produzam efeitos no território estadual, ainda que não exclusivamente, fica obrigado a inscrevê-lo no Cadastro de Contribuinte do IPVA.*
> *(...)*
> *§ 2º - Estão também sujeitos à inscrição no Cadastro de Contribuintes do IPVA, para fins deste Regulamento, embora de propriedade de pessoas físicas ou jurídicas não domiciliadas neste Estado:*
> *a) os veículos automotores aquáticos ou anfíbios que, no território estadual, nas águas a ele pertencentes, ou com ele confrontantes, permaneçam, de forma habitual, fundeados, atracados, guardados ou hagarados;*
> *b) os veículos automotores aéreos cujo aeródromo de base esteja situado no território estadual;*

c) os veículos automotores de qualquer espécie que estejam vinculados, em caráter permanente ou predominante, a quaisquer estabelecimentos de terceiros situados no território estadual.

§ 3º - Os proprietários, domiciliados neste Estado, de veículos automotores de qualquer espécie, que permaneçam, em caráter habitual, em território de outra unidade federativa, inclusive porque vinculados de forma permanente ou predominante a estabelecimento assim localizados, poderão averbar esta circunstância na correspondente inscrição no Cadastro de Contribuinte do IPVA, ficando dispensados, enquanto mantida tal situação, do pagamento do tributo relativo a esses veículos, mediante prova de seu recolhimento àquela unidade.

Art. 27 - A inscrição a que se refere o artigo anterior deverá ocorrer na repartição fazendária estadual do município onde:

I - o veículo automotor esteja registrado, fundeado, atracado, guardado, hangarado;

II - esteja localizado o aeródromo de base da aeronave.

(...)

Art. 29 .....

§ 1º - Os clubes náuticos e os aeroclubes, sempre solicitado, apresentarão à Fiscalização da Secretaria de Estado da Fazenda, os registros das embarcações ou aeronaves de seus associados, nos quais se identifique o veículo automotor e o nome de seu proprietário."

Não obstante, o Tribunal de Justiça do Estado deferiu mandado de segurança a proprietário de embarcação de passeio contra a exigência do imposto.

Acórdão assim ementado:

"MANDADO DE SEGURANÇA. BITRIBUTAÇÃO. VIOLAÇÃO DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. Configura a ilegalidade proibitiva da bis in idem, a incidência de tributação, a recair sobre o mesmo fato gerador, a licença de trânsito destinada a embarcação e a de veículo automotores (art. 155, I, c, CF).

Segurança concedida."

Donde, o RE, a, por afronta do art. 155, I, c (hoje, 153, III, cf. EC 3/93 - que, aduz o Estado recorrente, reproduzira, no ponto, o art. 23, III, da Carta antecedente.

Relator, o em. Ministro **Marco Aurélio** conhece do recurso e lhe dá provimento.

Aduziu:

> *"O imposto em comento está compreendido no âmbito daqueles alusivos não à utilização, mas à propriedade de veículos automotores. Por outro lado, não se pode introduzir no dispositivo constitucional limitação que nele não se contém. A incidência abrange a propriedade de todo e qualquer veículo, ou seja, que tenha propulsão própria e que sirva ao transporte de pessoas e coisas.*
>
> *Sob o ângulo jurídico, vale atentar não só para o enfoque consignado no parecer de Yoshiaki Ichiara, citado em "Comentários à Constituição do Brasil", de Celso Bastos e Ives Gandra Martins, 1990, à página 357 - segundo o qual o imposto incide sobre a propriedade de veículos automotores, entendidos como qualquer veículo com propulsão por meio de motor, com fabricação e circulação autorizadas e destinadas ao transporte de mercadorias, pessoas ou bens - como também, de forma mais específica, a lição de Cretella Júnior, para quem, **lato senso**, veículo automotor é o impulsionado por maquinismo interno com fabricação e circulação autorizadas, servindo para o transporte de pessoas, bens ou produtos de natureza terrestre, hídrica ou aérea - obra citada, página 3.649. Ademais, na lição de Pinto Ferreira, veículo automotor é todo aquele impulsionado por meio de motor, com sua fabricação e circulação destinadas ao transporte de pessoas, bens e mercadorias - "Comentários à Constituição Brasileira", 5° volume, artigos 127 a 162, edição Saraiva, 1992. Fosse o alcance do texto constitucional o sufragado pela Corte de origem, haveria não só a repetição do texto da Carta anterior, a vedar a cobrança das taxas, como também a referência aos veículos automotores terrestres. A especificidade não exsurge ante a alínea "c" do inciso I do artigo 155 da Carta de 1988. Por outro lado, inexistem aspectos a entender-se o alcance do preceito de forma limitada. O imposto nele previsto incide não só sobre a propriedade de veículos automotores, terrestres, como*

também de natureza hídrica ou aérea, sendo que, por isso mesmo, como mencionado por Cretella Júnior, o Governo do Estado de São Paulo editou lei, dispondo no campo da gradação percentual, sobre a incidência do imposto, a abranger embarcações, aeronaves, automóveis de passeio, caminhoneta de uso misto, motocicletas, ciclomotores e automóveis de corrida e de esportes."

O tema despertou-me a memória; pedi vista.

Em 1986, quando Procurador-Geral da República, ofereci ao Tribunal a Rp 1344, para argüir a inconstitucionalidade de normas legais dos Estados do Rio de Janeiro e do Espírito Santo que sujeitavam embarcações e aeronaves ao IPVA - então recentemente inserido na competência tributária dos Estados-membros pela EC 27/85 à Carta de 69.

A representação julgou-se prejudicada, pela superveniência da Constituição (Rp 1344, P., 29.10.88, Djaci, DJ 18.11.88).

O caso suscitou, contudo, um notável parecer - que tive a satisfação e a honra de aprovar - do então Procurador da República, **Moacir Antônio Machado da Silva**, que transcrevo:

"Acolhendo solicitação do Exmo. Sr. Ministro da Aeronáutica Interino, a presente representação argüi a inconstitucionalidade de parte do inciso II do art. 5° da Lei n° 948, de 26/12/85, do Estado do Rio de Janeiro, bem como do inteiro teor do inciso IV do art. 3° da Lei n° 3.829, de 30/12/85, do Estado do Espírito Santo, que estendem a incidência do Imposto sobre a propriedade de Veículos Automotores às embarcações e aeronaves.

Os dispositivos impugnados apresentam a seguinte redação:

Lei n° 948, de 1985, do Estado do Rio de Janeiro:

"Art. 5° A alíquota do imposto será:

.....

II. 3% (três por cento), no caso de veículo de passeio, inclusive de esporte e de corrida, bem como camionetas de uso misto e veículos utilitários, embarcações e aeronaves, inclusive ultraleves."

Lei nº 3.829, de 1985, do Estado do Espírito Santo:

"Art. 3º - As alíquotas máximas do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores são:

.....

IV. 2% (dois por cento) para aeronaves pertencentes a Empresas de Taxi Aéreo devidamente registradas no Departamento de Aviação Civil (DAC) e embarcações."

Adotou a ilustre autoridade requerente as razões expostas em parecer da Consultoria Jurídica do Ministério, da lavra do Dr. Ruy Carlos de Barros Monteiro, assentado, em síntese, nos seguintes aspectos: a) os trabalhos preparatórios revelam que o novo imposto foi criado em substituição à Taxa Rodoviária Única, de modo que seus elementos conceituais, segundo um critério histórico, devem ser definidos em harmonia com os do tributo extinto; b) a expressão "veículos automotores", contida no art. 23, nº III, da Constituição, na redação da EC nº 27, de 1985, deve ser tomada em sua acepção técnica, referindo-se, dessa forma, apenas aos que percorrem as vias terrestres, consoante se vê na legislação do tráfego e trânsito, na da extinta Taxa Rodoviária Única, na Convenção sobre Trânsito Viário celebrada em Viena e em julgados do Supremo Tribunal Federal; c) os aéreos sempre receberam a designação de aeronave, expressão que se refere a qualquer mecanismo com aptitude para transportar pessoas ou coisas, no espaço aéreo (Decreto 20.914, de 6/1/32; Decretos nºs 14.050 de 5/2/20, e 16.983, de 22/7/25; Dec.-lei nº 483, de 8/6/48, e Dec.-lei nº 32, de 18/11/66); d) as normas impugnadas são contraditórias, ao determinarem a sobreposição do registro estadual de aeronaves ao registro aeronáutico a cargo da União; e) as demais unidades federadas, ao descreverem a hipótese de incidência do IPVA, só se referem aos veículos de transporte terrestres; e f) os preceitos impugnados, ao

estenderem o IPVA as aeronaves e embarcações, são incompatíveis com o art. 23, III, da Constituição Federal.

Nas informações, sustenta o Exmo. Sr. Governador do Estado do Rio de Janeiro que os trabalhos preparatórios não têm hoje maior importância na interpretação dos textos legais e que o surgimento do IPVA apenas coincidiu com o desaparecimento da Taxa Rodoviária Única, não tendo tal circunstância o efeito de limitar a um mesmo campo de incidência o tributo novo e o antigo; que o sentido das palavras empregadas em leis e atos normativos não pode ser transposto para a interpretação do texto constitucional, pois se ao legislador ordinário coubesse fixar o significado dos preceitos da Lei Maior, restariam esvaziadas as limitações constitucionais ao Poder Legislativo; que a expressão "veículos automotores" é genérica, abrangendo veículos terrestres, aquáticos e aéreos, podendo ser usada também para qualificar cada uma dessas espécies, não servindo, portanto, de subsídio para a definição de seu significado as leis e atos citados pelo requerente ou os acórdãos do Supremo Tribunal Federal; que a Constituição Federal não veda o registro estadual, de modo que uma dificuldade de ordem administrativa não pode ser erigida em obstáculo constitucional; e que, por fim, os navios e aeronaves revelam grande capacidade contributiva, não sendo justo que passem ao largo de qualquer incidência, quando é certo que estão compreendidos na configuração do art. 23, III, da Lei Fundamental.

A egrégia Presidência da Assembléia Legislativa do mesmo Estado descreve a tramitação do projeto de iniciativa do Poder Executivo que se converteu na Lei estadual nº 948, de 1985 e encaminha cópias das peças do respectivo processo legislativo, destacando que o art. 5º, nº II, do referido diploma figurava com idêntica redação na proposição original.

O Chefe do Poder Executivo do Estado do Espírito Santo, em suas informações, alega também que a definição do campo de incidência do IPVA com base na antiga TRU importa na utilização de critério exegético ultrapassado, pois que se deve atender à mens legis, e não à mens legislatoris; que, não sendo possível a substituição de uma taxa por um imposto, não está este último adstrito às hipóteses ou aos fatos relativos a primeira; que a expressão veículos automotores", em sentido amplo, abrange o conceito de "aeronave", devendo lembrar-se que a interpretação restritiva em direito tributário somente é cabível nas hipóteses do art. 111 do CTN; e que, o exercício pela União do poder de fiscalizar

as aeronaves não tem influência sobre o IPVA, cujo fato gerador é a propriedade, e não o exercício do poder de polícia.

Por último, vêm as informações da Assembléia Legislativa do Espírito Santo a assinalar que a Emenda Constitucional nº 27, de 1985, não autoriza a distinção feita na inicial, pois as aeronaves são também veículos automotores, não se ressentindo a lei estadual, portanto, de nenhum vício de inconstitucionalidade, formal ou material.

Feito esse relato a respeito do alcance da controvérsia constitucional, passamos ao exame do mérito da representação.

O imposto da competência impositiva dos Estados e do Distrito Federal sobre a propriedade de veículos automotores surgiu com a Emenda Constitucional nº 27, de 28/11/85, que acrescentou o item III e os §§ 13 e 14 ao art.23 da Constituição Federal, in verbis:

> *"Art. 33 - Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:*
>
> .....
>
> *III. propriedade de veículos automotores, vedada a cobrança de impostos ou taxas incidentes sobre a utilização de veículos.*
>
> .....
>
> *§ 13. Do produto da arrecadação do imposto mencionado no item III, 50% (cinqüenta por cento) constituirá receita do Estado e 50% (cinqüenta por cento) constituirá receita do Município onde estiver licenciado o veículo; as parcelas pertencentes aos Municípios serão creditadas em contas especiais, abertas em estabelecimentos oficiais de crédito, na forma e nos prazos estabelecidos em lei federal.*
>
> *§ 14. O Estado divulgará, pelo Diário Oficial, até o último dia do mês subseqüente, os montantes de cada um dos impostos, englobando os acréscimos arrecadados, bem como os valores transferidos aos Municípios."*

A questão de saber se o novo imposto pode ser estendido às aeronaves e embarcações envolve a definição do alcance da expressão "veículos automotores", contida no

item III do art.23, acima transcrito. Demonstra o parecer da Consultoria Jurídica do Ministério da Aeronáutica que a locução vem sendo empregada na legislação para designar exclusivamente os veículos de transporte terrestre.

Nessa acepção, com efeito, vem usada em diferentes tópicos da legislação federal: no art.39 do Código Nacional do Trânsito, no art.77, nºs I e II, do Regulamento respectivo, na consolidação da legislação do trânsito realizada pelo Departamento Nacional do Trânsito, que atribui essa qualificação às várias espécies de veículos terrestres. Refere-se ainda o parecer a Convenção sobre Trânsito Viário, celebrada em Viena em 1968 e promulgada pelo Decreto nº 87.714, de 10/12/81, cujo art. 1º, letra "p", considera veículo automotor "todo veículo motorizado que serve normalmente para o transporte viário de pessoas ou de cousas ou para tração viária de veículos utilizados para o transporte de pessoas ou de cousas".

Em contraposição, a legislação brasileira sobre direito aeronáutico, na mesma linha de tradição de outros países, jamais utiliza a expressão "veículo automotor" para qualificar a aeronave. Assinala, a propósito,o parecer:

> *"Na previsão do legislador brasileiro, que, em todos os tempos, também assumiu posição terminológica muito clara - a definição de aeronave, de índole descritiva, sempre esteve erigida a nível normativo -, o substrato genérico da palavra, aplicável a qualquer mecanismo com aptitude para transportar pessoas ou coisas, no espaço aéreo, remonta ao Decreto nº 20.914, de 6.1.32, o qual, regulamentando a execução dos serviços aeronáuticos civis, revisou o âmbito dos conceitos anteriormente contidos nos Decretos nºs 14.050, de 5.02.20 e 16.983, de 22.07.25 ("Aeronave, para o efeito deste decreto, são todos os aparelhos capazes de se elevar e circular nos ares e de transportar pessoas e coisas.").*
>
> *Norma semelhante figurou na primeira Codificação do Ar, instituída pelo Decreto-lei nº 483, de 8.6.38, art. 18 ("Aeronave, para os efeitos deste Código, é todo e qualquer aparelho que, apto a efetuar transporte, possa ser elevado e dirigido no espaço."); e na*

vigente, consoante dispõe o art. 8° do Decreto-lei n° 32, de 18.11.66, verbis:

> "Art. 8° - Considera-se aeronave, para os efeitos deste Código, todo o aparelho manobrável em vôo, apto a se sustentar, a circular no espaço aéreo mediante reações aerodinâmicas e capaz de transportar pessoas e coisas."

A essa argumentação tendente a definir o alcance da expressão "veículos automotores", convém ainda acrescentar que a tributação de navios e aeronaves em textos constitucionais anteriores sempre foi referida de forma clara e inequívoca, quando se definiu a competência da União para cobrar "taxas de entrada, saída e estadia de navios e aeronaves" (Constituição de 1934, art. 6°, n° II; Constituição de 1937, art.20, n° II).

Mais incisiva ainda se torna essa demonstração, quando se considera que o Decreto-lei n° 999, de 21/10/69, que instituiu a Taxa Rodoviária Única sobre o registro e licenciamento de veículos, da qual resultou o atual IPVA, ao conceituar o fato gerador respectivo, utilizava a expressão "veículos automotores" para designar os de circulação terrestre, consoante resulta do disposto no art. 1° e seu § 1°, in verbis:

> "Art. 1° - É instituída a Taxa Rodoviária Única, devida pelos proprietários de veículos automotores registrados e licenciados em todo o território nacional.
>
> § 1°. A referida taxa, que será cobrada previamente ao registro do veículo ou à renovação da licença para circular, será o único tributo incidente sobre tal fato gerador."

A esses dados fundados no direito positivo, que destacam o sentido usual da expressão, ainda concorre o elemento racional, pois é certo que os preceitos em causa da Emenda Constitucional n° 27, de 1985, tiveram a finalidade de alterar a sistemática de distribuição dos recursos entre as entidades políticas, através da criação de um novo imposto estadual, em substituição à Taxa Rodoviária Única, para permitir a sua divisão, meio a meio, entre os Estados e Municípios (cf. Justificação ao Substitutivo às Propostas de Emenda à Constituição n°s 57, 58, 59, 60 e 61, de 1985, Diário do Congresso Nacional n°

140, de 24/10/85, p.2088). Ao instituir a nova espécie tributária, não pretendeu o legislador constituinte elastecer o âmbito material de incidência pertinente ao tributo substituído, para alcançar novas áreas reveladoras de capacidade contributiva, mas sim o de propiciar distribuição mais equitativa do produto da arrecadação do novo imposto, em benefício dos Estados e Municípios.

Esse o fundamento jurídico, a ratio iuris do novo imposto estadual, que imprime a expressão "veículos automotores" o sentido de veículos de transporte terrestre, pois essa a significação que melhor responde ao espírito da disposição, ao resultado que visa obter, enfim, à finalidade que inspirou sua criação (cf. FRANCESCO FERRARA, Interpretação e Aplicação das Leis, Coimbra, 3.ed., 1978, p.141).

Também o elemento histórico corrobora esse alcance da expressão. Os trabalhos preparatórios, revelam, com efeito, de forma inequívoca, que o legislador constituinte pretendeu transformar a Taxa Rodoviária Única no imposto sobre propriedade de veículos automotores, com a mesma área de incidência. É o que resulta dos seguintes pontos da justificação, reiterados nos debates em torno do substitutivo à Proposta de Emenda à Constituição(DCN nº 140, de 24/10/85, p. 2088):

> *"Com relação ao art. 2º, o que se pretende é a criação de um imposto para substituir a Taxa Rodoviária Única.*
>
> .....
>
> *"Sem dúvida alguma, esse é um acréscimo fundamental e de grande significação nas receitas dos grandes e médios Municípios brasileiros, já que a Taxa Rodoviária Única tem os seus fatos geradores, na sua imensa maioria, ocorrendo nos grandes e médios Municípios."*

Não procede, data venia, a alegação de que o sentido das expressões não deve ser obtido á luz do direito anterior. Como assinala FERRARA, "mesmo quando versa sobre relações novas, a regulamentação inspira-se freqüentemente na imitação de outras relações que já têm disciplina no sistema" (ob. cit., p.143).

Alegam as ilustres autoridades informantes entretanto, que o recurso ao sentido evidenciado nos trabalhos preparatórios constitui critério exegético ultrapassado, pois o que importa é a mens legis, e não a mens legislatoris.

Os materiais legislativos ou trabalhos preparatórios, constituíam elementos de informação de importância decisiva na determinação da mens legislatoris, segundo a concepção tradicional. As teorias objetivas, no entanto, opuseram sérias restrições à sua utilização, sobretudo porque não são revelados na norma, são desconhecidos de seus destinatários e restritivos da função criadora judicial (cf. PHILIPP HECK, Interpretação da Lei e Jurisprudência dos Interesses, SP, Saraiva, 1947, p.117-8), pois os juízes devem considerar os fatores da época de aplicação do preceito. A função de interpretar é dirigida no sentido de apurar o conteúdo objetivo da mesma. Se a vontade legislativa só é vinculante em razão de um texto objetivado, segue-se que este vale por si próprio, e não pelo entendimento manifestado na fase de elaboração legislativa (ver MANUEL A. DOMINGUES DE ANDRADE, ensaio sobre a Teoria da Interpretação das Leis, Coimbra, 3ª ed., 1978, p.30; PHILIPP HECK, ob. cit., p. 115-6; MARIO ROTONDI, Interpretazione della lege, in Novíssimo Digesto Italiano, 1968, v.8, p.896-7; MARIO FRANZEN DE LIMA, Da Interpretação Jurídica, 2.ed., 1955, nº 230, p.182-3).

Na experiência jurídica moderna, não se chega ao extremo de negar a utilidade, nem de dar demasiada importância aos trabalhos preparatórios. A doutrina reconhece o seu valor na medida em que as idéias enunciadas transparecem da vontade objetivada do texto, vale dizer, do quadro das significações verbais possíveis da regra interpretada (FRANCESCO FERRARA, ob.cit., p.146; PHILIPP HECK, ob. cit., p. 118 e 122).

Ora, na espécie, não há dúvida de que a idéia de circunscrever o novo imposto aos veículos de circulação terrestre, isto é, ao mesmo âmbito material de incidência da Taxa Rodoviária Única, manifestada de forma clara e ostensiva pelo legislador constituinte derivado, transparece nitidamente do texto do art. 23, nº III, da Constituição Federal, acrescentado pela Emenda nº 27, de 1985. Na acepção em que é utilizada ordinariamente no direito positivo brasileiro, inclusive na definição do campo de incidência tributária, a expressão "veículos automotores" diz respeito aos veículos de transporte terrestre, em perfeita sintonia com a vontade manifestada pelo legislador constituinte e ainda com o próprio fundamento jurídico das inovações introduzidas no art. 23 da Lei Fundamental.

Acrescente-se que os trabalhos preparatórios têm ainda maior importância, porque é recentíssimo o texto interpretado (cf. CARLOS MAXIMILIANO, Hermenêutica e

Aplicação do Direito, 9.ed., 1981, p.148-150; FERNANDO L. COELHO, Lógica Jurídica e Interpretação das Leis, 1979, p.217). É irrecusável, portanto, a força desse elemento como subsídio para a determinação do alcance do aludido preceito constitucional.

Tanto transparece da vontade objetivada do texto o sentido de limitar o novo imposto aos veículos terrestres, que as demais unidades da Federação o instituíram com essa abrangência, conforme cuidadosa pesquisa realizada pela Consultoria Jurídica do Ministério da Aeronáutica. São citados, a propósito, os seguintes Estados: Alagoas (lei nº 4.744, de 1985); Amazonas (Lei nº 1.743, de 1985); Bahia (Lei nº 4.626, de 1985); Ceará (Lei nº 11.050, de 1985); Maranhão (Lei nº 4.701, de 1985); Mato Grosso (Lei nº 4.963, de 1985); Minas Gerais (Lei nº 9.119, de 1985); Pará (Lei nº 5.297, de 1985); Paraná (Lei nº 8.216, de 1985); Pernambuco (Lei nº 9.797, de 1985); Piauí (Lei nº 4.037, de 1985); Rio Grande do Sul (Lei nº 81.115, de 1985); Santa Catarina (Lei nº 6.710, de 1985); São Paulo (Lei nº 4.955, de 1985); Sergipe (Lei 9.577, de 1985); e Distrito Federal (Lei nº 7.431, de 1985).

Esse campo material de incidência do imposto sobre propriedade de veículos automotores resulta ainda de outras normas constitucionais, a começar pela contida no § 13 do mesmo art. 23 da Constituição Federal, também acrescentada pela Emenda nº 27, de 1985, que, tratando da destinação do produto da arrecadação do imposto, dispõe que cinqüenta por cento constituirá receita do Município onde estiver licenciado o veículo. Essa locução adverbial de lugar somente pode ser referida aos veículos automotores em circulação nas vias terrestres, porque estes, em face da legislação e pela ordem natural das coisas, estão sujeitos a licenciamento nos municípios de domicílio ou residência dos respectivos proprietários. Dispõe, com efeito, o art.57 do Código Nacional do Trânsito:

> *"Art. 57 - Os veículos automotores, de propulsão humana ou tração animal, reboques, carretas e similares, em circulação nas vias terrestres do País, estão sujeitos a licenciamento no município de domicílio ou residência de seus proprietários."*

Já as aeronaves e embarcações devem ser registradas no Registro Aeronáutico Brasileiro e no Tribunal Marítimo, respectivamente, nos termos da legislação relativa. No tocante às aeronaves nacionais,

dispõe o Código Brasileiro do Ar (Decreto-lei nº 32, de 18/11/66) que são bens registráveis para efeito de sua condição jurídica, só podendo constituir objeto de direito através de assentamentos no Registro Aeronáutico Brasileiro do Ministério da Aeronáutica, órgão encarregado de emitir os certificados de matrícula, que é condição para sua utilização (arts.10 e 12). Quanto às embarcações, a Lei nº 2.180, de 5/2/54, exige o registro de sua propriedade no Tribunal Marítimo, registro este que tem o efeito de conferir validade, segurança e publicidade de sua propriedade, sendo que, para as de menos de vinte toneladas, vale como registro a inscrição na Capitania dos Portos, que dela fornecerá cópia ao Tribunal Marítimo(arts.75, 76 e 80).

Vê-se, portanto, que os textos impugnados da legislação dos Estados do Rio de Janeiro e do Espírito Santo inviabilizariam o § 13 do art. 23 da Constituição Federal, pela impossibilidade natural de licenciamento das aeronaves e embarcações em cada um dos milhares de municípios brasileiros. A falsidade da premissa - incidência do IPVA sobre embarcações e aeronaves - leva a essa conclusão, que, por sua absurdez, deve ser prontamente repelida. Os Estados representados, a pretexto de estender o IPVA às embarcações e aeronaves, criaram, em realidade, um novo imposto, cuja destinação não está submetida a nenhum critério, porque a própria instituição da nova exação foi feita a inteira revelia da Lei Fundamental.

Os Estados-membros têm competência para legislar supletivamente sobre tráfego e trânsito nas vias terrestres (Constituição, art. 8º, XVII, "n", e par. único),sendo natural, assim, a atribuição constitucional de competência impositiva sobre a propriedade de veículos automotores. Mas, em nenhum ponto, a autonomia estadual se estende ao campo da navegação marítima ou aérea. A competência para legislar sobre direito aeronáutico e marítimo é exclusiva da União (Constituição, art. 8º, XVII, "b"). Normas locais que impõem o registro e licenciamento de embarcações e aeronaves em cadastros dos Estados interessados, para fins de cobrança do IPVA, não têm qualquer validade, porque se apresentam frontalmente conflitantes com as regras constitucionais que declaram a competência legislativa exclusiva da União.

Não têm os Estados-membros a menor ingerência, nenhum poder de disciplinar o tráfego aéreo ou marítimo, o espaço aéreo ou o mar territorial, que são bens da União. A competência para legislar sobre comércio exterior e interestadual é exclusiva da União (Constituição, art.8º,

XVII, "e"). Embarcações e aeronaves constituem meios de transporte de pessoas ou coisas cujos efeitos econômicos difundem-se e interpenetram toda a economia nacional, razão por que, se fosse caso de tributar-se as atividades correspondentes, a competência deveria ser naturalmente afeta à União(cf. R.G.DE SOUZA, O Sistema Tributário Federal in RDA 72, p.11; CARLOS ALBERTO DE CARVALHO PINTO, Discriminação de Rendas, 2.ed., 1943, P.50).

Por isso mesmo, na tradição constitucional brasileira, a tributação dessas atividades sempre foi conferida à União. O Ato Adicional de 1834 (Lei nº 16, de 12/8/1834 incluía na receita geral as taxas sobre a navegação em águas territoriais e nos grandes rios, e a Lei nº 108, de 20/05/1840, inseria na competência do Governo Central direitos sobre embarcações estrangeiras que passavam a ser nacionais, o imposto sobre barcos do interior, e o imposto sobre a venda de embarcações nacionais, enquanto que às Províncias eram atribuídas a taxa sobre a viação nas estradas provinciais. As Constituições de 1891 (art.7º, 2º), de 1934 (art. 62, nº II) e de 1937(art.20, nº II) incluíram entre os tributos da União os direitos de entrada, saída e estadia de navios, tornando livre o comércio de cabotagem às mercadorias nacionais, bem como às estrangeiras que já houvessem pago imposto de importação. No regime constitucional vigente, compete à União instituir imposto sobre transportes, terrestres, aquáticos ou aéreos, exceto os intramunicipais (Constituição, art. 21, VII) ver ALIOMAR BALEEIRO, Direito Tributário Brasileiro, 5ª ed. 1973, p. 251).

De tudo se conclui que os textos impugnados dos Estados do Rio de Janeiro e do Espírito Santo, ao estenderem o imposto sobre a propriedade de veículos automotores as embarcações e aeronaves, contrariaram o disposto no art. 23, nº III, da Constituição Federal, na redação da Emenda nº 27, de 1985, pois esse dispositivo constitucional só autorizam a incidência do novo tributo sobre os veículos de circulação terrestre."

O pronunciamento do eminente jurista é de exata pertinência ao caso, que, sendo relativo ao exercício de 1988, deve, a rigor, ser decidido à luz do regime constitucional anterior.

De resto, no tópico, a Constituição (art. 155, III e 158, III), nada inovou de substancial à disciplina originária do IPVA (CF

6º, cf EC 27/85, art. 23, III, e § 13): cingiu-se a expelir do texto do antigo art. 23, III, a proibição final - "*vedada a cobrança de impostos ou taxas incidentes sobre a utilização dos veículos*", que, como observa Ives Gandra ([1]) - "*nunca chegou a ser compreendida pela inexistência de impostos sobre a utilização de veículos e pelo fato de as taxas não comportarem esse perfil, nem por contraprestação, nem por exercício do poder de polícia*".

Importa é que o reexame da matéria não me abalou, antes reforçou, a convicção manifestada na aprovação do parecer agora recordado.

Peço vênia a V. Exa., Ministro **Marco Aurélio**, para dissentir do seu d. voto e não conhecer do recurso extraordinário: é o meu voto.

ibc/

[1] Celso Bastos e Ives Gandra - **Comentários à Constituição do Brasil**, Saraiva, v. 6º/II, p. 400, 2ª ed, 2001.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 255.111-2
PROCED.: SÃO PAULO
RELATOR : MIN. MARCO AURÉLIO
REDATOR PARA O ACÓRDÃO : MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE
RECTE.: ADRIANO COSELLI S/A COMÉRCIO E IMPORTAÇÃO
ADVDOS.: MARCELO VIANA SALOMÃO E OUTROS
RECDO.: ESTADO DE SÃO PAULO
ADV.: PGE-SP - AYLTON MARCELO BARBOSA DA SILVA

Decisão : O Tribunal, por maioria, vencido o Relator, o Senhor Ministro Marco Aurélio, Presidente, não conheceu do extraordinário e declarou a inconstitucionalidade do inciso III do artigo 6º da Lei nº 6.606, de 20 de dezembro de 1989, do Estado de São Paulo Redigirá o acórdão o Senhor Ministro Sepúlveda Pertence. Ausente, justificadamente, neste julgamento, o Senhor Ministro Nelson Jobim. Plenário, 29.05.2002.

Retificação: Ante a existência de erro material, retificada, por unanimidade, a proclamação da decisão do Recurso Extraordinário nº 255.111-2/SP, constante da Ata da 15ª (décima quinta) sessão ordinária, publicada no Diário da Justiça de 14 de junho de 2002, para constar que o Tribunal, por maioria, vencido o Relator, o Senhor Ministro Marco Aurélio, Presidente, conheceu e deu provimento ao recurso extraordinário para deferir o mandado de segurança, declarando a inconstitucionalidade do inciso III do artigo 6º da Lei nº 6.606, de 20 de dezembro de 1989, do Estado de São Paulo. Ausentes, justificadamente, nesta retificação, os Senhores Ministros Celso de Mello e Nelson Jobim. Plenário, 24.10.2002.

Presidência do Senhor Ministro Marco Aurélio. Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Sydney Sanches, Sepúlveda Pertence, Carlos Velloso, Ilmar Galvão, Maurício Corrêa, Nelson Jobim, Ellen Gracie e Gilmar Mendes.

Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.

Luiz Tomimatsu
Coordenador