



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

PROCESSO N.º 70048651707 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

**REQUERENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE SÃO MARTINHO
DA SERRA**

**REQUERIDOS: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO
RIO GRANDE DO SUL E ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR VICENTE BARROCO DE
VASCONCELLOS**

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Estadual nº 10.869/96, que prevê a fixação de alíquotas para o IPVA. PRELIMINARES. Ilegitimidade ativa do Prefeito Municipal de São Martinho da Serra. Pertinência temática. Inadequação da via eleita. MÉRITO. Lei Estadual recepcionada pela Constituição Federal e pela Constituição Estadual, conforme dispõe o artigo 34, § 5º do ADCT. Conformidade com os ditames constitucionais vigentes. PARECER PELO ACOLHIMENTO DAS PRELIMINARES DE ILEGITIMIDADE ATIVA E DE INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA, COM A CONSEQUENTE EXTINÇÃO DO



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

*PROCESSO, NA FORMA DO ARTIGO 267, INCISO VI, DO
CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. NO MÉRITO, PELA
IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO.*

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito Municipal de São Martinho da Serra, objetivando a declaração de inconstitucionalidade da diferença de alíquotas do IPVA em função do tipo e utilização dos veículos automotores, inscrita nos incisos I, II e III do artigo 9º da Lei Estadual nº 8.115/85, com redação dada pelo inciso III do artigo 1º da Lei Estadual nº 10.869/96, por ofensa aos princípios constitucionais insculpidos nos artigos 5º, 145, parágrafo 1º, 150, incisos I, II e IV, da Constituição Federal, e nos artigos 19 e 140, *caput*, da Constituição Estadual.

Sustenta o proponente que a norma impugnada é inconstitucional, na medida em que, quando da sua entrada em vigor, não haveria previsão constitucional para a utilização de alíquotas diferenciadas no Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). Refere que tal possibilidade foi constitucionalmente estabelecida somente após a edição da Emenda Constitucional nº 42/2003, restando, a norma em testilha, inconstitucional desde sua origem, por ferimento aos princípios constitucionais da supremacia constitucional, da legalidade, da razoabilidade, da hierarquia das normas jurídicas, da capacidade



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

contributiva, da isonomia e da vedação ao confisco (fls. 03/29 e documentos das fls. 31/52).

A Mesa da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul prestou informações, trazendo, inicialmente, o histórico de tramitação legislativa do projeto de lei que, aprovado, culminou na edição da Lei Estadual nº 10.869/96. Alega, preliminarmente, a ilegitimidade *ad causam* do Prefeito Municipal para ingressar com a ação direta de inconstitucionalidade, por falta de interesse processual, na medida em que não ficou demonstrada a necessária pertinência temática. Sustenta, ainda em preliminar, o descabimento de ação direta de inconstitucionalidade para a aferição de constitucionalidade de ato normativo anterior aos preceitos constitucionais vigentes. No mérito, requer a improcedência da ação (fls. 72/90 e documentos das fls. 92/254).

O Estado do Rio Grande do Sul e o Procurador-Geral do Estado deixaram transcorrer *in albis* o prazo para prestar informações (fl. 256).

Vieram os autos com vista ao Ministério Público.

É o relatório.

2. Primeiramente, merece prosperar a preliminar de ilegitimidade ativa esgrimida, visto que não se vislumbra adequação temática entre o conteúdo da normativa impugnada e os escopos institucionais perseguidos pelo proponente.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

Em razão da ampliação expressiva do elenco de legitimados ativos para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade pela Carta de 1988, o Supremo Tribunal Federal construiu jurisprudência no sentido de diferenciar o tratamento dado aos legitimados.

A respeito, preleciona Walber de Moura Agra:

A legitimidade para propor ação direta de inconstitucionalidade pode ser classificada em legitimidade universal, sem qualquer impedimento quanto objeto, ou legitimidade especial, restrita quanto ao objeto apreciado, configurando-se como um requisito objetivo.

A competência especial ocorre quando há a necessidade de se demonstrar a pertinência temática, ou seja, tem que ficar claro que o impetrante tem vinculação direta com a lei que está sendo objeto de impugnação.¹

Assim, o Presidente da República, o Procurador-Geral da República, as Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, os partidos políticos com representação no Congresso Nacional e o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil possuem legitimidade para preservar a supremacia da Carta Magna por força de suas próprias atribuições institucionais. Em contrapartida, os Governadores de Estado e Mesas das Assembleias Estaduais, confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional têm restrições para a propositura da ação, só se admitindo a ação direta de inconstitucionalidade por parte desses entes se a lei

¹ AGRA, Walber de Moura. *Aspectos Controvertidos do Controle de Constitucionalidade*. Salvador: Edições PODIVM, 2008, p. 89.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

impugnada disser respeito, de algum modo, às respectivas unidades federadas.

Nesse contexto delineado, os legitimados universais podem impugnar qualquer norma, independentemente do seu conteúdo material. Os legitimados especiais, por sua vez, só podem impugnar uma determinada norma se esta tiver relação com as suas finalidades institucionais.

No caso dos autos, o Prefeito de São Martinho da Serra, que, pelo princípio da simetria, se encontra entre os legitimados especiais, propôs ação direta de inconstitucionalidade sem observar a pertinência temática entre a norma impugnada e suas atribuições constitucionais.

De fato, a lei estadual que trata do IPVA e que definiu suas alíquotas não afeta diretamente os veículos de propriedade do Poder Executivo Municipal de São Martinho da Serra, pelo princípio da imunidade tributária recíproca, nos termos do artigo 150, inciso VI, alínea “a”, da Constituição Federal. De outra parte, o interesse particular dos cidadãos da municipalidade afetados pelas disposições estaduais não dá ensejo à sua legitimação para a propositura da ação constitucional em apreço.

Dessa forma, não se vislumbra concreto interesse do Município de São Martinho da Serra na propositura da presente ação direta de inconstitucionalidade, que induz na carência de ação por ausência de interesse de agir, nos termos do artigo 267, inciso VI, do Código de Processo Civil.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

Na mesma esteira, o entendimento do Tribunal de Justiça Estadual, esposado na ADI n.º 70048597702, em voto do Desembargador Armínio José Abreu Lima da Rosa:

Não se pode, ao argumento de estar na defesa de eventual submissão de seus munícipes, alargar a legitimação ativa do Prefeito Municipal, transformando-o em curador de leis estaduais, assim como transformada a ação direta de inconstitucionalidade numa verdadeira ação popular constitucional.

De se registrar, neste passo, que, por ocasião do julgamento mencionado, também proposto pelo Prefeito do Município de São Martinho da Serra, cujo objeto (Lei Estadual) guarda semelhança com o que se discute nos autos, foi, à unanimidade, reconhecida a ilegitimidade do proponente, nos seguintes termos:

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PREFEITO MUNICIPAL E LEI ESTADUAL. AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA. EXTINÇÃO DO PROCESSO. Embora não explícita no texto constitucional, há de se distinguir entre os legitimados universais e os legitimados especiais, entre os quais se encontram os Prefeitos Municipais, falecendo a eles legitimação abstrata para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade quanto a leis estaduais, a cujo respeito reclama-se a relação de pertinência temática, o que não ocorre no caso dos autos, impondo-se a extinção do processo. (Ação Direta de Inconstitucionalidade N.º 70048597702, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em 30/07/2012)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

Igualmente, prosseguindo em sede prefacial, inadequada a via eleita.

O proponente pretende ver declarada a inconstitucionalidade de norma estadual editada em data anterior ao advento da Emenda Constitucional n.º 42/2003².

Ocorre que, como bem explanado por Alexandre de Moraes, a ação direta de inconstitucionalidade “*não é instrumento juridicamente idôneo ao exame da constitucionalidade de atos normativos do Poder Público que tenham sido editados em momento anterior ao da vigência da Constituição atual*”³.

Vale dizer, impertinente a declaração de inconstitucionalidade de norma estadual por afronta a preceitos constitucionais que já sofreram alterações pelo Poder Constituinte Reformador.

Ter-se-ia unicamente hipótese de não recepção, de lei juridicamente ineficaz em razão de sua incompatibilidade com a nova ordem constitucional, não desafiando controle concentrado de constitucionalidade.

² Com a edição da EC 42/03 incluiu-se o parágrafo 6º ao artigo 155 da Constituição Federal, nos seguintes termos:

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

(...).

III - propriedade de veículos automotores.

(...).

§ 6º O imposto previsto no inciso III:

I - terá alíquotas mínimas fixadas pelo Senado Federal;

II - poderá ter alíquotas diferenciadas em função do tipo e utilização.

³ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 21ª Ed.. São Paulo: Atlas, 2007, p. 712.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

3. No mérito, caso enfrentado, a presente ação direta de inconstitucionalidade não merece acolhida.

A Lei Estadual nº 8.115/85 foi devidamente recepcionada pela Constituição Federal de 1988, e, inclusive após as alterações trazidas pela Lei Estadual nº 11.869/1996, é condizente com o parágrafo 6º do artigo 155 da Constituição Federal, introduzido pela Emenda Constitucional nº 42/2003.

A matéria já esteve sob a apreciação desse Tribunal de Justiça Gaúcho, por ocasião do julgamento da ADI nº 70018147454. Naquela oportunidade, o Órgão Pleno não ingressou na seara meritória, em face do reconhecimento da ilegitimidade da Mesa da Câmara Municipal de Vereadores de Silveira Martins, por falta da pertinência temática, cuja decisão restou assim ementada:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MESA DA CÂMARA DE VEREADORES DO MUNICÍPIO DE SILVEIRA MARTINS. LEI ESTADUAL Nº 8.115/85, COM REDAÇÃO DADA PELA DE Nº 10.869/96, QUE INSTITUIU O IPVA. COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA PARA PROCESSAR E JULGAR ADIN QUE VERSE SOBRE CONSTITUCIONALIDADE DE LEIS MUNICIPAIS ANTE NORMAS CONSTITUCIONAIS ESTADUAIS QUE REPRODUZAM REGRAS DA CARTA DA REPÚBLICA DE OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA. ILEGITIMIDADE ATIVA DA MESA DA CÂMARA DE VEREADORES. FALTA DE INTERESSE DE AGIR. LEI IMPUGNADA QUE NÃO GUARDA RELAÇÃO COM INTERESSES LOCAIS DO MUNICÍPIO. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. FALTA DE ADEQUAÇÃO ENTRE O CONTEÚDO MATERIAL DA NORMA E AS FUNÇÕES LEGISLATIVAS E FISCALIZATÓRIAS DA PROPONENTE. AUSÊNCIA DE REQUISITO TEMÁTICO FUNDAMENTAL, DE NATUREZA OBJETIVA. EVENTUAL INTERESSE APENAS DE ORDEM SUBJETIVA, NÃO SE COADUNANDO COM O SISTEMA DE CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

FALTA DE CONDIÇÕES DA AÇÃO. PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS. REJEITADA A PRELIMINAR DE INCOMPETÊNCIA. ACOLHIDA A PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE ATIVA. JULGARAM EXTINTA A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. POR MAIORIA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70018147454, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Arno Werlang, Julgado em 04/06/2007)

No ensejo referido, esta Procuradoria-Geral de Justiça se manifestou, em parecer proferido pelo ilustre Dr. Antonio Carlos de Avelar Bastos, o qual ora se colaciona, em parte:

É da essência da federação a autonomia das unidades federadas, representada pela capacidade de auto-organização, pela capacidade de autogoverno, pela capacidade de autolegislação e pela capacidade de auto-administração. A isso acrescenta-se a necessidade de um mínimo de recursos financeiros, através da capacidade impositiva própria ou de transferências de rendas (segundo Clèmerson Merlin Clève e Marcela Moraes Peixoto, em "O Estado Brasileiro: Algumas Linhas sobre a Divisão de Poderes na Federação Brasileira à Luz da Constituição de 1988", artigo publicado em RIL 104/21).

Se a Federação se caracteriza pela composição de forças centrípetas e centrífugas, cumpre reconhecer que o constituinte de 1988 traçou um sistema equilibrado (federalismo de equilíbrio), com a inequívoca intenção de superar o federalismo hegemônico das Constituições precedentes, principalmente a partir de 1934 (conforme Raul Machado Horta, em "Repartição de Competências na Constituição Federal de 1988", artigo publicado em RF 315/55).

Nessa linha, o poder conferido aos entes federados para arrecadar os recursos necessários ao atendimento de serviços públicos de sua competência é fundamental.

É verdade que, conforme preleciona Roque Antonio Carrazza, em "Curso de Direito Constitucional Tributário", 20ª ed., Malheiros, 2004, p. 454, a competência tributária já nasce limitada, tendo especial relevância a conformação estrutural do tributo conferida pela Constituição. Nesse



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

sentido, são esclarecedoras suas palavras (op. cit., p. 460/461):

“A Constituição, ao determinar as competências tributárias, estabeleceu – ainda que, por vezes, de modo implícito e com uma certa margem de liberdade para o legislador – a norma-padrão de incidência (o arquétipo genérico, a regra-matriz) de cada exação. Noutros termos, ela apontou a hipótese de incidência possível, o sujeito ativo possível, o sujeito passivo possível, a base de cálculo possível e a alíquota possível, das várias espécies e subespécies de tributo. Em síntese, o legislador, ao exercer a competência tributária, deverá ser fiel à norma-padrão de incidência do tributo, pré-traçada na Constituição. O legislador (federal, estadual, municipal ou distrital), enquanto cria o tributo, não pode fugir deste arquétipo constitucional.”

Cumpra assinalar as considerações feitas por Humberto Ávila⁴ acerca do IPVA:

“Sendo um imposto cuja hipótese material de incidência diz respeito apenas à propriedade de veículos automotores, circunstâncias atinentes aos proprietários são impertinentes. Por esse motivo, o Supremo Tribunal Federal considerou inconstitucional a majoração das alíquotas do IPVA pelo simples fato de o veículo ser importado e, presumidamente, o seu proprietário possuir maior capacidade econômica.

IPVA depois da Emenda Constitucional n. 42/2003

Tudo quanto foi dito a respeito do IPVA foi alterado pela Emenda Constitucional n. 42/2003, da seguinte forma:

§6º O imposto previsto no inciso III:

I – terá alíquotas mínimas fixadas pelo Senado Federal;

II – poderá ter alíquotas diferenciadas em função do tipo e utilização.

As alíquotas podem variar em razão do tipo de automóvel e de sua utilização. Aquilo que antes não poderia ser feito, com a Emenda Constitucional n. 42/2003 passou a poder: cobrar mais apenas porque o automóvel é importado ou porque é destinado ao transporte e não ao lazer, por exemplo. Novamente, esses critérios normalmente ou são presunções de capacidade contributiva ou servem para atingir uma finalidade extrafiscal, fundamentos havidos anteriormente pelo Supremo Tribunal Federal como insuficientes para o tratamento desigual.”

O art. 9º da Lei Estadual n.º 8.115/85, com redação dada pelo inciso I do art. 1º da Lei Estadual n.º 10.869/96 dispõe:

Art.9º - As alíquotas do imposto são:

I - 3% (três por cento), no caso de propriedade de veículos automotores do tipo motor-casa, aeronave e embarcação, de lazer, de esporte ou de corrida;

II - 3% (três por cento), no caso de propriedade de veículos automotores de tipo automóvel ou camioneta;

III - 2% (dois por cento), no caso de propriedade de veículos automotores do tipo aeronave e embarcação, exceto de lazer, de esporte ou de corrida e do tipo motocicleta, motoneta, triciclo e quadriciclo;

IV - 1% (um por cento), no caso de propriedade de veículos automotores do tipo caminhão, caminhão-trator, ônibus e microônibus.”

⁴ ÁVILA. HUMBERTO. *Sistema Constitucional Tributário*. São Paulo: Saraiva, 2004, pgs. 373/374.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

A leitura da norma impugnada demonstra claramente as diferenciações quanto à incidência de alíquotas conforme o tipo de veículo. Não se verifica, portanto, afronta à Constituição Federal (art. 155, § 6º, I e II) e à Estadual (art. 140, § 1º, inciso I).

Primeiro, porque a Lei Estadual n.º 8.115/85 foi recepcionada pela Constituição Federal e Estadual. Tal entendimento é verificado na dicção do art. 34, § 5º da ADCT:
Art. 34. O sistema tributário nacional entrará em vigor a partir do primeiro dia do quinto mês seguinte ao da promulgação da Constituição, mantido, até então, o da Constituição de 1967, com a redação dada pela Emenda nº 1, de 1969, e pelas posteriores.

(...)

§ 3º - Promulgada a Constituição, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão editar as leis necessárias à aplicação do sistema tributário nacional nela previsto.

§ 4º - As leis editadas nos termos do parágrafo anterior produzirão efeitos a partir da entrada em vigor do sistema tributário nacional previsto na Constituição.

§ 5º - Vigente o novo sistema tributário nacional, fica assegurada a aplicação da legislação anterior, no que não seja incompatível com ele e com a legislação referida nos §3º e § 4º.

Nesse sentido, se depreende que a Constituinte de 1988 através do disposto no art. 34 da ADCT autorizou os Estados a editarem leis necessárias à aplicação do Sistema Tributário Nacional.

Segundo, porque o Sistema Tributário não veda a diferenciação de alíquotas de IPVA, por categorias próprias, diferenciação que não pode se confundir com a progressividade do tributo. Nesse ponto, entende-se pertinente a dicção de Gladston Mamede⁵ acerca do IPVA:

“A impossibilidade jurídica de adoção de alíquotas progressivas não impede o Poder Público de adotar alíquotas diversas para situações diversas, selecionando percentuais próprios para cada situação.

(...)

Carlos Victor Muzzi Filho, defendendo a legislação mineira, faz questão de diferenciar progressividade de alíquotas (onde as alíquotas aumentam conforme aumente a base de cálculo, diz) e variação de alíquotas, onde há “tratamento diferente para situações tributárias diferentes, isto é, o legislador, com muita prudência, institui alíquotas diferentes para espécies de veículos diferentes”. Prossegue: “Esta técnica – alíquotas diferentes para espécies diferentes de veículos – não se confunde com a progressividade, porque as variações existentes não dependem do valor da base de cálculo. (...) Dessa forma, entende dar-se-ia “aplicação à

⁵ MAMEDE, Gladston. IPVA Imposto sobre a propriedade de veículos automotores. São Paulo: RT, 2002, pgs. 94/95.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

exigência de isonomia”; “e a isonomia, na clássica lição de Rui Barbosa, consiste em tratar igualmente os iguais, e desigualmente os desiguais”.

*Nessa linha de raciocínio, pode-se afirmar que **não há óbice à fixação de alíquotas diferenciadas do IPVA, desde que não diferenciadas pela progressão, e sim pelas peculiaridades de cada caso.***

Em sendo assim entende-se que não há óbice à fixação de alíquotas diferenciadas do IPVA, o que não se confunde com a progressividade.

4. Pelo exposto, manifesta-se o **MINISTÉRIO PÚBLICO** pelo acolhimento das preliminares de ilegitimidade ativa e inadequação da via eleita, com a consequente extinção do processo, na forma do artigo 267, inciso VI, do Código de Processo Civil. Na hipótese de não acolhimento das preliminares apontadas, opina-se pela improcedência da presente ação direta de inconstitucionalidade.

Porto Alegre, 14 de setembro de 2012.

IVORY COELHO NETO,

Procurador-Geral de Justiça, em exercício.

(Documento eletrônico assinado digitalmente)