IMPÔSTO DO SÊLO ESTADUAL — CERTIFICADO DE PROPRIEDADE DE VEÍCULO — CONSTITUCIONALIDADE

— É lícito ao Estado estabelecer contrôle de propriedade de veículos automotores e cobrar sêlo sôbre o respectivo certificado.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

Agravante: Expresso Brasileiro de Viação Ltda.
Agravo de petição n.º 80.466 — Relator: Sr. Desembargador BANDEIRA DE MELO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de agravo de petição n.º 80.466, da comarca de São Paulo, em que é agravante o Expresso Brasileiro de Viação Ltda. e agravado o Diretor do Serviço de Trânsito da Capital: Acordam, em sessão da Quarta Câmara Civil do Tribunal de Justiça do Estado, negar provimento ao recurso, por maioria de votos.

Trata-se de agravo à decisão do MM. Juiz da Fazenda Estadual, que manteve a decisão agravada, denegatória de segurança, impetrada pelo Expresso Brasileiro de Viação Ltda., contra o Diretor do Serviço de Trânsito da Capital. Essa ordem foi pleiteada em virtude desta autoridade lhe haver exigido o pagamento de sêlo proporcional, *ad valorem*, na base de 3% sôbre o preço de veículos, diretamente adquiridos pela emprêsa no estrangeiro, para expedir o certificado de propriedade do seu registro, previsto pelo Decreto estadual n.º 4.149, de 16 de novembro de 1951. Entende o autor, agravante, que tanto a exigência do certificado, comprovação do registro, como a cobrança do sêlo, são ilegais. Aquêle não está previsto no Código Nacional de Trânsito, Decreto-lei federal n.º 3.651, de 29 de setembro de 1941, enquanto esta é exigência ilegítima, e, mesmo assim não fôsse, estaria isento de tal obrigação tributária, *ex vi* do art. 37, *b*, da Lei estadual n.º 1.297, de 16 de novembro de 1951, ante a sua nova redação, constante do art. 14 da Lei estadual n.º 2.013, de 20 de dezembro de 1952.

A legislação federal sôbre o trânsito de veículo a motor não exclui a estadual sôbre o mesmo assunto, cada uma no seu âmbito respectivo. Segundo a Constituição federal, cabe à União legislar sôbre o tráfego interestadual, nos têrmos do art. 5.º, n.º XV, *j*. Mas, pelo

art. 6.º, se reconhece aos Estados a prerrogativa de legislar a respeito, de modo supletivo e complementar. Além disso, em face do art. 18, § 1.º da mesma Constituição, se reservam aos Estados todos os poderes que, implícita ou explìcitamente, não lhe sejam por ela vedados. Portanto, a êles se atribui, em face da teoria dos poderes remanescentes, inserta no texto em referência, competência privativa para legislar sôbre o tráfego estadual. Não exorbita, assim, o Estado, regulando e expedindo, para o seu próprio contrôle, e, outrossim, benefício dos interessados, o chamado certificado de propriedade de veículo a motor. Certificados de caráter estadual, para efeito de identificar os veículos e os seus proprietários, e permitir o desempenho de atividade de polícia administrativa, preventiva e repressiva, na salvaguarda do interêsse coletivo e dos proprietários dos veículos.

Pretende-se ser ilegítima a arrecadação do tributo exigido pelo Estado, em face da sua natureza peculiar, pois só se lhe pode reconhecer como classificado entre três tipos: impôsto de sêlo pròpriamente dito, taxa de serviço prestado, ou impôsto substitutivo de vendas e consignações. Como impôsto de sêlo, pròpriamente dito, fundado no art. 19, n.º VI, da Constituição federal, em conseqüência de ato regulado por lei estadual, realizado com base no *jus imperii*, seria inconstitucional, porque o dispor sôbre aquisição e transmissão de propriedade envolve matéria de Direito Privado, de competência da União, consoante o art. 5.º, n.º XV, *a*, da Magna Carta.

Como taxa de serviço prestado não se justifica, por calculado sôbre o valor de veículo, e, demais, ao contrário do que ocorre com o impôsto de sêlo federal, não parece lícito ao estadual incidir sôbre os instrumentos do ato, mas, tão-sòmente, sôbre os próprios atos, ante a diversidade dos arts. 15, n.º VI, e 19, n.º VI, da Constituição federal. Como substitutivo do impôsto de vendas e consignações, só cumpre ao Estado cobrá-lo nos casos em que legìtimamente o outro pudesse também ser coletado. Então, estariam fora de incidência as vendas feitas por quem não seja comerciante, sujeitas ao impôsto de sêlo federal, ante o art. 15, n.º VI, da Constituição federal, as aquisições efetuadas no exterior, por excluídas do impôsto de vendas e consignações, e as compras de comerciante, ou não, em outro Estado, por ferir a legislação federal, que estabelece o impôsto de vendas e consignações devido no lugar em que se efetua a operação, obrigatória em face do art. 5.º, n.º XV, *b*, da Constituição federal, e, além disso, por infringir o art. 32 da mesma Constituição federal, que proíbe a discriminação tributária, em razão da procedência.

Realmente, os Estados não podem regular as hipóteses de aquisição e perda de bens, por constituir matéria de Direito Privado, sôbre o qual à União cabe legislar. Porém, não estão impedidos, respeitado o direito disposto na lei federal, de criar instrumentos que constituem título hábil de comprovação presuntiva de domínio. Admite o Código Civil que a tradição corresponde a uma das formas de aquisição e perda de bem móvel. Com base nesse preceito, expede o Estado de São Paulo "certificados de propriedade de veículos a motor", que, em princípio, comprovam essa tradição, e extraídos após registro do veículo, feito na repartição competente, mediante a exibição dos documentos necessários para tanto. Certificado que esclarece o registro do automóvel na Administração pública, como, aliás, determina o Código Nacional de Trânsito, e regulado por lei estadual. Traz em si um duplo efeito. De um lado, serve de prova presuntiva de propriedade e de outro de estar regularmente inscrito o proprietário ou legítimo possuidor na repartição estadual, para os fins de fiscalização policial. Criado com objetivo de polícia administrativa, tem, outrossim, o alcance de demonstrar a propriedade ou posse do veículo, pois só se confere, nos têrmos do art. 3.º do Regulamento Geral de Trânsito do Estado, a quem prove "domínio e posse sôbre o veículo, ou simplesmente posse que o habilite a dêle se utilizar". Daí

os seus têrmos: "de acôrdo com os arts. 3.º e 4.º do Regulamento Geral de Trânsito, fica registrado nesta Diretoria como sendo de propriedade de... o veículo a motor cujos característicos vão citados". Conseqüentemente, não há proibição constitucional ou legal, aos Estados, de cobrarem, com base no art. 19, n.º VI, da Constituição federal, impôsto de sêlo, por ato regulado legìtimamente por lei estadual, e, ainda, atinente a negócio de sua economia. Nada impede tal tributo recaia tanto sôbre o registro, como sôbre a certidão dêsse registro, visto que ambos são atos jurídicos do Estado. Sob certo aspecto, remunera uma contraprestação de serviço, e, sob outro, atende às necessidades de ordem geral da Administração. A fixação do *quantum* se pode estabelecer tomando em consideração vários elementos, desde que haja critério igual para situações iguais, pois não se exige deva corresponder estritamente ao custo de serviço. Se nenhuma prestação especial existe, não há taxa. Também inexiste se ocorre desproporção chocante entre a contraprestação e o seu custo. E' possível, repita-se, recair sôbre o ato como sôbre o seu instrumento, apesar de a êste se não referir a Constituição federal, no art. 19, quando trata dos impostos estaduais, e a êle, tão-sòmente, se reportar, no art. 15, quando cogita dos federais. Isso porque a certidão de um registro estadual constitui o instrumento comprobatório dêle, e, sem dúvida, expedido por repartição estadual. Por vêzes, um tributo envolve, em si, o pagamento de contribuição correspondente a impôsto e a taxa. Esta fica, no caso, assimilada por aquêle, incindíveis, pela unidade da tarifa, embora se possam distinguir as respectivas naturezas. Afinal, por substitutivo do impôsto de vendas e consignações, não se restringe a sua cobrança às hipóteses em que se cobra o outro. Substituto é o que se encontra em lugar do substituído, na sua falta ou impedimento. Daí a dispensa de incidência do impôsto de vendas e consignações, quando ocorre a hipótese do de sêlo, no certificado de propriedade de veículo a motor. Se êsse tributo não se amolda à enumeração constante do art. 19, desde que não se trata de impôsto privativo da União ou dos Municípios, *ex vi* dos arts. 16 e 29, todos da Constituição federal, é admissível a criação pelos Estados, na conformidade com o disposto no art. 21 da mesma Lei Suprema, que atribui a êstes e à União a prerrogativa de decretar outros tributos, além dos que, expressa e privativamente, lhe são atribuídos nos artigos anteriormente citados. O que não seja comerciante pode ser incluído na incidência, justamente por excluído do impôsto de vendas e consignações. Dir-se-á que as transações mobiliárias civis estão sujeitas ao impôsto de sêlo privativo da União. Observe-se, mesmo sem entrar no mérito da objeção, que êles se não confundem. O fundamento impositivo é diverso. O impôsto de sêlo onera o ato jurídico, ligado à sua autenticidade, e o impôsto de transmissão de propriedade, móvel ou imóvel, *inter vivos* ou *causa mortis*, é medida de política econômico-social, pertinente às mutações do proprietário do bem. Certa afinidade, sem dúvida, existe entre êles, no entanto, pois o impôsto de vendas e consignações evolveu, no Direito Brasileiro, do impôsto de sêlo sôbre faturas. Por sua vez, não estariam fora do alcance do tributo as transações efetuadas no exterior ou em outro Estado, respectivamente, por excluídas do impôsto de vendas e consignações segundo os seus próprios preceitos; e nem contraria o conceito constitucional do dito impôsto de vendas e consignações, bem como o da lei federal, de caráter normativo. Se é substitutivo do impôsto de vendas e consignações, não se harmonizam os conceitos, e só tem cabida, insista-se, justamente quando o outro não é aplicável. Afinal, não há a pretendida discriminação, porque a cobrança não se faz em razão da procedência.

Na verdade, o tributo em causa é, realmente, um impôsto de sêlo, por ato regulado por lei estadual, pertinente a negócio de sua economia, ato unilateral da Administração pública, expedido com base no *jus imperii* com efeito dentro

das fronteiras do Estado, no exercício do seu poder de polícia administrativa do tráfego e no asseguramento dos interêsses e dos direitos dos proprietários de veículos a motor, substituto do impôsto de vendas e consignações, envolvendo, numa parte, contraprestação de serviço, pelo registro do automóvel e certidão de dito registro, e, em outra, a necessidade de satisfação dos encargos gerais do Estado, na consecução dos seus fins, de realização do bem coletivo. Nada tem de inconstitucional ou ilegal. A exclusão do impôsto de vendas e consignações justifica o recolhimento do impôsto de sêlo, pelo seu caráter substitutivo. O Estado, ao delimitar o de vendas e consignações, relegou do seu âmbito de incidência, justamente, a compra e venda de veículo entre vendedor situado no estrangeiro e comprador estabelecido no Estado. Por isso, em tal hipótese, arrecada o tributo substitutivo, por ocasião da emissão do certificado de propriedade sôbre os veículos adquiridos. Não há confusão entre os dois tributos. O de vendas e consignações recai sôbre a aquisição da coisa móvel, quando o autor da transmissão seja comerciante, industrial ou produtor, cabendo o seu pagamento, em regra, ao vendedor e, por exceção, ao comprador, segundo os critérios da legislação estadual. Já o impôsto do sêlo recai sôbre a expedição do certificado, e deve ser satisfeito pelo interessado, que dêle necessita, para tornar-se, perante a repartição estadual, titular do veículo a motor. O regime tributário é analítico, como observa o MM. Juiz, a fim de evitar a evasão tributária. Taxando um fenômeno, e, depois, substitutivamente, um outro, o Estado procura impedir a fuga do contribuinte à incidência fiscal. Daí a razão do Estado exigir o impôsto do sêlo, quando não houve o de vendas e consignações. Dêsse modo, evita que atividades laterais ao comércio pròpriamente dito de veículos a motor, violem a igualdade tributária, que cumpre ser mantida. Se só com o tributo de vendas e consignações não se obtém tal resultado, se impõe se procure alcançá-lo com impôsto substitutivo adequado, no caso o de sêlo, que tem como pressuposto legal a expedição do certificado e não a aquisição do veículo a motor. Afinal, a isenção pretendida na inicial só se refere a emprêsas de indústria de veículos motorizados ou a importadores dêsse ramo e a impetrante não é firma importadora de veículos motorizados, nem indústria do ramo. Bem denegou, portanto, o MM. Juiz a segurança requerida, pagas pelo impetrante as custas. E' de manter-se, por conseguinte, a decisão agravada, como o fêz, outrossim, o MM. Juiz. Nega-se provimento ao recurso, destarte.

Custas na forma da lei.

São Paulo, 21 de março de 1957. — *Leme da Silva*, Presidente com voto. — *O. A. Bandeira de Melo*, Relator. — *Pedro Chaves*, vencido.