

Plenário Virtual

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA. TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE DE VEÍCULOS AUTOMOTORES (IPVA). ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA. LEGITIMIDADE PASSIVA DO CREDOR FIDUCIÁRIO. LEI 14.937/2003 DO ESTADO DE MINAS GERAIS. AUSÊNCIA DE LEI COMPLEMENTAR NACIONAL COM NORMAS GERAIS SOBRE O IPVA. MULTIPLICIDADE DE RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS. RELEVÂNCIA DA QUESTÃO CONSTITUCIONAL. MANIFESTAÇÃO PELA EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL.

MANIFESTAÇÃO: Trata-se de recurso extraordinário interposto por Banco Pan S.A., com arrimo na alínea *a* do permissivo constitucional, contra acórdão proferido pela 2ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, assim ementado:

“Apelação cível – Tributário – Embargos à execução fiscal – IPVA – Alienação fiduciária – Legitimidade passiva do credor fiduciário – Responsabilidade solidária pelo pagamento do tributo – Lei Estadual 14.937 de 2003 – Recurso provido.

Por força dos artigos 4º e 5º, incisos I e II da Lei Estadual 14.937, de 2003, bem como o artigo 121, parágrafo único, inciso II, do Código Tributário Nacional, a instituição financeira credora fiduciária ou arrendadora tem legitimidade para responder pelo não pagamento do IPVA.” (Doc. 1, p. 242)

Os embargos de declaração opostos foram desprovidos (Doc. 2, p. 10).

Nas razões do apelo extremo, a parte recorrente sustenta preliminar de repercussão geral e, no mérito, aponta violação aos artigos 146, III, *a*, e 155, III, da Constituição Federal (Doc. 2, p. 54-65). Em relação à repercussão geral, alega ser “*evidente a existência de relevância social, econômica e jurídica que ultrapassa os interesses subjetivos da causa*”. Aduz, para tanto, que “*a controvérsia dos autos diz respeito ao reconhecimento da inconstitucionalidade da cobrança de Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA em face do credor fiduciário na hipótese de o veículo que garante a exações ser gravados com cláusula de alienação fiduciária*” constituindo-se como a “*principal modalidade de*

com o intuito de manutenção jurisdicional, constituindo-se como a principal modalidade de garantia para o financiamento da aquisição de automóveis, assim como importante modalidade de garantia a permitir que o cidadão acesse taxas de financiamento menores na modalidade de Crédito Direto ao Consumidor (CDC)".

Quanto ao mérito, argumenta que o Estado de Minas Gerais, ao *"ter incluído em sua legislação estadual do IPVA (Lei n° 14.937/ 2003, art. 4º) que o credor fiduciário é responsável pelo pagamento do imposto por ser suposto proprietário dos veículos automotores dados em garantia de financiamento, (...) viola não só o conceito de propriedade (art. 1.228, CC c/c art. 110, CTN) como a própria hipótese de incidência do artigo 155, III, da Constituição Federal"*. Nesse diapasão, argui que, *"Caso se exceda as balizas da Constituição Federal, a norma jurídico-tributária se eivará de incurável inconstitucionalidade material (ainda que sob o aspecto formal preencha os requisitos de validade e eficácia), merecendo ser expurgada do ordenamento jurídico, mostrando-se ineficaz inclusive em relação a fatos ocorridos durante a sua vigência"*.

Quanto à permissão para que *"os Estados editem normas gerais quanto aos tributos de sua competência"*, nos termos do artigo 146 da Constituição Federal, entende que *"esse poder está fugindo às hipóteses de incidências previstas constitucionalmente, não se podendo expandir, os conceitos estatuídos para abarcar outras situações"*. Ressalta que o artigo 155, III, da Constituição conferiu aos Estados e ao Distrito Federal *"competência tributária limitada de instituir imposto apenas ao particular que seja proprietário de automóveis"*. Por fim, assevera, com fundamento nos artigos 1.228, 1.364 e 1.365 do Código Civil, impedimento para que *"o credor fiduciário exerça qualquer propriedade efetiva sobre o bem"*, passando a *"ser responsável pelo pagamento de tributos incidentes à propriedade"*, nos termos do artigo 1.368-B, *"apenas a partir da transmissão de propriedade plena e consequente imissão na posse"*.

Em contrarrazões, o Estado de Minas Gerais requer o não conhecimento do recurso extraordinário por ausência de repercussão geral do tema em apreço, por incidência dos óbices das Súmulas 280 e 282 do STF e por entender que eventual ofensa à Constituição se daria de forma reflexa. Caso conhecido o recurso, pede a manutenção do acórdão recorrido, alegando, em síntese, que *"a propriedade do bem alienado fiduciariamente é do credor fiduciário (instituição financeira) e o devedor é apenas o possuidor direto até que haja o adimplemento da obrigação (não demonstrada nos autos)"* (Doc. 2, p. 76-83).

O Primeiro Vice-Presidente do Tribunal *a quo* admitiu o presente recurso extraordinário como **representativo da controvérsia**, nos termos seguintes:

"Assim, a situação exposta evidencia que a matéria em debate apresenta expressivo potencial de se reproduzir em múltiplos recursos extraordinários, circunstância que justifica o julgamento

qualificado da questão perante a Corte Suprema.

(...)

Diante do exposto, considerando o disposto no artigo 1.036, § 1º, c/c artigo 1.037, III, ambos do CPC, e em cumprimento à determinação do Exmo. Ministro Luiz Fux encaminhada mediante Ofício Eletrônico nº 14149/2021, **admito este recurso extraordinário para encaminhamento ao Supremo Tribunal Federal como representativo da seguinte controvérsia:** a) definir se os Estados têm competência para instituir a responsabilidade tributária do credor fiduciário quanto ao IPVA, nos termos do que dispõem os artigos 146, III, 'a', e 155, III, da Constituição da República; b) decidir sobre a constitucionalidade do artigo 5º, I, da Lei Estadual nº 14.937/2003.

Na oportunidade, **fica mantida a determinação desta Vice-Presidência, nos autos do Recurso Extraordinário nº 1.0210.15.003049-7/004, de suspensão do processamento de todos os processos pendentes**, individuais ou coletivos, que tramitam no Estado, ressalvadas as medidas urgentes/liminares, **até o pronunciamento definitivo do Tribunal ad quem a respeito da questão.**" (Doc. 2, p. 89-91, grifei)

Ressalte-se que o recurso especial simultaneamente interposto se encontra sobrestado no âmbito do Tribunal de origem até solução final deste recurso extraordinário (Doc. 2, p. 51).

É o relatório. Passo a me manifestar.

Ab initio, cumpre delimitar a questão controvertida nos autos, qual seja: **legitimidade passiva do credor fiduciário para figurar em execução fiscal de cobrança do imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) incidente sobre veículo objeto de alienação fiduciária.**

Importa observar que o presente recurso foi indicado como representativo da controvérsia pelo Tribunal de origem, nos termos do artigo 1.036 do Código de Processo Civil, inserindo-se no contexto da regra prevista do artigo 326-A do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, incluído pela Emenda Regimental 54/2020.

A matéria aqui suscitada possui densidade constitucional suficiente para o reconhecimento da existência de repercussão geral, competindo a esta Suprema Corte decidir, à luz dos artigos 146, III, *a*, e 155, III, da Constituição Federal, se os estados-membros e o Distrito Federal podem, no âmbito de sua competência tributária, imputar ao credor fiduciário a responsabilidade tributária para o pagamento do IPVA, ante a ausência de lei de âmbito nacional com normas gerais sobre o tributo e, ainda, a qualidade de proprietário de veículo automotor.

Ademais, verifica-se não só a **relevância social e econômica** do modelo de alienação

fiduciária, em que há transferência da propriedade resolúvel do bem ao credor, inegavelmente uma das principais formas de aquisição de veículos no Brasil, como também a **relevância jurídica**, haja vista debate existente sobre as decisões proferidas por esta Corte em precedentes qualificados proferidos no Recurso Extraordinário 727.851 (Tema 685 da Repercussão Geral) e na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.612.

A temática em análise revela potencial impacto em outros casos, tendo em vista a multiplicidade de recursos sobre essa específica questão jurídica, como revela simples pesquisa de jurisprudência na base de dados desta Corte, que aponta para centenas de julgados, seja no campo unipessoal ou por seus órgãos colegiados. A constatação é reforçada pela admissão do presente recurso como representativo da controvérsia no regime dos recursos extraordinários repetitivos (artigo 1.036 do Código de Processo Civil), com sinalização pela origem de que, dentre as ações ajuizadas naquele Estado, *“mais de 1.800 encontram-se pendentes de julgamento em primeira e segunda instâncias e nos juizados especiais, no âmbito do Judiciário mineiro”* e que de maio a outubro de 2021, *“já foram objeto de sobrestamento cerca de 500 recursos neste Tribunal de Justiça”*.

Quanto ao enquadramento da discussão *sub examine* ao Tema 685 da Repercussão Geral (RE 727.851, Rel. Min. Marco Aurélio), releva notar que o objeto do aludido recurso era a **imunidade tributária recíproca** (artigo 150, VI, *a*, da Constituição Federal) em favor de **municípios adquirentes de veículos por alienação fiduciária**. O Plenário do Supremo Tribunal Federal fixou, por ocasião do julgamento de mérito, a seguinte tese: *“Não incide IPVA sobre veículo automotor adquirido, mediante alienação fiduciária, por pessoa jurídica de direito público”*. O acórdão restou assim ementado:

“IPVA – ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA – ADQUIRENTE – PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO. Incide a imunidade prevista no artigo 150, inciso VI, alínea ‘a’, da Constituição Federal, em se tratando de contrato de alienação fiduciária em que pessoa jurídica de direito público surge como devedora.” (RE 727.851, Rel. Min. Marco Aurélio, Plenário, DJe de 17/7/2020)

No caso dos autos, o recurso extraordinário discute, com fundamento nos artigos 146, III, *a*, e 155, III, da Constituição Federal, a constitucionalidade de norma estadual que elegeu o **credor fiduciário** como **contribuinte do IPVA** e o **devedor fiduciante como responsável solidário**, considerada relação jurídica entre particulares e a propriedade resolúvel conferida ao credor pelo direito privado. Em casos idênticos, **ambas as Turmas desta Corte têm considerado inaplicável o Tema 685** da Repercussão Geral, como por exemplo: ARE 1.136.903-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe de 9/11/2018 e RE 1.230.379-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe de 13/5/2020.

Assentadas essas premissas, julgo relevante a submissão da presente questão constitucional ao Plenário, a fim de solucionar a matéria nele suscitada, sob a sistemática da repercussão geral.

In casu, o Estado de Minas Gerais ajuizou execução fiscal contra a credora fiduciária e o devedor fiduciante, solidariamente, por débitos relativos ao IPVA. A instituição financeira opôs embargos à execução fiscal nos quais alegou, entre outros, sua ilegitimidade passiva para responder pelos referidos inadimplementos (Doc. 11). O Juízo de primeiro grau julgou procedente o pedido e decretou “a extinção da execução fiscal (autos 0172.12.000507-6) em relação ao embargante, parte ilegítima para figurar como co-responsável pelo pagamento do IPVA” (Doc. 1, p. 203).

O Tribunal *a quo* reformou a sentença de procedência e assentou que o Estado de Minas Gerais editou a Lei Estadual 14.937/2003 no exercício de sua competência legislativa plena para dispor sobre o IPVA, a qual estabeleceu que o devedor fiduciante responde solidariamente com o proprietário do veículo, imputando ao credor fiduciário a propriedade. Por oportuno, confira-se trecho do voto condutor, *in verbis*:

“Ora, a parte apelada é a contribuinte do tributo, proprietária que é do veículo automotor por ser a alienante fiduciária, enquanto o coobrigado devedor é o responsável, por força expressa de disposição de lei, artigo 5º, inciso I, da Lei Estadual 14.937 de 2003, acima citado, em obediência aos estritos termos do artigo 121, parágrafo único, inciso II, do Código Tributário Nacional (...)

(...)

Logo, a norma tributária elege como sujeitos passivos solidários da obrigação tributária tanto o contribuinte quanto o responsável, sem benefício de ordem.

A Constituição da República, no seu artigo 155, inciso III, conferiu aos Estados membros e ao Distrito Federal competência para instituir tributo sobre a propriedade de veículos automotores, condição que acabou por autorizá-los a editar suas próprias leis para regular a cobrança do referido imposto.

(...)

Ou seja, conforme se verifica da análise acima, o legislador estadual, usando da sua competência constitucionalmente prevista, delimitou o campo de incidência do tributo, estabelecendo que o IPVA será devido ao Estado de Minas Gerais quando o veículo automotor estiver sujeito a registro, matrícula ou licenciamento no Estado.

(...)

À luz desses fundamentos, dou provimento ao recurso para reformar a sentença e reconhecer a legitimidade passiva da parte embargante.” (Doc. 1, p. 244-246, grifei)

Deveras, é firme a jurisprudência desta Suprema Corte quanto à competência

legislativa plena do Estado-membro para fins de tributação do IPVA, em razão da inexistência de lei complementar nacional sobre normas gerais do tributo (artigos 24, § 3º, e 146, III, *a*, da Constituição Federal). Nesse sentido:

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE DE VEÍCULOS AUTOMOTORES. AUSÊNCIA DE LEI COMPLEMENTAR NACIONAL QUE DISPONHA SOBRE O TRIBUTO NOS TERMOS DO ART. 146, III, A, DA CONSTITUIÇÃO. EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA PLENA PELOS ESTADOS MEMBROS COM AMPARO NO ART. 24, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO. PRECEDENTES. PREVISÃO DE ALÍQUOTAS DIFERENCIADAS EM RAZÃO DO TIPO DE VEÍCULO. POSSIBILIDADE. AGRAVO IMPROVIDO.

I – Ante a omissão do legislador federal em estabelecer as normas gerais pertinentes ao imposto sobre a doação de bens móveis, os Estados-membros podem fazer uso de sua competência legislativa plena com fulcro no art. 24, § 3º, da Constituição.

II – A jurisprudência do STF firmou orientação no sentido de que, mesmo antes da EC 42/03 – que incluiu o § 6º, II, ao art. 155 da CF –, já era permitida a instituição de alíquotas de IPVA diferenciadas segundo critérios que não levem em conta a capacidade contributiva do sujeito passivo, por não ensejar a progressividade do tributo. É o que se observa no caso dos autos, em que as alíquotas do imposto foram estabelecidas em razão do tipo e da utilização do veículo.

III – Agravo regimental improvido.” (RE 601.247-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe de 13/6/2012, grifei)

Desse modo, a questão constitucional objeto da insurgência recursal é saber se a Lei Estadual 14.937/2003 obedeceu aos limites constitucionais de competência legislativa em sede tributária, especialmente quanto à correta atribuição do fato gerador e do responsável tributário do imposto sobre a propriedade de veículo automotor, considerando as normas gerais previstas na Constituição Federal.

Impende considerar, ainda, decisão Plenária deste Tribunal, no julgamento da ADI 4.612, Rel. Min. Dias Toffoli, que considerou possível à lei estadual estipular um entendimento mais alargado de propriedade, para fins de incidência do IPVA, admitindo a posse ou o domínio útil como fato gerador do tributo, o que reforça a necessidade de exame específico da matéria, na espécie. Por oportuno, transcrevo a ementa do referido julgado:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Pertinência temática. Presença. Direito Tributário. IPVA. Fato gerador. Propriedade, plena ou não, de veículo automotor. Capacidade ativa. Ponderações. Hipóteses de responsabilidade. Necessidade de observância das normas gerais. Ação direta julgada parcialmente procedente.

1. Encontra-se presente o requisito da pertinência temática, tendo em vista a existência de correlação entre os objetivos institucionais da requerente e o objeto da ação direta.

2. A Constituição Federal não fixou o conceito de propriedade para fins de tributação por meio do IPVA, deixando espaço para o legislador tratar do assunto. Nesse sentido, é constitucional lei que prevê como fato gerador do imposto a propriedade, plena ou não, de veículos automotores.

3. Como regra, a capacidade ativa concernente ao imposto pertence ao estado onde está efetivamente licenciado o veículo. Não obstante, a disciplina pode sofrer ponderações, para o respeito do tólos e da materialidade do tributo, bem como do pacto federativo. Daí a fixação da tese de que ‘a capacidade ativa referente ao IPVA pertence ao estado onde deve o veículo automotor ser licenciado, considerando-se a residência ou o domicílio – assim entendido, no caso de pessoa jurídica, o estabelecimento – a que estiver ele vinculado’.

4. De acordo com a orientação firmada no RE nº 562.276/PR, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ellen Gracie, DJe 10/2/11, as leis que instituem cláusula de responsabilidade tributária devem observar as normas gerais de direito tributário previstas em lei complementar, em especial as regras matrizes de responsabilidade estabelecidas pelo CTN, como, v.g., a do art. 135, e as diretrizes fixadas em seu art. 128, sob pena de incidirem em inconstitucionalidade formal.

6. Ação direta julgada parcialmente procedente, tão somente para se declarar a inconstitucionalidade formal da expressão ‘bem como o sócio, diretor, gerente ou administrador’, constante do inciso I do § 3º do art. 3º da Lei nº 7.543/88, incluído pela Lei nº 15.242/10, ambas do Estado de Santa Catarina.” (ADI 4.612, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 17/8/2020)

Destarte, a *vexata quaestio* transcende os limites subjetivos da causa, porquanto o tema em apreço sobressai do ponto de vista constitucional, especialmente em razão da necessidade de se conferir estabilidade aos pronunciamentos desta Corte e, mediante a sistemática de precedentes qualificados, garantir aplicação uniforme da Constituição Federal em todo o território nacional, com previsibilidade para os jurisdicionados e o Poder Público.

Configura-se, assim, a relevância da matéria sob as perspectivas econômica, política, social e jurídica (artigo 1.035, § 1º, do Código de Processo Civil), bem como a transcendência da questão cuja repercussão geral ora se submete ao escrutínio desta Suprema Corte.

Ex positis, nos termos dos artigos 323 e 326-A do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, manifesto-me pela **EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL DA QUESTÃO CONSTITUCIONAL SUSCITADA** e submeto a matéria à apreciação dos demais Ministros da Suprema Corte.

Brasília, 7 de junho de 2022.

Ministro LUIZ FUX

Presidente

