

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.357.421 SÃO PAULO

RELATOR	: MIN. ANDRÉ MENDONÇA
RECTE.(S)	: OURO VERDE LOCACAO E SERVICO S.A.
ADV.(A/S)	: SACHA CALMON NAVARRO COELHO
ADV.(A/S)	: JESSICA AGDA DA SILVA PAOLONI
ADV.(A/S)	: ARNALDO CONCEICAO JUNIOR
ADV.(A/S)	: MARCELO MARQUES MUNHOZ
RECDO.(A/S)	: ESTADO DE SAO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

DESPACHO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. REPERCUSSÃO GERAL. DIREITO TRIBUTÁRIO. IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE DE VEÍCULOS AUTOMOTORES – IPVA. EMPRESAS LOCADORAS DE VEÍCULOS. ASPECTOS PESSOAL E ESPACIAL DA HIPÓTESE DE INCIDÊNCIA. EMPRESAS LOCADORAS DE VEÍCULOS. SUSPENSÃO NACIONAL DOS PROCESSOS. ART. 1.035, §5º, CPC.

1. O Senhor Ministro André Mendonça (Relator): Trata-se de agravo em face de decisão que inadmitiu recurso extraordinário interposto contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, cuja ementa reproduzo:

“EXTINÇÃO DO PROCESSO - Impossibilidade Litispendência parcial - Inocorrência - Inexistência de tríplice identidade entre a ação anulatória proposta pela apelante e os presentes embargos à execução fiscal - Processo em condições de imediato julgamento, nos termos do art. 1.013, I, § 3º, do CPC.

EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL - Embargante que é empresa atuante no ramo de locação de veículos automotores -

ARE 1357421 / SP

Arguição de constitucionalidade da Lei nº 13.296/08 - Não ocorrência - Constitucionalidade assentada pelo Órgão Especial desta Corte - Legitimidade embasada na Lei estadual 13.296/08 - Inexistência de bitributação - Multa de mora - Razoabilidade da imposição, conforme parágrafo único do artigo 27 da Lei 13.296/2008, ressaltando-se o caráter pouco expressivo da multa que incide sobre o valor do bem - Possibilidade de incidir juros (taxa SELIC) sobre referida penalidade - Decisão reformada em parte somente para afastar a parte extintiva, julgando-se improcedente o pedido neste aspecto, a evidenciar a total improcedência da demanda. Recurso parcialmente provido, com as observações realizadas (eDOC 7, p. 2)."

2. Sendo assim, com amparo em precedente de sua Corte Especial, o Tribunal de origem rejeitou a arguição de constitucionalidade suscitada pelo recorrente a respeito da Lei paulista 13.296/2008. Essa irresignação pautou-se, notadamente, no ponto em que o diploma legal permite a cobrança de IPVA pela Administração Tributária bandeirante em relação a automóveis pertencentes a locadoras de veículos automotores, mesmo quando as empresas estão sediadas em unidades federadas diversas e os respectivos carros encontram-se emplacados fora do Estado de São Paulo.

3. Por iniciativa do Ministro Presidente Luiz Fux, o Tribunal Pleno reconheceu a preliminar de repercussão geral, cuja resultante é o tema 1.198 dessa sistemática, assim ementado:

"RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. TRIBUTÁRIO. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE DE VEÍCULOS AUTOMOTORES (IPVA). LEI 13.296/2008 DO ESTADO DE SÃO PAULO. LOCADORA DE VEÍCULOS COM SEDE EM ESTADO DIVERSO DAQUELE ONDE OCORRE USUALMENTE A LOCAÇÃO. DEFINIÇÃO DA CAPACIDADE TRIBUTÁRIA ATIVA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.376. TEMA 708 DA REPERCUSSÃO GERAL. RE 1.016.605. DISTINGUISHING. MULTIPLICIDADE DE RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS. RELEVÂNCIA DA QUESTÃO CONSTITUCIONAL. AGRAVO PROVIDO PARA EXAME DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. MANIFESTAÇÃO PELA EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL."

4. A Secretaria de Precedentes desta Corte assim descreveu a controvérsia posta nos presentes autos:

“Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos artigos 1º, IV, 5º, XIII, XXII, XXXV e LV, 146, III, a, 150, I, II, IV e V, 155, III, e 170, parágrafo único, da Constituição Federal, se a Lei 13.296/2008 do Estado de São Paulo, questionada na ADI 4.376, Rel. Min. Gilmar Mendes, pode submeter locadora de veículos ao recolhimento de IPVA relativo aos automóveis colocados para locação naquele Estado, mesmo que a empresa seja sediada em outro Estado da federação, onde realiza o registro de toda sua frota e recolhe referido tributo, bem como submeter seus clientes locatários como responsáveis solidários da obrigação tributária. Ademais, questiona-se a proporcionalidade e vedação ao confisco na seara tributária, pela imposição de multa tributária de 100% (cem por cento) após a inscrição do débito em dívida ativa.”

5. Nos termos do art. 323, §1º, do Regimento Interno do STF, o Ministro Presidente Luiz Fux determinou a distribuição do feito aos demais julgadores deste Tribunal.

6. Por livre distribuição, tornei-me relator deste feito em 11 de março de 2022, assim como os autos vieram-me conclusos na mesma data.

7. Em 15 de março de 2022, abri vista dos autos à Procuradoria Geral da República para emissão de parecer no prazo de trinta dias, nos termos dos arts. 50 e 52, XIV, do RISTF c/c art. 178, I, do CPC (eDOC 41).

8. É o relatório.

9. De plano, convém reavivar dois dos fundamentos evocados pelo Ministro Presidente para afetar a presente controvérsia à sistemática da repercussão geral, quais sejam, a existência de significativa dúvida da comunidade jurídica quanto aos limites da orientação jurisprudencial esposada por esta Corte e a potencial multiplicidade de recursos sobre idêntica temática:

“Avulta, igualmente, a relevância da causa pelo julgamento de mérito do Recurso Extraordinário 1.016.605 (Red. p/ acórdão Min.

Alexandre de Moraes, Tema 708 da Repercussão Geral) e da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.612 (Rel. Min. Dias Toffoli), bem como o início de julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.376 (Rel. Min. Gilmar Mendes), esta última ajuizada exatamente contra dispositivos da Lei 13.296/2008 do Estado de São Paulo, impugnados neste recurso extraordinário.

Demais disso, a temática revela potencial impacto em outros casos, tendo em vista a multiplicidade de recursos sobre essa específica questão constitucional, como revela pesquisa de jurisprudência desta Corte, que aponta para diversos julgados, bem como sobreestamentos nos gabinetes dos Ministros. Ressalto, ademais, a característica de demanda massificada decorrente da larga frota de veículos de locadoras que operam no Estado de São Paulo e lá possuem estabelecimentos, embora a sede da empresa não se encontre naquele Estado, além do que o Plenário desta Suprema Corte poderá definir balizas seguras para os demais Estados e o Distrito Federal na regulamentação do IPVA, enquanto não sobrevier lei complementar da União sobre o tributo.

No mérito, releva notar inicialmente a existência de *distinguishing*, conforme efetuado pelo Tribunal a quo, quanto ao Tema 708 da Repercussão Geral (RE 1.016.605), cuja tese é de seguinte teor: “*A Constituição autoriza a cobrança do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) somente pelo Estado em que o contribuinte mantém sua sede ou domicílio tributário*” (...) Em acréscimo, observo que referida distinção também foi objeto de exame no julgamento da ADI 4.612, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 17/8/2020 (...) A par de os julgamentos proferidos pelo Plenário no Tema 708 da Repercussão Geral e na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.612 estabelecerem diretrizes claras para definição da capacidade ativa do imposto sobre a propriedade de veículos automotores, impende registrar o início de julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.376 (Rel. Min. Gilmar Mendes), ajuizada exatamente contra dispositivos da Lei 13.296/2008, do Estado de São Paulo, os quais também são impugnados neste recurso extraordinário e, portanto, devem receber a mesma solução jurídica, com extensão a todos os outros recursos individuais na origem” (eDOC 38, p. 8-12).

10. Portanto, reproto imperativo neste momento proceder exame a respeito da necessidade deste Relator determinar a suspensão do processamento de todos os processos pendentes, individuais ou coletivos, que versem sobre a questão ora controvérsia, que tramitem no território

nacional, nos termos do art. 1.035, §5º, do CPC.

11. Ademais, cumpre rememorar que este STF comprehende não ser, de pleno direito, referida suspensão a partir do mero reconhecimento da preliminar de repercussão geral. Logo, há um espaço de discricionariedade por parte do Relator voltado a aferir a conveniência e a oportunidade de determiná-la ou modulá-la. Nessa linha, veja-se a ementa do RE-RG-QO 966.177, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 1º.02.2019:

"QUESTÃO DE ORDEM NA REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO PENAL E PROCESSUAL PENAL. CONTRAVENÇÕES PENais DE ESTABELECER OU EXPLORAR JOGOS DE AZAR. ART. 50 DA LEI DE CONTRAVENÇÕES PENais. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. POSSIBILIDADE DE SUSPENSÃO, CONFORME A DISCRICIONARIEDADE DO RELATOR, DO ANDAMENTO DOS FEITOS EM TODO TERRITÓRIO NACIONAL, POR FORÇA DO ART. 1.035, § 5º, DO CPC/2015. APLICABILIDADE AOS PROCESSOS PENais. SUSPENSÃO DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA RELATIVA AOS CRIMES PROCESSADOS NAS AÇÕES PENais SOBRESTADAS. INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO DO ART. 116, I, DO CP. POSTULADOS DA UNIDADE E CONCORDÂNCIA PRÁTICA DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS. FORÇA NORMATIVA E APLICABILIDADE IMEDIATA AOS FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DO EXERCÍCIO DA PRETENSÃO PUNITIVA, DO PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO E DA VEDAÇÃO À PROTEÇÃO PENAL INSUFICIENTE. 1. A repercussão geral que implica o sobrestamento de ações penais, quando determinado este pelo relator com fundamento no art. 1.035, §5º, do CPC, susta o curso da prescrição da pretensão punitiva dos crimes objeto dos processos suspensos, o que perdura até o julgamento definitivo do recurso extraordinário paradigma pelo Supremo Tribunal Federal. 2. A suspensão de processamento prevista no §5º do art. 1.035 do CPC não é consequência automática e necessária do reconhecimento da repercussão geral realizada com fulcro no caput do mesmo dispositivo, sendo da discricionariedade do relator do recurso extraordinário paradigma determiná-la ou modulá-la. 3. Aplica-se o §5º do art. 1.035 do CPC aos processos penais, uma vez que o recurso

extraordinário, independentemente da natureza do processo originário, possui índole essencialmente constitucional, sendo esta, em consequência, a natureza do instituto da repercussão geral àquele aplicável. 4. A suspensão do prazo prescricional para resolução de questão externa prejudicial ao reconhecimento do crime abrange a hipótese de suspensão do prazo prescricional nos processos criminais com repercussão geral reconhecida. 5. A interpretação conforme a Constituição do art. 116, I, do CP funda-se nos postulados da unidade e concordância prática das normas constitucionais, isso porque o legislador, ao impor a suspensão dos processos sem instituir, simultaneamente, a suspensão dos prazos prespcionais, cria o risco de erigir sistema processual que vulnera a eficácia normativa e aplicabilidade imediata de princípios constitucionais. 6. O sobrerestamento de processo criminal, sem previsão legal de suspensão do prazo prescricional, impede o exercício da pretensão punitiva pelo Ministério Público e gera desequilíbrio entre as partes, ferindo prerrogativa institucional do Parquet e o postulado da paridade de armas, violando os princípios do contraditório e do due process of law. 7. O princípio da proporcionalidade opera tanto na esfera de proteção contra excessos estatais quanto na proibição de proteção deficiente; in casu, flagrantemente violado pelo obstáculo intransponível à proteção de direitos fundamentais da sociedade de impor a sua ordem penal. 8. A interpretação conforme à Constituição, segundo os limites reconhecidos pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, encontra-se preservada, uma vez que a exegese proposta não implica violação à expressão literal do texto infraconstitucional, tampouco, à vontade do legislador, considerando a opção legislativa que previu todas as hipóteses de suspensão da prescrição da pretensão punitiva previstas no ordenamento jurídico nacional, qual seja, a superveniência de fato impeditivo da atuação do Estado-acusador. 9. O sobrerestamento de processos penais determinado em razão da adoção da sistemática da repercussão geral não abrange: a) inquéritos policiais ou procedimentos investigatórios conduzidos pelo Ministério Público; b) ações penais em que haja réu preso provisoriamente. 10. Em qualquer caso de sobrerestamento de ação penal determinado com fundamento no art. 1.035, §5º, do CPC, poderá o juízo de piso, a partir de aplicação analógica do disposto no art. 92, caput, do CPP, autorizar, no curso da suspensão, a produção de provas e atos de natureza urgente. **11. Questão de ordem acolhida ante a necessidade de manutenção da harmonia e sistematicidade do ordenamento jurídico penal.”** (grifei)

12. Posto isso, firmo convicção no sentido da conveniência de acionar-se no âmbito deste paradigma de tema de repercussão geral a faculdade processual prevista no art. 1.035, §5º, do CPC, em função de uma série de razões jurídicas.

13. Inicialmente, há um julgado, a ADI 4.612, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 17.08.2020, em que, por apertada maioria, esta Corte contemplou entendimento substancialmente diverso da tese exposta no presente apelo recursal. Transcrevo a ementa de referido julgamento:

“Ação direta de constitucionalidade. 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 télos 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 matriz 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 constitucionalidade formal. 6. Ação direta julgada parcialmente procedente, tão somente para se declarar a constitucionalidade 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.”

14. Cumpre, ainda, perceber que nesse feito restam ainda pendentes de apreciação dois embargos de declaração opostos pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC) e pela Federação Nacional das Empresas Locadoras de Veículos (FENALOC), nos quais se almeja rediscutir a alcance do precedente firmado pelo Tribunal.

15. De todo modo, existem sinalizações de novas discussões, em sede plenária, no bojo de novas ações diretas que veiculam a pretensão de novamente deliberar sobre as balizas jurisprudenciais atinentes à questão controvertida aqui colocada, *v.g.* a ADI 4.376, Rel. Min. Gilmar Mendes, cujo julgamento em Plenário Virtual iniciou-se no dia 18 de junho de 2021, tendo sido interrompido, por pedido de destaque, pelo próprio Relator.

16. Há também no acervo processual desta Corte ações diretas derivadas da adaptação das Administrações Tributárias estaduais ao entendimento firmado pelo STF em matéria de IPVA ainda em fase de instrução, *v.g.* a ADI 7046, Rel. Min. Gilmar Mendes, e ADI 7059, de minha relatoria.

17. Por conseguinte, tem-se notícia de cenário travado entre Fiscos estaduais e sociedades empresárias locadoras de veículos de relativo tumulto no que toca à cobrança de IPVA. Isso ocorre, sobretudo, na hipótese em que a sede do contribuinte e o local do licenciamento do veículo locado diferem do Estado-membro que se julga sujeito ativo dessa relação jurídico-tributária, em razão de ser em seu território e, por consequência, em seu mercado consumidor, a celebração ou a disponibilização da locação de veículo automotor. Independentemente do resultado logrado quando da pacificação da controvérsia, essa conflituosidade inevitavelmente gerará vultoso contencioso tributário, movimentando tanto a máquina judiciária quanto os juízos e tribunais administrativos em matéria fiscal, mediante lançamentos tributários realizados e posteriormente impugnados, compensações, ações

declaratórias de inexistência de relação tributária e repetições de indébito.

Em suma, o estado da arte indica o potencial ferimento de um conjunto de valores constitucionais, de parte a parte. Cito, *inter alia*, a neutralidade fiscal, a livre concorrência, o Estado Fiscal, a salvaguarda das bases de incidência tributária. Dito de outra forma, verifica-se a emergência de nova faceta da denominada “guerra fiscal do IPVA,” o que pressupõe de um lado múltiplas técnicas, juridicamente possíveis ou inviáveis, de planejamento tributário por parte das locadoras e, de outro, a criação de novas obrigações acessórias pelos Estados, por vezes de duvidosa constitucionalidade.

Pelo exposto, determino a suspensão, em todo território nacional, do processamento de todos os processos pendentes, individuais ou coletivos, que versem sobre a questão vazada neste tema de repercussão geral, nos termos do art. 1.035, §5º, do CPC, até o julgamento definitivo do presente paradigma.

Em nome da segurança jurídica, convém explicitar que referido comando (i) não impede o julgamento de capítulos de sentença diversos ao que aqui versado (art. 356, CPC), (ii) a realização de atos urgentes a fim de evitar dano irreparável (art. 314, *in fine*, CPC) ou a apreciação de pedidos de tutela de urgência (arts. 300 e 982, §2º, CPC). Nessa toada, confira-se o que decidido pelo Egrégio Superior Tribunal de Justiça, órgão constitucionalmente responsável pela uniformização da interpretação da legislação federal, na QO na ProAfR no REsp 1.657.156, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Seção, j. 24.05.2017.

Às Secretarias de Precedentes e Jurídica deste STF para que cumpram, como de praxe, o presente despacho, comunicando-o aos Tribunais e juízos pertinentes, *i.e.* que tenham competência jurisdicional sobre a matéria em testilha.

Publique-se.

ARE 1357421 / SP

Brasília, 30 de março de 2022.

Ministro André Mendonça

Relator