

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR): Cuida-se de recurso extraordinário interposto contra acórdão que, reformando sentença em embargos à execução fiscal, reconheceu, à luz da Lei nº 14.937/2003, do Estado de Minas Gerais, a legitimidade passiva do credor fiduciário para figurar em execução fiscal de IPVA referente a veículo objeto de alienação fiduciária, veiculando, assim, o Tema 1153 da Repercussão Geral, *infra*:

“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”.

O referido apelo extremo foi interposto com alicerce na alínea “a” do permissivo constitucional, de modo que o pleito abarca a pretensão de reforma do acórdão com a conseguinte proteção da norma constitucional tida por violada. Presentes os requisitos de admissibilidade do presente recurso, notadamente os pressupostos atinentes aos seus cabimento, legitimidade, interesse recursal, tempestividade e prequestionamento, além do indispensável reconhecimento da Repercussão Geral da matéria pelo Plenário desta Corte (Tema 1153), impõe-se o seu conhecimento.

Para tal mister, pois, desponta imperioso salientar que, porquanto a recorrente questiona a constitucionalidade de solução jurídica dada ao caso pela instância *a quo* à luz da Lei nº 14.937/2003, do Estado de Minas Gerais, suscitando afronta aos artigos 146, inciso III, “a”, e 155, inciso III, ambos da Constituição Federal, o deslinde do imbróglio há de passar pelo salutar cotejo entre os dispositivos legais questionados e os mandamentos constitucionais aventados, na linha do que se detalha nos tópicos a seguir.

Antes do avanço nas minúcias do tema, porém, impende rememorar que o objeto paragonado, para fins da análise de constitucionalidade a ser

empreendida adiante, consiste, especificamente, nos arts. 4º e 5º, inc. I, da Lei nº 14.937/2003, do Estado de Minas Gerais, que cria, no âmbito desse ente federativo, o imposto sobre a propriedade de veículos automotores - IPVA, à luz do disposto no artigo 155, inciso III, da Constituição Federal.

Em termos objetivos, tais dispositivos legais, quando interpretados sistematicamente, prescrevem como sujeitos passivos do IPVA devido ao Estado de Minas Gerais, nas hipóteses de veículos objetos de contratos vigentes de alienação fiduciária em garantia: **(i)** o credor fiduciário, como contribuinte, e; **(ii)** o devedor fiduciante, enquanto responsável solidário.

A propósito, vertem os citados artigos da Lei Mineira nº 14.937/2003:

“Art. 4º – Contribuinte do IPVA é o proprietário de veículo automotor.

Art. 5º – Respondem solidariamente com o proprietário pelo pagamento do IPVA e dos acréscimos legais devidos:

I – o devedor fiduciante, em relação a veículo objeto de alienação fiduciária; (Inciso com redação dada pelo art. 1º da Lei nº 19.988, de 29/12/2011)”

Nesse diapasão, à vista das disposições legais suso transcritas é que se desenvolve a controvérsia constitucional objeto do presente tema de Repercussão Geral, eis que, na linha da pretensão recursal, tem-se que: **(i)** por um lado, a Constituição Federal confere aos Estados e Distrito Federal competência para instituir imposto cuja materialidade seja a propriedade de veículo automotor, a par de sua competência para editar as normas gerais do referido tributo, dentre as quais as relativas à definição de seus contribuintes; **(ii)** de outra banda, a Lei Estadual em debate elege como sujeito passivo tributário, nos casos de veículos com alienação fiduciária,

o credor fiduciário, titular da propriedade resolúvel do bem, que, *a priori*, não carrega consigo todos os atributos inerentes à propriedade plena.

Destarte, visando bem elucidar a questão e resolver o imbróglio de cariz constitucional, procede-se, ora, a um breve exame do arcabouço jurídico subjacente ao contrato de alienação fiduciária em garantia e, via de consequência, das implicações deste ao instituto da propriedade, com vistas à viabilização, em sequência, da apurada análise de conformidade entre os dispositivos da Lei Mineira do IPVA, suso citados, e as normas constitucionais invocadas como paradigma. Nesse sentido, avança-se.

II. Do contrato de alienação fiduciária de bens móveis: de sua natureza jurídica às suas implicações ao instituto jurídico da propriedade

Pois bem. Em análise ao arcabouço jurídico pertinente ao contrato de alienação fiduciária de coisa móvel infungível, tais quais os veículos cujas propriedades são tributadas pelo IPVA, salienta-se que tal microssistema é, hoje, regulamentado pelos artigos 1.361 a 1.368-B do Código Civil (Lei nº 10.406/2002), máxime após a revogação, pela Lei nº 10.931/2004, dos artigos 66 e 66-A da Lei nº 4.728/1965, antes regentes do citado instituto.

Dos dispositivos do Código Civil pertinentes à espécie negocial em comento, artigos 1.361 a 1.368-B, emana que: **(i)** aquela consubstancia um contrato acessório de garantia de obrigações subjacentes a outra avença, pelo que a propriedade fiduciária da coisa que lhe é objeto é alienada pelo devedor fiduciante (adquirente do bem) ao credor fiduciário (instituição financeira *lato sensu*); **(ii)** com a sua celebração, há um desdobramento entre os institutos da posse e da propriedade sobre a coisa, cabendo a primeira, de forma direta, ao devedor fiduciante, e a segunda, mediante condição resolúvel, ao credor fiduciário; **(iii)** extinta a dívida garantida pela alienação fiduciária, a propriedade plena da coisa é consumada no devedor fiduciante; **(iv)** inadimplida, a seu turno, a dívida objeto de

garantia, o credor, conquanto proprietário fiduciário, não pode, via de regra, ficar com a coisa, devendo vendê-la e aplicar o valor decorrente no pagamento de crédito e despesas de cobrança, sem prejuízo do direito do devedor ao saldo residual; **(v)** a propriedade fiduciária não se equipara, para quaisquer efeitos, à propriedade plena, sujeitando-se às disposições gerais atinentes a direitos reais de garantia (hipoteca, penhor e anticrese); **(vi)** o credor fiduciário responderá pelos encargos, inclusive tributários, incidentes sobre o bem alienado quando se tornar proprietário pleno da coisa, em realização da garantia, a partir de sua imissão na posse direta.

Melhor elucidando o raciocínio acima perfilhado, transcrevem-se a seguir alguns dos dispositivos do Código Civil sobre a matéria:

*“Art. 1.361. Considera-se fiduciária a propriedade resolúvel de coisa móvel infungível que o devedor, com **escopo de garantia**, transfere ao credor.*

§ 1º Constitui-se a propriedade fiduciária com o registro do contrato, celebrado por instrumento público ou particular, que lhe serve de título, no Registro de Títulos e Documentos do domicílio do devedor, ou, em se tratando de veículos, na repartição competente para o licenciamento, fazendo-se a anotação no certificado de registro.

§ 2º Com a constituição da propriedade fiduciária, dá-se o desdobramento da posse, tornando-se o devedor possuidor direto da coisa.

§ 3º A propriedade superveniente, adquirida pelo devedor, torna eficaz, desde o arquivamento, a transferência da propriedade fiduciária.

(...)

Art. 1.363. Antes de vencida a dívida, o devedor, a suas expensas e risco, pode usar a coisa segundo sua destinação, sendo obrigado, como depositário:

I - a empregar na guarda da coisa a diligência exigida por sua natureza;

II - a entregá-la ao credor, se a dívida não for paga no vencimento.

Art. 1.364. *Vencida a dívida, e não paga, fica o credor obrigado a vender, judicial ou extrajudicialmente, a coisa a terceiros, a aplicar o preço no pagamento de seu crédito e das despesas de cobrança, e a entregar o saldo, se houver, ao devedor.*

Art. 1.365. *É nula a cláusula que autoriza o proprietário fiduciário a ficar com a coisa alienada em garantia, se a dívida não for paga no vencimento.*

Parágrafo único. O devedor pode, com a anuência do credor, dar seu direito eventual à coisa em pagamento da dívida, após o vencimento desta.

Art. 1.367. *A propriedade fiduciária em garantia de bens móveis ou imóveis sujeita-se às disposições do Capítulo I do Título X do Livro III da Parte Especial deste Código e, no que for específico, à legislação especial pertinente, não se equiparando, para quaisquer efeitos, à propriedade plena de que trata o art. 1.231. (Redação dada pela Lei nº 13.043, de 2014)*

(...)

Art. 1.368-B. *A alienação fiduciária em garantia de bem móvel ou imóvel confere direito real de aquisição ao fiduciante, seu cessionário ou sucessor. (Incluído pela Lei nº 13.043, de 2014)*

Parágrafo único. *O credor fiduciário que se tornar proprietário pleno do bem, por efeito de realização da garantia, mediante consolidação da propriedade, adjudicação, dação ou outra forma pela qual lhe tenha sido transmitida a propriedade plena, passa a responder pelo pagamento dos tributos sobre a propriedade e a posse, taxas, despesas condominiais e quaisquer outros*

encargos, tributários ou não, incidentes sobre o bem objeto da garantia, a partir da data em que vier a ser imitado na posse direta do bem. (Incluído pela Lei nº 13.043, de 2014)”

(grifos incluídos)

Na esteira de tal microssistema jurídico, destarte, vislumbra-se que, a despeito dos *nomina juris* pertinentes ao instituto em estudo, a alienação fiduciária não consubstancia, em essência, em condições de regularidade contratual, modalidade negocial com escopo de alteração na titularidade patrimonial, de modo que a propriedade fiduciária respectiva, conferida ao credor fiduciário, não se assemelha ou aproxima substancialmente da propriedade plena prescrita no artigo 1.228 do Código Civil, conferidora dos atributos essenciais para usar, gozar, dispor e reivindicar a coisa.

Em termos objetivos, perfectibilizada a propriedade fiduciária, esta passa a ser de titularidade da instituição financeira que, na qualidade de credora fiduciária, disponibilizou o crédito para aquisição, pelo devedor fiduciante, da coisa alienada fiduciariamente. O devedor fiduciante, a seu turno, não é proprietário da coisa senão após satisfação das obrigações no contrato de crédito, ficando, porém, desde a pactuação da avença, com a posse direta daquela. Tal contrato, pois, com o fim precípua de garantia, em cenário de regular curso negocial, deflagra uma situação *sui generis* marcada, de um lado, pelo exercício, por parte do credor fiduciário, de uma propriedade peculiar e limitada sobre a coisa, porquanto desprovida da abrangência da propriedade plena, e, de outra banda, pelo exercício, pelo devedor fiduciante, de uma posse direta sobre aquela, com *animus domini*, permeada dos atributos para uso, gozo e reivindicação do bem.

Apenas diante da hipótese de descumprimento das obrigações do devedor fiduciante no contrato principal, este o garantido pela alienação fiduciária, é que, nos termos da lei, a propriedade plena, em realização da garantia, consolida-se na pessoa do credor fiduciário, recaindo sobre o

devedor fiduciante a obrigação de entregar a coisa àquele, e passando aquele, conseqüentemente, a exercer a posse direta sobre o bem, e, ainda, a responder pelos encargos incidentes sobre o mesmo, muito embora não possa, salvo acordo contemporâneo, incorporar a coisa a seu patrimônio.

Sói, na prática, ser contrato acessório posicionado juridicamente em plano próximo dos contratos de garantia e, destarte, dos direitos reais de garantia típicos e legalmente disciplinados, tais como o penhor, a hipoteca e a anticrese, tendo sido concebido como via apta, a par desses instrumentos de garantia já existentes, a facilitar e a baratear a oferta de crédito aos consumidores, mediante a prática, pelo mercado, de taxas de juros mais atrativas, e, por outro lado, a conferir aos credores fiduciários, pela criação da figura da propriedade fiduciária, maiores segurança e celeridade em direção à efetiva satisfação dos seus direitos contratuais.

A propósito, emerge que questão análoga já restou endereçada pela Corte ao julgar o Tema 982 da Repercussão Geral, RE 860631, de minha relatoria, cujo acórdão, analisando a alienação fiduciária em garantia no contexto do Sistema de Financiamento Imobiliário, dispôs o seguinte:

“Ainda sobre o contexto da instituição da alienação fiduciária de imóvel, destaca-se que ‘sua regulamentação tornou-se oportuna no momento em que a grave crise da década de 1980 atingiu duramente o setor da produção, da comercialização e do crédito imobiliário, dando causa à debacle do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e à extinção do seu órgão central, o Banco Nacional da Habitação (BNH)’. Em termos numéricos, aponta-se que a inadequação do modelo regulatório então vigente (garantia hipotecária do SFH) levou à queda do número de financiamentos imobiliários de 300 mil imóveis por ano (no fim da década de 1970) para aproximadamente 30 mil imóveis por ano (no fim da década de 1990), em sinal que apontava a necessidade de uma reformulação do sistema e da criação de mecanismos mais seguros de garantia ao seu financiamento.

Nesse contexto, o sistema regulado pela Lei 9.514/1997 surgiu como importante alavanca ao setor imobiliário, tornando-o mais dinâmico e atraente a investimentos, sobretudo pela celeridade e efetividade na recuperação do crédito objeto de financiamento imobiliário. A partir daí, passou-se a observar o abandono gradual da garantia hipotecária, evidenciando-se, em comparação ao novo instituto, suas desvantagens, como a morosidade na execução judicial e o desfavorecimento da posição do credor hipotecário. Verifica-se, portanto, a instituição da alienação fiduciária em garantia como medida voltada à conciliação da segurança e celeridade necessárias ao ramo imobiliário, de modo a superar o cenário de obsolescência que então se vislumbrava, na persecução de três objetivos fundamentais: i) geração de renda e empregos; ii) ampliação do acesso da população à moradia; e iii) promoção do crescimento sustentado da economia.

Nessa linha, ressalta Eduardo Chulam, in verbis:

‘No aspecto teleológico e da função social do instituto, a execução extrajudicial prevista na Lei n. 9.514/97 tem como motivo preponderante dar dinamismo ao mercado imobiliário por meio da facilitação na cobrança do crédito concedido aos adquirentes, permitindo um maior volume de recursos para tal finalidade e menores taxas de juros, bem como a célere transmissão do bem para mutuários adimplentes (e não a sua indevida manutenção com os inadimplentes)’.

(RE 860631, Relator Min. Luiz Fux, Plenário, julgado em 26/10/2023, DJe de 14/2/2024)

Nesse viés, do panorama exposto, revela-se nítido que à propriedade fiduciária decorrente da alienação fiduciária em garantia de coisa móvel infungível, disciplinada nos artigos 1.361 a 1.368-B do Código Civil, não podem ser conferidos os mesmos definição, conteúdo e alcance atribuídos pelo sistema jurídico ao instituto da propriedade plena, este, de alçada constitucional e disciplinado a partir do artigo 1.228 do Código Civil.

Mormente porque, como se viu, a par da atribuição da propriedade ao credor fiduciário, os atributos de uso, gozo e reivindicação do bem cabem ao devedor fiduciante, exercente da posse direta com *animus domini*.

Deve tal modalidade negocial, portanto, ser compreendida conforme o microssistema em que se insere, e, conseqüentemente, ponderada à luz de sua essência precípua, como contrato de garantia, e, notadamente, da finalidade maior por trás de sua positivação, qual seja, a de fomento da economia e de dinamização das relações de consumo e crédito, sob pena de desvirtuamento do instituto e esvaziamento de valores constitucionais.

Na esteira, pois, das ponderações *supra* referenciadas, urge avançar, conforme tópico abaixo, ao tratamento da *quaestio juris* propriamente dita, passando-se a examinar, no particular contexto da sujeição passiva de credores fiduciários ao IPVA sobre veículos alienados fiduciariamente, a conformidade entre dispositivos da Lei Mineira nº 14.937/2003, atacados pela recorrente, e as normas constitucionais invocadas como parâmetro.

III. Da competência tributária em matéria de IPVA e da análise de constitucionalidade da sujeição passiva tributária do credor fiduciário e do devedor fiduciante na Lei Mineira do IPVA (Lei nº 14.937/2003)

Avançando no endereçamento da discussão afetada ao Tema 1153 da Repercussão Geral, relembro, ora, que, por meio dos impugnados artigos 4º e 5º da Lei nº 14.937/2003, do Estado de Minas Gerais, foram eleitos como contribuinte e responsável solidário do IPVA referente a veículos automotores alienados fiduciariamente, respectivamente, de uma banda, o credor fiduciário (proprietário) e, de outro lado, o devedor fiduciante.

Saliento, outrossim, que, ao exame da validade de tais dispositivos, há de se cotejar, necessariamente, os parâmetros consubstanciados nos artigos 146, inciso III, “a”, e 155, inciso III, da Constituição Federal, uma

vez que o imbróglio discute as possíveis invasão, pelo Estado Mineiro, da competência da União para legislar sobre as normas gerais do IPVA e inobservância da materialidade eleita pelo Constituinte Pátrio ao dispor acerca da competência dos entes regionais para instituir o imposto citado.

Nesse diapasão, ao fim de se buscar a exata compreensão da *quaestio juris* submetida ao crivo da Corte Suprema, reputo salutar o destaque de que, no âmbito do Sistema Tributário Nacional, os tributos passíveis de instituição e cobrança por parte dos entes públicos são, exclusivamente, os previstos na norma constitucional, tendo competido ao Constituinte a fixação dos limites da função tributante do estado e, via de consequência, a distribuição das competências tributárias, abrangidos aqui os poderes relativos a instituição e regulamentação do tributo pela via legislativa e, ainda, os ligados às funções de cobrança, fiscalização e sancionamento.

Sob tal viés, desponta a seguinte lição de Roque Antonio Carrazza:

“A Constituição, ao discriminar as competências tributárias, estabeleceu - ainda que, por vezes, de modo implícito, e com certa margem de liberdade para o legislador - a norma-padrão de incidência (o arquétipo, 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 tributos. Em síntese, o legislador, ao exercitar a competência tributária, deverá ser fiel à norma-padrão de incidência do tributo, pré-traçada na Constituição. O legislador (federal, estadual, municipal ou do Distrito Federal), enquanto cria o tributo, não pode fugir deste arquétipo constitucional”. (in Curso de direito constitucional tributário. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 436)

Nessa toada, dentre as espécies tributárias delineadas na Lei Maior e cujas competências são nessa previstas, verifica-se, com maior pertinência ao caso, que o imposto sobre a propriedade de veículos automotores - IPVA, como cediço, afigura-se tributo passível de instituição pelos Estados e pelo Distrito Federal, segundo o artigo 155, inciso III, daquela:

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

(...)

III - propriedade de veículos automotores”.

Diante de tal disposição constitucional, a instituição do tributo pelos entes federativos com competência tributária se dá mediante lei editada no exercício da competência legislativa concorrente do artigo 24, inciso I, da Constituição Federal, a par da competência da União para legislar sobre as normas gerais do tributo, *ex vi* § 4º do dispositivo epigrafiado combinado com o artigo 146, inciso III, alínea “a”, da Carta Magna.

Ocorre, entretanto, que, muito embora, no âmbito da repartição de competências citada, ainda não tenha sido editada pela União a disciplina de caráter nacional voltada à estipulação das normas gerais em termos do imposto sobre a propriedade de veículos automotores, tal circunstância não há de inviabilizar, absolutamente, o regular exercício da competência tributária em matéria de IPVA pelos Estados e pelo Distrito Federal.

Tal raciocínio se impõe, máxime ante a competência supletiva destes entes federativos estaduais e distrital para, verificada a inexistência da lei federal, exercerem a competência legislativa plena quanto ao tema, por força do § 3º do artigo 24 da Constituição Federal combinado com o artigo 146, inciso III, “a”, do mesmo diploma, e do parágrafo 3º do artigo 34 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, seguintes:

*“Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal **legislar concorrentemente** sobre:*

*I - **direito tributário**, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;*

(...)

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

*§ 3º **Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.***

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

(...)

Art. 146. Cabe à lei complementar:

(...)

*III - estabelecer **normas gerais** em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:*

*a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e **contribuintes**;”.*

(grifos inseridos)

“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***”.

(grifos inseridos)

A conclusão referenciada é assente, a propósito, na jurisprudência desta Corte, em cujas Turmas, consoante abordado no RE 601247 AgR, julgado em 29/5/2012, sob a relatoria do Min. Ricardo Lewandowski, firmou-se que, *“na ausência da lei complementar referida, os Estados não ficam impedidos de instituírem os impostos de sua competência. (...) (e que,) ante a omissão do legislador federal em estabelecer as normas gerais pertinentes, os Estados-membros, também em matéria tributária, podem fazer uso de sua competência legislativa plena com fulcro no art. 24, § 3º, da Constituição”*.

Sem prejuízo, transcrevo as seguintes ementas desta Corte Suprema:

“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 601.247AgR, Relator Min. Ricardo Lewandowski, 2ª Turma, DJe de 13/6/2012)

(grifos inseridos)

“RECURSO - AGRAVO DE INSTRUMENTO - COMPETÊNCIA. A teor do disposto no artigo 28, § 2º, da Lei nº 8.038/90, compete ao relator a que for distribuído o agravo de instrumento, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, bem como no Superior Tribunal de Justiça, com o fim de ver processado recurso interposto, o julgamento respectivo. IMPOSTO SOBRE PROPRIEDADE DE VEÍCULOS AUTOMOTORES - DISCIPLINA. Mostra-se constitucional a disciplina do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores mediante norma local. Deixando a União de editar normas gerais, exerce a unidade da federação a competência legislativa plena - § 3º do artigo 24, do corpo permanente da Carta de 1988 -, sendo que, com a entrada em vigor do sistema tributário nacional, abriu-se à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a via da edição de leis necessárias à respectiva aplicação - § 3º do artigo 34 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Carta de 1988”. (AI 167777 AgR, Relator Min. Marco Aurélio, 2ª Turma, DJ 9/5/1997)

(grifos inseridos)

Na esteira, pois, da concretização das normas constitucionais acima empreendida é que desponta a instituição pelo Estado de Minas Gerais, por meio da Lei Estadual nº 14.937/2003, do imposto sobre a propriedade de veículos automotores - IPVA, a qual, integrando o silêncio da União no estabelecimento da disciplina geral acerca do tributo, encarrega-se de definir, no exercício de sua competência legislativa supletiva (plena), *ex vi* artigo 146, inciso III, alínea “a”, da Constituição Federal, os elementos fato gerador, base de cálculo e contribuintes do tributo em referência.

E a referida atuação legislativa do Estado Mineiro, nos termos acima esmiuçados, não excede, *a priori*, a regra de competência concorrente para legislar sobre direito tributário, sequer quanto à edição das normas gerais de direito tributário, diante do silêncio da União na regulação da matéria por meio de lei nacional. Daí porque, nesse particular, **os dispositivos da Lei nº 14.937/2003 impugnados nos presentes autos não incorrem em inconstitucionalidade formal por afronta ao artigo 146, inciso III, alínea “a”, da Constituição Federal**, não procedendo o recurso por este âmbito.

Por outro lado, referendada a validade formal do diploma legal em apreço, consoante abordagem *retro*, passo, ora, ao exame da referida lei sob o prisma material, especificamente ao ter alçado a contribuinte do IPVA o credor fiduciário, ao lado da eleição do devedor fiduciante como responsável solidário, nos moldes dos seus artigos 4º e 5º suso transcritos.

À análise em curso, impende, *prima facie*, destacar que, segundo a repartição de competências tributárias empreendida na Lei Maior, deve o ente tributante, ao editar a lei instituidora do tributo, atentar ao núcleo constitucionalmente estabelecido para a respectiva exação, máxime para fins da definição normativa de seus fato(s) gerador(es) e contribuinte(s).

Trasladando-se tal inteligência ao caso específico do imposto sobre a propriedade de veículos automotores, é curial que o legislador não olvide do aspecto material da hipótese de incidência eleito pelo Constituinte ao

imposto, nos termos do artigo 155, inciso III, da Constituição Federal, qual seja: o fato jurídico de *ser proprietário de veículo automotor*, composto, marcadamente, pelos conceitos de propriedade e de veículo automotor.

Nesse particular, no que pertine ao caractere propriedade do núcleo material do IPVA, desponta nítido que a Constituição Federal não fixou o seu conceito, deixando a cargo do legislador a sua definição para fins de tributação, inclusive via alargamento de seus elementos constitutivos. Tal é, notadamente, o entendimento já firmado por esta Corte por ocasião de precedentes em torno de questões pertinentes à materialidade do IPVA, mormente na linha de casos outros relacionados à tributação via imposto sobre propriedade territorial urbana. Nesse sentido, cito a ementa *infra*:

“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 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 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 4612, Relator Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 16/6/2020, DJe de 17/8/2020)

(grifos inseridos)

Com efeito, por ocasião do julgamento da ADI 4612, de relatoria do Min. Dias Toffoli, em 16/6/2020, acima ementada, o Plenário desta Corte, apreciando questão similar em torno do núcleo material do IPVA, dispôs ter o Constituinte permitido ao legislador infraconstitucional a ampliação do alcance da propriedade do veículo para os fins da tributação por via da exação em comento. Tal, a ponto de abranger as figuras do domínio útil e da posse a qualquer título, quando não exercidos pelo proprietário da coisa, e, pois, de alçar seus titulares à sujeição passiva do tributo.

A esse respeito, transcrevo excertos do acórdão respectivo:

“Articula, em síntese, que o imposto só pode recair sobre a propriedade de veículo automotor, e não sobre o domínio ou a posse desse bem, isoladamente considerados.

Não vislumbro a inconstitucionalidade apontada.

(...)

Em segundo lugar, precedente da Corte aponta que a expressão atacada não viola, no sentido material, a Constituição. Sobre o assunto, cito o julgamento do RE nº 594.015/SP, em que se discutiu a aplicação da imunidade tributária recíproca para afastar a incidência do Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) em relação a imóvel pertencente à União arrendado a sociedade de economia mista exploradora de atividade econômica em sentido estrito.

*Na ocasião, o Relator, Ministro **Marco Aurélio**, além de sustentar a inviabilidade de se reconhecer a incidência daquela imunidade na espécie, **aduziu ser possível a cobrança do imposto em face de tal empresa, na qualidade de contribuinte de direito**. A respeito desse último ponto, Sua Excelência destacou a necessidade de se observarem os arts. 32 e 34 do Código Tributário Nacional (CTN), que estabelecem ser (i) fato gerador do tributo, além da propriedade, o domínio útil e a posse de imóvel por natureza ou por acessão física, e (ii) contribuinte da exação, fora o proprietário, o titular de seu domínio útil ou seu possuidor a qualquer título. Mais à frente, reiterando o voto que proferiu no RE nº 253.472/SP, Sua Excelência consignou que essas disciplinas teriam levado a Corte a editar a Súmula nº 583, a qual reconheceria a validade d da eleição do promitente comprador de imóvel residencial transcrito em nome de autarquia como contribuinte daquele tributo:*

‘Relativamente ao IPTU, a Carta de 1988 não trouxe inovação. Compete aos municípios instituí-lo, considerada a propriedade predial e territorial urbana. Pois bem, sob tal aspecto, há muito encontra-se em vigor o disposto no artigo 32 do Código Tributário Nacional, no que revela como fato gerador do tributo a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, conforme definido na lei civil, localizado na zona urbana do município.

Mais do que isso, o Código define como contribuinte do imposto em seu artigo 34 o titular de seu domínio útil ou o seu

possuidor a qualquer título. Essas balizas levaram a Corte a editar, tendo em vista os casos concretos, o Verbete nº 583 da Súmula:

Promitente comprador de imóvel residencial transcrito em nome de autarquia é contribuinte do imposto predial territorial urbano.

Ora, não se afigura como fato gerador do imposto em comento apenas a propriedade, o que desaguardaria na convicção de ser contribuinte de direito, sempre e sempre, o proprietário. Requer-se a existência física do imóvel, mas admissível é que se tome como fato gerador não só a propriedade, como também o domínio útil ou a posse quando esses fenômenos não estão na titularidade daquele que normalmente os tem, ou seja, o proprietário. (grifo nosso).

Disso se extrai que o constituinte, ao dispor sobre o IPTU no art. 156, I, *não fixou qual é o conceito de propriedade para efeito dessa tributação*, deixando espaço para o legislador tratar do assunto.

Em meu modo de ver, esse entendimento aplica-se, ***mutatis mutandis***, também ao IPVA. Afinal, o texto constitucional se vale do mesmo instituto, a propriedade, para disciplinar ambos os impostos:

(...)

Como se vê, a Constituição também admite que o legislador eleja como fato gerador do IPVA não só a propriedade, mas também o domínio útil e a posse a qualquer título de veículo automotor. E ela permite serem nomeados como contribuintes de direito do tributo, além do proprietário, o titular do domínio útil e o possuidor, a qualquer título, do bem.

Tendo em vista as considerações acima, conclui-se que (i) é constitucional a lei estadual que prevê ser fato gerador do imposto a propriedade, plena ou não, de veículo automotor, e (ii) insustentável a alegação de que o imposto não pode alcançar os que exercitem a

posse ou o domínio da coisa". (ADI 4612, Relator Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 16/6/2020, DJe de 17/8/2020)

(grifos constantes do original)

O mesmo entendimento restou consagrado, também, por ocasião do julgamento, em 22/6/2020, por esta Corte, do RE 727851, de relatoria do Min. Marco Aurélio, pelo que restou decidido o Tema 685 da Repercussão Geral, firmando-se a tese adiante: *"Não incide IPVA sobre veículo automotor adquirido, mediante alienação fiduciária, por pessoa jurídica de direito público"*.

Na resolução do feito citado, este tribunal dispôs que a propriedade, quando alçada ao núcleo material do tributo, deve ser concretizada em sentido amplo, alcançando a posse a qualquer título. E consignou, ainda, que, *"havendo o desdobramento das faculdades da propriedade, isto é, separando-se a posse dos demais poderes a ela inerentes, o critério para a aplicação da regra de imunidade [subjativa] deve ser a **titularidade da posse direta**"* (grifei).

Embora a conclusão *supra* tenha emanado no âmbito da análise da imunidade recíproca de IPVA em caso em que o ente público adquire veículo com alienação fiduciária, à luz do artigo 150, inciso VI, alínea "a", da Lei Maior, entendo pertinente seu aproveitamento no presente caso.

Isso porque esta Corte, ao referendar, no cerne da relação jurídica da alienação fiduciária, a imunidade recíproca do ente público, proferiu o entendimento no sentido de a posse direta do bem exercida pelo devedor fiduciante deter densidade material suficiente para os fins da incidência do IPVA e, por conseguinte, para conferir ao devedor fiduciante o *status* de contribuinte e sujeito passivo direto do imposto, não tendo, nesse viés, relevo a propriedade recaída sobre o credor fiduciário, substancialmente desprovida dos atributos essenciais que permeiam a propriedade plena.

Tal raciocínio, entendo, coaduna-se com os alicerces fundamentais

da atividade tributante do Estado, uma vez que, como consagrado pelo Constituinte, a incidência tributária deve se deflagrar a partir de fato-signo presuntivo de riqueza manifestado pelo contribuinte, o qual, na hipótese peculiar do IPVA sobre veículos alienados fiduciariamente, sói exprimir-se não pela propriedade fiduciária resolúvel atribuída ao credor fiduciário, eis que de conteúdo inequivocamente limitado e dissociado de um intento precípua de aquisição dominial por seu titular, inclusive por ser defesa esta incorporação patrimonial definitiva pelo credor fiduciário, na esteira dos arts. 1.364 e 1.365 do Código Civil, mas a partir do exercício da posse direta do bem pelo devedor fiduciante, essa, sim, provida de um incontestado *animus domini* e, sobretudo, acompanhada de poderes amplos e substanciais sobre a coisa, máxime para fins de uso, gozo e reivindicação.

Outrossim, ainda denotando o relevo maior da posse direta para os fins do imposto que tem por base a propriedade, cumpre salientar que, o Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento do RE 601.720, relator Min. Edson Fachin, relator para acórdão Min. Marco Aurélio, o qual resolveu o Tema 437 da Repercussão Geral, concluiu não incidir a imunidade recíproca do artigo 150, inciso VI, alínea “a”, da Constituição Federal, em relação ao IPTU de imóvel que, conquanto seja propriedade de ente público, encontra-se cedido a pessoa jurídica de direito privado.

Nesse sentido, destaco a ementa do acórdão mencionado:

“IPTU – BEM PÚBLICO – CESSÃO – PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PRIVADO. Incide o imposto Predial e Territorial Urbano considerado bem público cedido a pessoa jurídica de direito privado, sendo esta a devedora”. (RE 601720, Relator Min. Edson Fachin, Relator para acórdão Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 19/4/2017, DJe de 5/9/2017)

(grifos inseridos)

Pelos motivos suso referenciados, pois, desponta que **a interpretação sistemática dos artigos 4º e 5º da Lei nº 14.937/2003, do Estado de Minas Gerais, para enquadramento do credor fiduciário como contribuinte do IPVA incidente sobre veículos alienados fiduciariamente, incorre em inconstitucionalidade material por afronta ao artigo 155, inciso III, da Constituição Federal**, devendo, pois, o recurso ser provido nesse ponto.

A referida concretização normativa aqui afastada, aliás, proponente do lançamento do IPVA tendo por contribuinte o credor fiduciário, entra em conflito direto com dispositivos outros do mesmo diploma legal, uma vez que a Lei Mineira nº 14.937/2003: **(i)** no artigo 3º, inciso XVII e § 3º, ao tratar da isenção do IPVA referente ao motorista profissional autônomo, dispõe sobre a não incidência tributária ainda no caso de veículo alienado fiduciariamente, desde que aquele indivíduo seja seu possuidor, e exceto quando haja o retorno do bem ao credor fiduciário; **(ii)** no artigo 10, § 2º, elege como critério à definição de alíquota do imposto, estando o veículo alienado fiduciariamente, a situação da pessoa que o possua, qual seja, na prática, o devedor fiduciante, não o credor fiduciário, como já visto.

Bem esclarecendo, é oportuno transcrever os dispositivos citados:

“Art. 3º É isenta do IPVA a propriedade de:

(...)

*XVII - veículo de motorista profissional autônomo, **ainda que gravado com o ônus da alienação fiduciária**, ou em sua posse em decorrência de contrato de arrendamento mercantil, ou leasing por ele celebrado, desde que utilizado para o serviço de transporte escolar prestado por cooperativa ou sindicato ou contratado pela Prefeitura Municipal, individualmente ou por meio de cooperativa ou sindicato;*

(...)

§ 3º Caso os bens a que se referem os incisos V e XVII venham a retornar para credor alienante fiduciário ou para

arrendador, estes responderão pela quitação de créditos de IPVA cujo fato gerador tenha ocorrido no exercício em que se verifique o retorno, observada a proporcionalidade prevista no § 2º do art. 2º.

(...)

Art. 10. As alíquotas do IPVA são de:

(...)

III - 1% (um por cento) para veículos destinados a locação, de propriedade de pessoa jurídica que preencha pelo menos um dos seguintes requisitos:

(...)

IX - 0,5% (zero vírgula cinco por cento) para caminhões destinados a locação, de propriedade de pessoa jurídica que utilize no mínimo quinhentos veículos registrados no Estado destinados exclusivamente a locação, mediante regime especial de tributação concedido pela Secretaria de Estado de Fazenda, na forma, nos prazos e nas demais condições estabelecidos em regulamento.

(...)

*§ 2º O disposto nos incisos III e IX do caput deste artigo aplica-se também aos veículos destinados a locação que estiverem **na posse da pessoa jurídica nele referida** em virtude de contrato formal de arrendamento mercantil ou **propriedade fiduciária**".*

(grifos inseridos)

A conclusão aqui perfilhada impõe-se, ainda, em virtude da salutar proteção do Pacto Federativo consagrado constitucionalmente, na linha do quanto já exposto no RE 727851, de relatoria do Min. Marco Aurélio, julgado em 22/6/2020 e vinculado ao Tema 685 da Repercussão Geral.

Sobretudo porque a solução aqui proposta, ao conceber, nos casos de

alienação fiduciária, a incidência do IPVA ante a posse direta do devedor fiduciante, tendo este por contribuinte, reflete no aspecto espacial desse tributo. E, assim, evita que todos os veículos alienados fiduciariamente no país - *que, a propósito, somam cifra superlativa, ante a notoriedade do fato de que tal modelo negocial constitui uma das principais formas de aquisição de veículos no Brasil* - sejam, *ex vi* artigos 120 e 130 do Código de Trânsito Brasileiro, registrados e licenciados nos poucos municípios brasileiros que soem ser domicílio das instituições financeiras credoras fiduciárias e, portanto, que o produto da arrecadação do IPVA incidente nessas circunstâncias fique centralizado em um número reduzido de estados e municípios, na esteira do artigo 158, inciso III, da Lei Maior, dando margem para guerras fiscais.

Nesse viés, destaco trecho da manifestação da Federação Brasileira de Bancos - FEBRABAN (doc. 37, fls. 18/19), entidade de representação do setor bancário brasileiro admitida no feito como *amicus curiae*, que expõe a dimensão das possíveis consequências citadas no parágrafo anterior:

“45. Considerar a instituição financeira, na qualidade de credora fiduciária, contribuinte trará cenário de grave insegurança jurídica, em vista da disputa que se instaurará entre os Estados a respeito do sujeito ativo para a cobrança do tributo, devendo ser levado em consideração ainda que o domicílio das instituições financeiras se concentra em São Paulo.

46. Merece menção, a respeito, a observação feita pelo economista Bernard Appy sobre os impactos que podem advir caso prevaleça o entendimento do acórdão recorrido:

‘Outro problema resultante da consolidação de jurisprudência estabelecendo que o credor fiduciário e o proprietário do veículo para fins de recolhimento do IPVA seria uma provável redistribuição da receita do imposto entre os entes da federação. Isso ocorre porque o art. 120 do Código de Trânsito Brasileiro exige que o veículo seja registrado no Município de

domicílio do proprietário do veículo, o que levaria a que os veículos fossem registrados nos locais onde esta o localizadas as sedes das instituições financeiras. Nesse cenário, haveria uma forte concentração da receita de IPVA – não apenas entre Estados, mas também entre Municípios –, favorecendo os Estados e Municípios onde se localizam as sedes das instituições credoras, em detrimento dos Estados e Municípios de domicílio dos mutuários, que são os usuários dos veículos.

Também seria muito provável um acirramento da competição fiscal entre os Estados, visando estimular o deslocamento das sedes das instituições financeiras – especialmente daquelas especializadas no financiamento de veículos – para seu território. Neste caso, o resultado seria não apenas uma redistribuição injustificada da receita de IPVA, mas, efetivamente, uma queda da receita total de IPVA resultante da concessão ampliada de benefícios fiscais. De modo semelhante, Municípios poderiam conceder benefícios para atrair instituições financeiras especializadas no financiamento de veículos – via redução do IPTU ou mesmo subvenções.’

47. Em linha com as conclusões postas no estudo econômico, parece correto concluir que não convive com o pacto federativo cenário de insegurança jurídica sobre a distribuição de receitas tributárias entre os entes federados, Estados, Distrito Federal e Municípios. E dizer, estabelecer o credor fiduciário como contribuinte do IPVA viola também o pacto federativo”. (Doc. 37, fls. 18/19)

(grifos inseridos)

Em adição, impende asseverar que tal desfecho, para além de impor-se à luz da ordem constitucional vigente, logra conciliar-se, inclusive, com a teleologia por detrás do instituto da propriedade fiduciária, não o subvertendo, mas ratificando a essência de sua positivação, vertida ao fim de fomentar a economia e a maior dinamização das relações de consumo e crédito, dando, via de consequência, uma maior concretude a valores

constitucionais primazes, tais quais, por exemplificativamente, as pautas principiológicas dos artigos 3º, inciso II, e 170, da Constituição Federal.

Sob referido prisma, não se pode olvidar do fato de que, diante das circunstâncias vistas, a eventual validação da cobrança do IPVA tendo por contribuinte o credor fiduciário, enquanto sujeito passivo tributário originário, teria o potencial de, não desejadamente, desvirtuar e esvaziar o instituto da propriedade fiduciária, máxime por ter o condão de afetar o equilíbrio na equação de risco gestada à modalidade contratual, gerando prováveis encarecimento e escasseamento do crédito, em claro prejuízo aos agentes econômicos e ao mercado consumidor, e, por consequência, diante da retração desse ramo creditício, ao próprio Estado, por redução da base tributável do IPVA (universo de veículos alienados circulantes).

Ilustrando os possíveis impactos da medida jurídica sobre o plano econômico, julgo válido destacar trechos do parecer econômico lavrado por Bernard Appy e Bráulio de Lima Borges, em 29/11/2022, juntado pela Federação Brasileira de Bancos - FEBRABAN (Doc. 39), aqui *amicus curiae*:

*“(...) buscou-se quantificar os impactos econômicos da cobrança do IPVA do credor fiduciário. Inicialmente estimou-se o efeito da mudança sobre as condições dos financiamentos. O impacto estimado é equivalente a um **aumento do spread nas operações de financiamento para a aquisição de veículos** de 17,7 pontos percentuais, quando se considera apenas a incorporação do IPVA no valor dos financiamentos (Cenário 2), ou de 22 pontos percentuais, quando se considera também a queda do preço dos veículos usados (Cenário 3). Isto significa que **a taxa de juros média sobre os financiamentos para a aquisição de veículos, que era de 27,0% ao ano em setembro de 2022, passaria para 44,7% ao ano no Cenário 2, e para 49,0% ao ano no Cenário 3.***

Em seguida, buscou-se estimar o impacto macroeconômico dessa

piora nas condições dos financiamentos, através de duas abordagens.

*Na primeira delas (bottom-up), estimou-se inicialmente o impacto da piora das condições de financiamento sobre o **mercado de automóveis e veículos comerciais leves novos**, encontrando-se um efeito direto de **queda de 33,1% nas vendas**. A partir de tal impacto setorial, estimou-se que a **contração do PIB**, considerados os efeitos diretos e indiretos, alcançaria **1,56 ponto percentual** (...).*

*Na segunda abordagem (top-down), o cálculo do impacto macroeconômico foi realizado a partir de uma estimativa de aumento dos juros médios cobrados sobre empréstimos para a aquisição de automóveis na economia. O resultado encontrado apontou um **impacto negativo sobre o PIB de 1,15% a 1,55% em 2023 (Cenários 2 e 3, pela ordem) e de 1,44% a 1,92% em 2024**, admitindo que a cobrança do IPVA dos credores fiduciários teria início a partir de janeiro de 2023.*

*Ambas as abordagens demonstram que o efeito negativo sobre a economia da cobrança do IPVA dos credores fiduciários tende a ser muito relevante. Em particular, **o efeito negativo sobre a arrecadação de tributos - perda de R\$ 52 a 68 bilhões de receita em dois anos - é muito superior ao ganho marginal de arrecadação de IPVA que pode resultar de uma eventual decisão judicial estabelecendo que o credor fiduciário é contribuinte ou responsável solidário pelo recolhimento do imposto**". (Doc. 39, fl. 26)*

(grifos inseridos)

Tal externalidade, todavia, conquanto não se afigure originariamente jurídica, mas aprioristicamente econômica e social, também deve, a meu ver, ser considerada *in casu*, a fim de, legitimamente, reforçar a conclusão posta para a resolução do imbróglio, justificando-se, inclusive, à luz da Análise Econômica do Direito (*Law and Economics*). Nesse sentido, cumpre salientar que a escola em apreço tem importância salutar na ponderação de demandas à luz da função social dos contratos envolvidos, consoante

denota a seguinte ementa de acórdão do Superior Tribunal de Justiça:

“RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL. CONTRATOS DE FINANCIAMENTO IMOBILIÁRIO. SISTEMA FINANCEIRO DE HABITAÇÃO. LEI N. 10.931/2004. INOVAÇÃO. REQUISITOS PARA PETIÇÃO INICIAL. APLICAÇÃO A TODOS OS CONTRATOS DE FINANCIAMENTO.

1. *A análise econômica da função social do contrato, realizada a partir da doutrina da análise econômica do direito, permite reconhecer o papel institucional e social que o direito contratual pode oferecer ao mercado, qual seja a segurança e previsibilidade nas operações econômicas e sociais capazes de proteger as expectativas dos agentes econômicos, por meio de instituições mais sólidas, que reforcem, ao contrário de minar, a estrutura do mercado.*

2. *Todo contrato de financiamento imobiliário, ainda que pactuado nos moldes do Sistema Financeiro da Habitação, é negócio jurídico de cunho eminentemente patrimonial e, por isso, solo fértil para a aplicação da análise econômica do direito.*

(...)

6. *Recurso especial provido*”. (REsp 1.163.283/RS, Relator Min. Luis Felipe Salomão, 4ª Turma, DJe de 4/5/2015)

(grifos inseridos)

Por fim, cumpre salientar que, porquanto todo o entendimento suso se desenvolve à luz da casuística subjacente ao apelo extremo, que subjaz à sujeição passiva a IPVA do credor fiduciário enquanto **contribuinte**, na forma da Lei nº 14.937/2003, do Estado de Minas Gerais, a conclusão em perfil não se traslada, necessariamente, ao eventual debate em torno da sujeição passiva daquela pessoa na condição de **responsável tributário**.

Máxime pois, na hipótese, *a priori*, parece válido o enquadramento, ante substancial vinculação do credor fiduciário ao fato jurídico tributado pelo IPVA, segundo artigos 121, parágrafo único, inciso II, e 128, ambos do Código Tributário Nacional. Tal, sobretudo, em um possível cenário em que a lei preveja a subsidiariedade da responsabilidade do credor fiduciário em relação ao contribuinte, ainda mais por despontar possível e crível o controle, por tal pessoa, na seara contratual, da comprovação do adimplemento do tributo pelo devedor fiduciante, este, o contribuinte.

De modo aproximado ao entendimento acima, *mutatis mutandis*, friso o que foi validado pela Corte no julgamento da ADI 4612, em 16/6/2020, sob a relatoria do Min. Dias Toffoli, conforme excertos do acórdão *infra*:

“Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), tendo por objeto a expressão “plena ou não”, contida no art. 2º da Lei nº 7.543, de 30 de dezembro de 1988, bem como os arts. 2º, § 1º, inciso IV, e §§ 2º e 3º; 3º, § 3º, inciso I e II; 5º, inciso IV; 6º, § 3º; 7º, § 1º, incisos I, II e III, e §§ 2º e 3º; 8-A, caput e parágrafo único; 9º, § 1º; e 18-B, todos acrescidos à Lei nº 7.543/88 pelo art. 4º da Lei no 15.242, de 27 de julho de 2010, ambas do Estado de Santa Catarina, os quais estabelecem novo tratamento tributário para o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA).

Eis o teor das normas impugnadas:

(...)

Art. 3º É contribuinte do IPVA o proprietário do veículo automotor.

(...)

§ 3º Respondem solidariamente pelo pagamento do imposto e dos acréscimos legais, em relação aos fatos geradores ocorridos nos exercícios em que o veículo estiver sob

locação, sem a comprovação do pagamento do imposto:

I - a pessoa jurídica de direito privado, bem como o sócio, diretor, gerente ou administrador, que tomar em locação veículo para uso neste Estado; e

(...)

Por outro lado, não vislumbro inconstitucionalidade em relação à parte remanescente desse inciso I, relativa à responsabilidade da pessoa jurídica de direito privado locatária de veículo.

A lei, nesse caso, criou hipótese de responsabilidade, com base no art. 121, II, do CTN. Sendo assim, para verificar a constitucionalidade do dispositivo, merece destaque o que diz o art. 128 do mesmo código: para que a lei ordinária atribua a terceira pessoa a responsabilidade pelo crédito tributário, é necessário que ela esteja vinculada ao fato gerador da respectiva obrigação.

*Na espécie, pode-se entender que a pessoa jurídica de direito privado locatária de veículo tem **vínculo com o fato gerador do IPVA**. Afinal, é ela quem realiza o contrato com a locadora de veículos, que é a contribuinte do imposto.*

*Ademais, tem a pessoa jurídica de direito privado locatária de veículos a **capacidade de colaborar com a tributação**. Com efeito, é razoável entender que ela pode exigir a comprovação de que houve o pagamento do IPVA atinente ao automóvel objeto da avença. Sobressai da lei em tela que isso deve ser feito. Isso porque ali se diz que a locatária responde pelo tributo e pelos acréscimos legais ‘em relação aos fatos geradores ocorridos nos exercícios em que o veículo estiver sob locação, sem a comprovação do pagamento do imposto’ (grifo nosso). Ao não fazer tal exigência, estará a locatária violando dever próprio e poderá ser chamada para pagar o crédito em aberto”. (ADI 4612, Relator Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 17/8/2020)*

(grifos inseridos)

Enveredando ainda mais sobre tal ponto, friso que a conformidade

constitucional de dispositivo de lei de Estado ou do Distrito Federal que institui a responsabilidade do credor fiduciário pelo IPVA de veículo com alienação fiduciária supõe, segundo artigo 146, inciso III, da Lei Maior, a observância das normas gerais de direito tributário em lei complementar, legitimando-se, pois, diante de um alinhamento com as diretrizes e regras matrizes de responsabilidade trazidas no Código Tributário Nacional.

A propósito de tal raciocínio, cumpre trazer-se à colação a ementa do RE 562276, seguinte, o qual, julgado por esta Corte em 3/11/2010, sob relatoria da Min^a. Ellen Gracie, resolveu o Tema 13 da Repercussão Geral:

“DIREITO TRIBUTÁRIO. RESPONSABILIDADE TRIBUTÁRIA. NORMAS GERAIS DE DIREITO TRIBUTÁRIO. ART 146, III, DA CF. ART. 135, III, DO CTN. SÓCIOS DE SOCIEDADE LIMITADA. ART. 13 DA LEI 8.620/93. INCONSTITUCIONALIDADES FORMAL E MATERIAL. REPERCUSSÃO GERAL. APLICAÇÃO DA DECISÃO PELOS DEMAIS TRIBUNAIS. 1. Todas as espécies tributárias, entre as quais as contribuições de seguridade social, estão sujeitas às normas gerais de direito tributário. 2. O Código Tributário Nacional estabelece algumas regras matrizes de responsabilidade tributária, como a do art. 135, III, bem como diretrizes para que o legislador de cada ente político estabeleça outras regras específicas de responsabilidade tributária relativamente aos tributos da sua competência, conforme seu art. 128. 3. O preceito do art. 124, II, no sentido de que são solidariamente obrigadas “as pessoas expressamente designadas por lei”, não autoriza o legislador a criar novos casos de responsabilidade tributária sem a observância dos requisitos exigidos pelo art. 128 do CTN, tampouco a desconsiderar as regras matrizes de responsabilidade de terceiros estabelecidas em caráter geral pelos arts. 134 e 135 do mesmo diploma. A previsão legal de solidariedade entre devedores – de modo que o pagamento efetuado por um aproveite aos demais, que a interrupção da prescrição, em favor ou contra um dos obrigados, também lhes tenha efeitos comuns e que a isenção ou

remissão de crédito exonere a todos os obrigados quando não seja pessoal (art. 125 do CTN) – pressupõe que a própria condição de devedor tenha sido estabelecida validamente. 4. **A responsabilidade tributária pressupõe duas normas autônomas: a regra matriz de incidência tributária e a regra matriz de responsabilidade tributária, cada uma com seu pressuposto de fato e seus sujeitos próprios. A referência ao responsável enquanto terceiro (dritter Persone, terzo ou tercero) evidencia que não participa da relação contributiva, mas de uma relação específica de responsabilidade tributária, inconfundível com aquela.** O “terceiro” só pode ser chamado responsabilizado na hipótese de descumprimento de deveres próprios de colaboração para com a Administração Tributária, estabelecidos, ainda que a contrario sensu, na regra matriz de responsabilidade tributária, e desde que tenha contribuído para a situação de inadimplemento pelo contribuinte. 5. O art. 135, III, do CTN responsabiliza apenas aqueles que estejam na direção, gerência ou representação da pessoa jurídica e tão-somente quando pratiquem atos com excesso de poder ou infração à lei, contrato social ou estatutos. Desse modo, apenas o sócio com poderes de gestão ou representação da sociedade é que pode ser responsabilizado, o que resguarda a pessoalidade entre o ilícito (mal gestão ou representação) e a consequência de ter de responder pelo tributo devido pela sociedade. 6. O art. 13 da Lei 8.620/93 não se limitou a repetir ou detalhar a regra de responsabilidade constante do art. 135 do CTN, tampouco cuidou de uma nova hipótese específica e distinta. Ao vincular à simples condição de sócio a obrigação de responder solidariamente pelos débitos da sociedade limitada perante a Seguridade Social, tratou a mesma situação genérica regulada pelo art. 135, III, do CTN, mas de modo diverso, incorrendo em inconstitucionalidade por violação ao art. 146, III, da CF. 7. O art. 13 da Lei 8.620/93 também se reveste de inconstitucionalidade material, porquanto não é dado ao legislador estabelecer confusão entre os patrimônios das pessoas física e jurídica, o que, além de impor descon sideração ex lege e objetiva da personalidade jurídica, descaracterizando as sociedades limitadas, implica irrazoabilidade e inibe a iniciativa privada, afrontando os arts. 5º, XIII, e 170,

parágrafo único, da Constituição. 8. Reconhecida a inconstitucionalidade do art. 13 da Lei 8.620/93 na parte em que determinou que os sócios das empresas por cotas de responsabilidade limitada responderiam solidariamente, com seus bens pessoais, pelos débitos junto à Seguridade Social. 9. Recurso extraordinário da União desprovido. 10. Aos recursos sobrestados, que aguardavam a análise da matéria por este STF, aplica-se o art. 543-B, § 3º, do CPC". (RE 562276, Relatora Min.^a Ellen Gracie, Pleno, DJe de 9/2/2011)

(grifos inseridos)

Em arremate, diante de todas as razões expostas, fundadas em bases jurídicas, mas com substancial amparo em referencial econômico e social, emerge a inconstitucionalidade do enquadramento do credor fiduciário como contribuinte do IPVA sobre veículo alienado fiduciariamente, sem prejuízo, porém, de sua sujeição passiva, mediante lei, como responsável tributário, observadas as diretrizes e regras matrizes de responsabilidade constantes da lei complementar sobre normas gerais de direito tributário.

De tal ordem de ideias, ademais, verte que a legitimidade passiva do credor fiduciário para figurar na execução fiscal do IPVA incidente sobre veículo objeto de alienação fiduciária, na linha dos incisos I e V do artigo 4º da Lei nº 6.830/1980 (Lei de Execução Fiscal), pressupõe previsão legal válida no sentido de sua responsabilidade tributária ou a ocorrência de hipótese configuradora da consolidação de sua propriedade plena sobre o bem, nos termos do parágrafo único do artigo 1.368-B do Código Civil.

À luz disso, impende avançar à proposta de tese a ser fixada.

IV. Fixação da Tese

Em linha com o raciocínio endereçado nos tópicos prévios, reafirmo, no âmbito da análise da Lei nº 14.937/2003, do Estado de Minas Gerais, a

inconstitucionalidade da eleição do credor fiduciário como contribuinte do IPVA relativo a veículo alienado fiduciariamente. Destarte, proponho a seguinte redação para a tese do Tema 1153 da Repercussão Geral:

“1. É inconstitucional a eleição do credor fiduciário como contribuinte do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) incidente sobre veículo alienado fiduciariamente, ressalvada a hipótese da consolidação de sua propriedade plena sobre o bem.

2. A sujeição passiva do credor fiduciário em relação ao IPVA incidente sobre veículo alienado fiduciariamente pode se dar, em virtude de lei estadual ou distrital, no âmbito da responsabilidade tributária, desde que observadas as normas gerais de direito tributário dispostas em lei complementar, especialmente as pertinentes às diretrizes e às regras matrizes de responsabilidade tributária.

3. A legitimidade passiva do credor fiduciário para figurar em execução fiscal de cobrança do IPVA incidente sobre veículo objeto de alienação fiduciária resta verificada nas hipóteses de consolidação de sua propriedade plena sobre o bem ou de instituição legal de sua sujeição passiva na qualidade de responsável tributário”.

V. Modulação Temporal dos Efeitos da Decisão

A par da tese proposta para o Tema 1153 da Repercussão Geral, nos termos suso, não se pode olvidar de que a solução em debate detém o fito de, como já visto, alterar substancialmente a relação jurídica formada em torno do IPVA instituído e cobrado pelos Estados e pelo Distrito Federal.

À luz de tal circunstância, urge não se descurar da salutar proteção ao princípio da segurança jurídica, aqui potencialmente ameaçado pelo risco de uma indesejada quebra de previsibilidade nas relações jurídico-tributárias, bem como ao interesse social, sob a ótica da essencialidade das receitas tributárias à maximização da atuação estatal na área social.

Nessa linha, segundo o artigo 927, § 3º, do Código de Processo Civil, proponho a modulação temporal da eficácia da decisão e da tese ora defendidas, para que a declaração da inconstitucionalidade da eleição do credor fiduciário como contribuinte do IPVA incidente sobre o veículo alienado fiduciariamente, quando não tenha havido a consolidação de sua propriedade plena sobre o bem, produza efeitos meramente *ex nunc*, a contar, portanto, da data de publicação da ata de julgamento do mérito, de modo a impossibilitar a repetição do indébito do IPVA que haja sido recolhido pelo credor fiduciário até a véspera do átimo modulatório.

Ressalvo de tal proposta modulatória, entretanto, para que o julgado produza efeitos *ex tunc*, as hipóteses de: **(i)** ação judicial proposta até a véspera do marco temporal suso, inclusive de repetição de indébito e execução fiscal em que se discuta a sujeição passiva direta (contribuinte) e a legitimidade passiva do credor fiduciário, e, ainda; **(ii)** atos pendentes de constituição e cobrança, em face do credor fiduciário, relativos a IPVA com fato(s) gerador(es) anterior(es) ao marco temporal supracitado.

Tal prudência, entendo, revela-se de maior importância, porquanto a irrestrita e imediata extensão da tese de repercussão geral ora defendida sobre todas as relações jurídicas pertinentes poderia perpetrar impactos vultosos e, quiçá, irreversíveis aos cofres públicos, ocasionando, ao cabo, um real e desmedido prejuízo ao povo, notadamente sob o prisma das prováveis externalidades negativas que uma perda ampla, imediata e não esperada de receitas tributárias poderia ocasionar às políticas públicas mais primazes e mais caras ao Estado Constitucional, dentre as quais, ilustrativamente, nas áreas da saúde, da segurança e da educação.

Outrossim, nesse contexto, a modulação temporal citada promove valores essenciais ao sistema jurídico e, nesse viés, busca lastro nas atuais pautas regentes da atividade do Estado e, em especial, do Judiciário.

Saliento, a propósito, o papel social atribuído ao magistrado pelo artigo 8º do Código de Processo Civil, pelo que, *“ao aplicar o ordenamento jurídico, o juiz atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência”*, e a mister consideração motivada, pelo julgador, de todas as consequências práticas e jurídicas do provimento judicial, ex vi artigos 20 e 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Decreto-Lei nº 4.657/1942 .

E, nesse diapasão, quanto aos influxos do consequencialismo prático na atividade jurisdicional, notadamente para viabilização de uma tomada de decisão apurada, justa e universalmente promotora dos valores e dos princípios fundamentais do atual Estado Democrático de Direito, reputo salutar transcrever as seguintes lições de Tathiane dos Santos Piscitelli:

“[...] levar um caso a julgamento tendo por motivação também os efeitos econômicos que a decisão do Tribunal terá, não se apresenta, de antemão, como um problema e isso decorre do fato de se considerar que a atividade financeira do Estado e a função instrumental dos tributos de fornecer receitas para a Administração desempenhar as atividades que lhe são próprias, estão na base do direito tributário e, assim, não podem ser ignoradas. [...] o propósito pelo qual o direito tributário existe da forma como hoje conhecemos não está desvinculado dessa função mantenedora e, por essa exata razão, decisões judiciais que levem em conta tais dados não devem ser apontadas como julgamentos políticos ou ‘meta-jurídicos’. Tais argumentos [...] são tão jurídicos quanto aqueles que defendem a segurança dos contribuintes.

[...]

O direito tributário consiste na prática normativa relativa à criação, cobrança, fiscalização e pagamento de tributos que se justifica em face da necessidade de os particulares fornecerem meios materiais para o Estado cumprir com suas tarefas básicas, como segurança e

ordem interna. Contudo, tendo-se em vista a premissa de que o direito tributário é parte constitutiva do Estado, é defensável afirmar que ele será também um instrumento para a realização dos fins estatais e isso está diretamente conectado com o modelo de Estado constituído.

[...]

*Com isso se quer afirmar que inserir o tributo dentro do quadro mais geral da atividade financeira do Estado e vinculá-lo à sua função primordial, que é a de prover recursos para o Estado, ou mesmo afirmar que a tributação apresenta limites a partir da consideração de que ela visa assegurar e realizar a manutenção de um Estado Democrático de Direito, não equivale a negar o grau de especialização que atingiu o direito tributário, nem sequer postular que o objeto de estudo dessa Ciência está incompleto ou deva ser ampliado. **Trata-se, apenas, de reconhecer que a prática da tributação não está desvinculada dessa finalidade e, por esse exato motivo, argumentos a ela relacionados poderão ser suscitados como razões de decidir.***" (PISCITELLI, Tathiane dos Santos. *Argumentando pelas consequências no direito tributário*. São Paulo: Noeses, 2011. p. 10 e 275-277) (grifos constantes do original)

Superada, ademais, tal questão, sigo à resolução do caso concreto.

VI. Aplicação da Tese ao caso concreto

À luz das premissas postas, desponta que, no processo-paradigma, o recurso extraordinário deve ser provido, para o fim de, reformando-se o acórdão do Tribunal *a quo*, então recorrido, restabelecer a sentença de primeiro grau que, em embargos à execução fiscal, extinguiu o feito com relação ao credor fiduciário, com espeque em sua ilegitimidade passiva.

Ex positis, **CONHEÇO** e **PROVEJO** o recurso extraordinário, nos termos sugeridos para a tese do Tema 1153 da Repercussão Geral.

Por fim, determino a inversão dos ônus de sucumbência que tenham sido eventualmente fixados na instância *a quo*.

É como voto.