

06/10/2025

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.355.870 MINAS GERAIS

RELATOR	: MIN. LUIZ FUX
RECTE.(S)	: BANCO PAN S.A.
ADV.(A/S)	: LUIZ GUSTAVO ANTÔNIO SILVA BICHARA
ADV.(A/S)	: TERESA CELINA DE ARRUDA ALVIM
ADV.(A/S)	: EVARISTO ARAGAO FERREIRA DOS SANTOS
ADV.(A/S)	: SMITH ROBERT BARRENI
RECDO.(A/S)	: ESTADO DE MINAS GERAIS
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS
AM. CURIAE.	: FEDERACAO BRASILEIRA DE BANCOS
ADV.(A/S)	: FABIO LIMA QUINTAS
ADV.(A/S)	: HUMBERTO BERGMANN AVILA
ADV.(A/S)	: CAZETTA, ZANGIROLAMI, QUINTAS SOCIEDADE DE ADVOGADOS
AM. CURIAE.	: ACREFI - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS INSTITUIÇÕES DE CRÉDITO, FINANCIAMENTO E INVESTIMENTO
ADV.(A/S)	: LUIZ CARLOS STURZENEGGER
ADV.(A/S)	: RICARDO LUIZ BLUNDI STURZENEGGER

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 1153. DIREITO CONSTITUCIONAL, PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE DE VEÍCULOS AUTOMOTORES. ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA DE VEÍCULO AUTOMOTOR. ACÓRDÃO A QUO QUE DECLARA A LEGITIMIDADE PASSIVA DO CREDOR FIDUCIÁRIO. LEI MINEIRA Nº 14.937/2003. ELEIÇÃO DO CREDOR FIDUCIÁRIO COMO CONTRIBUINTE. ARGUIDA OFENSA AOS ARTIGOS 146, INCISO III, ALÍNEA “A”, E 155, INCISO III, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. CONSTITUCIONALIDADE FORMAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PLENA. ARTIGO 24, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. SIGNO DE RIQUEZA. POSSE DIRETA PELO DEVEDOR FIDUCIANTE. DESDOBRAMENTO DA PROPRIEDADE. ALARGAMENTO DO NÚCLEO MATERIAL DO TRIBUTO. PRECEDENTES. EXCLUSÃO

RE 1355870 / MG

DA SUJEIÇÃO PASSIVA ORIGINÁRIA DO CREDOR FIDUCIÁRIO. ILEGITIMIDADE PASSIVA *IN CASU*. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO, COM FIXAÇÃO DE TESE.

1. A Lei nº 14.937/2003, do Estado de Minas Gerais, que institui, em tal ente, o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), elege o credor fiduciário e o devedor fiduciante como contribuinte e como responsável solidário do tributo sobre veículo com alienação fiduciária.

2. O diploma estadual em exame não viola formalmente o artigo 146, inciso III, alínea “a”, da Constituição Federal, porquanto a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consagra o entendimento de 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”* (RE 601247AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe de 16/6/2012).

3. Os artigos 4º e 5º, inciso I, da Lei Mineira nº 14.937/2003, são materialmente incompatíveis com o artigo 155, inciso III, da Constituição Federal, ao enquadrarem o credor fiduciário como contribuinte do IPVA sobre veículos com alienação fiduciária, já que, na propriedade fiduciária, com o desdobramento da propriedade, a porção mais substancial de seus atributos recai sobre o possuidor direto do bem, quem seja, o devedor fiduciante, e não o credor fiduciário, partindo, portanto, daquele a manifestação do signo presuntivo de riqueza objeto da exação tratada.

4. O Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento da ADI 4612 (Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 17/8/2020), dispôs ter o Constituinte franqueado ao legislador o alargamento do conceito de propriedade para tributação via IPVA, entendendo legítimas a incidência tributária sobre o domínio útil e a posse a qualquer título, quando não exercidos pelo proprietário, e a eleição de seus titulares à sujeição passiva do tributo.

5. O entendimento em perfil parte em proteção ao Pacto Federativo, prevenindo a centralização de arrecadação de IPVA nos entes federativos que concentram as sedes das instituições financeiras credoras fiduciárias, e, ademais, em prol do desenvolvimento nacional e da ordem econômica.

RE 1355870 / MG

6. A eleição do credor fiduciário enquanto responsável pelo IPVA incidente sobre veículos alienados fiduciariamente pode decorrer de lei, observadas as normas gerais de direito tributário, máxime as diretrizes e regras matrizes de responsabilidade, como firmado no RE 562276 (Rel. Min. Elie Gracie, DJe de 9/2/2011 - Tema 13 da Repercussão Geral).

7. Recurso extraordinário **CONHECIDO e PROVIDO**.

8. Proposta de tese de 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”*.

9. Proposta de modulação temporal da eficácia da decisão, por força do artigo 927, § 3º, do Código de Processo Civil, 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, produza efeitos *ex nunc*, a contar da data de publicação da ata de julgamento do mérito, ressalvados, para que o *decisum* produza efeitos *ex tunc*, as ações judiciais propostas até a véspera do marco temporal, e, ademais, os 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.

ACÓRDÃO

RE 1355870 / MG

O Plenário do Supremo Tribunal Federal, na conformidade da ata de julgamento virtual de 26/9 a 3/10/2025, por unanimidade, apreciando o tema 1.153 da repercussão geral, (a) conheceu do recurso extraordinário e deu-lhe provimento, de modo a reformar o acórdão a quo, restabelecendo a sentença que, em embargos à execução fiscal, extinguiu o feito quanto ao credor fiduciário; (b) fixou a seguinte tese: "É inconstitucional a eleição do credor fiduciário como contribuinte ou responsável tributário 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"; e (c) modulou os efeitos da decisão (arts. 8º e 927, § 3º, do Código de Processo Civil, e arts. 20 e 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), para que a tese produza efeitos ex nunc, a contar da publicação da ata de julgamento do mérito, ressalvadas as hipóteses de ações judiciais e de processos administrativos pendentes de conclusão até o marco temporal epigrafiado. Tudo nos termos do voto complementado do Relator, Ministro Luiz Fux. Sessão iniciada na Presidência do Ministro Luís Roberto Barroso e finalizada na Presidência do Ministro Edson Fachin.

Publique-se.

Brasília, 6 de outubro de 2025.

Ministro LUIZ FUX

Relator

Documento assinado digitalmente

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.355.870 MINAS GERAIS

RELATOR	: MIN. LUIZ FUX
RECTE.(S)	: BANCO PAN S.A.
ADV.(A/S)	: LUIZ GUSTAVO ANTÔNIO SILVA BICHARA
ADV.(A/S)	: TERESA CELINA DE ARRUDA ALVIM
ADV.(A/S)	: EVARISTO ARAGAO FERREIRA DOS SANTOS
ADV.(A/S)	: SMITH ROBERT BARRENI
RECDO.(A/S)	: ESTADO DE MINAS GERAIS
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS
AM. CURIAE.	: FEDERACAO BRASILEIRA DE BANCOS
ADV.(A/S)	: FABIO LIMA QUINTAS
ADV.(A/S)	: HUMBERTO BERGMANN AVILA
ADV.(A/S)	: CAZETTA, ZANGIROLAMI, QUINTAS SOCIEDADE DE ADVOGADOS
AM. CURIAE.	: ACREFI - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS INSTITUIÇÕES DE CRÉDITO, FINANCIAMENTO E INVESTIMENTO
ADV.(A/S)	: LUIZ CARLOS STURZENEGGER
ADV.(A/S)	: RICARDO LUIZ BLUNDI STURZENEGGER

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR): Trata-se de recurso extraordinário interposto por BANCO PAN S.A., com fulcro no artigo 102, inciso III, “a”, da Constituição Federal, contra acórdão proferido pela 2ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais que proveu apelação manejada pelo Estado de Minas Gerais em face de sentença que, dando procedência a embargos à execução fiscal da ora recorrente, excluía-lhe do feito por ilegitimidade passiva, diante de sua incapacidade para, enquanto credora fiduciária, figurar como responsável pelo IPVA referente a veículo automotor objeto de alienação fiduciária.

O acórdão recorrido foi assim ementado, *in verbis*:

“Apelação cível - Tributário - Embargos à execução fiscal -

RE 1355870 / MG

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, fl. 242)

Em suas razões recursais, a recorrente alega, em síntese, violação aos artigos 146, inciso III, "a", e 155, inciso III, ambos da Constituição Federal (doc. 2, fls. 54-65). Sustenta que a Lei nº 14.937/2003, do Estado de Minas Gerais, relativa ao imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA), ao prever, dentre outras hipóteses, como responsável tributário, o credor fiduciário titular da propriedade resolúvel de veículo automotor, solidariamente com o devedor fiduciante (arts. 4º e 5º, inc. I), cria hipótese de incidência tributária não respaldada na Lei Maior, por adotar como sujeito passivo tributário pessoa que não exerce propriedade sobre o bem, contrariamente à materialidade tributária eleita pelo Constituinte Pátrio.

Em contrarrazões, o Estado de Minas Gerais recorrido pugnou pela negativa de conhecimento ao recurso, por ausência de repercussão geral e pelos óbices das Súmulas 280 e 282 do STF. No mérito, por sua vez, postulou o desprovisionamento recursal, ao defender que a norma impugnada se alinha à Constituição Federal ao prescrever como contribuinte do IPVA o credor fiduciário, considerando recair sobre este a propriedade do bem alienado fiduciariamente e, pois, caber ao devedor fiduciante, durante a vigência contratual, apenas a posse direta sobre aquele (doc. 2, fls. 76-83).

O recurso foi admitido na origem (doc. 2, fls. 87-91).

A seu turno, em 30/06/2022, o Plenário da presente Corte reconheceu

RE 1355870 / MG

a existência de repercussão geral da questão constitucional em debate, extraindo o seguinte enunciado para o tema 1153 (doc. 18):

“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”.

Em sequência, mediante requerimento, foi deferido o ingresso no feito, na qualidade de *amici curiae*, de: (i) Federação Brasileira de Bancos – FEBRABAN (docs. 23 e 29) e; (ii) Associação Nacional das Instituições de Crédito, Financiamento e Investimento - ACREFI (docs. 33 e 41).

A Procuradoria-Geral da República, ato contínuo, exarou parecer pelo provimento do recurso extraordinário, nos termos da ementa *infra*:

“Recurso Extraordinário. Repercussão Geral. Tema n. 1.153. Competência tributária dos Estados e do Distrito Federal para imputar responsabilidade tributária pelo pagamento do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) ao credor fiduciário. Ausência de lei de âmbito nacional com normas gerais sobre o tributo. Observância do pacto federativo e dos conceitos de direito privado sobre alienação fiduciária. Artigos 146, III, a, 155, III, e 158, III, da Constituição. Contribuinte do IPVA é o detentor das faculdades inerentes ao direito de propriedade. O credor fiduciário não é contribuinte do IPVA antes de consolidada a propriedade plena do bem, com o inadimplemento do devedor fiduciante. Parecer por que o recurso extraordinário seja provido.”

É o relatório que se revela essencial.

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.355.870 MINAS GERAIS

RELATOR	: MIN. LUIZ FUX
RECTE.(S)	: BANCO PAN S.A.
ADV.(A/S)	: LUIZ GUSTAVO ANTÔNIO SILVA BICHARA
ADV.(A/S)	: TERESA CELINA DE ARRUDA ALVIM
ADV.(A/S)	: EVARISTO ARAGAO FERREIRA DOS SANTOS
ADV.(A/S)	: SMITH ROBERT BARRENI
RECDO.(A/S)	: ESTADO DE MINAS GERAIS
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS
AM. CURIAE.	: FEDERACAO BRASILEIRA DE BANCOS
ADV.(A/S)	: FABIO LIMA QUINTAS
ADV.(A/S)	: HUMBERTO BERGMANN AVILA
ADV.(A/S)	: CAZETTA, ZANGIROLAMI, QUINTAS SOCIEDADE DE ADVOGADOS
AM. CURIAE.	: ACREFI - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS INSTITUIÇÕES DE CRÉDITO, FINANCIAMENTO E INVESTIMENTO
ADV.(A/S)	: LUIZ CARLOS STURZENEGGER
ADV.(A/S)	: RICARDO LUIZ BLUNDI STURZENEGGER

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”.

RE 1355870 / MG

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:

RE 1355870 / MG

“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

RE 1355870 / MG**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:

RE 1355870 / MG

*“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***

RE 1355870 / MG

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

RE 1355870 / MG

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.

Só, 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

RE 1355870 / MG

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,

RE 1355870 / MG

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

RE 1355870 / MG

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*

RE 1355870 / MG

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:

RE 1355870 / MG

“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

RE 1355870 / MG

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***

RE 1355870 / MG

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

RE 1355870 / MG

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,

RE 1355870 / MG

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,

RE 1355870 / MG

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 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-*

RE 1355870 / MG

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.

RE 1355870 / MG

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.

RE 1355870 / MG

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

RE 1355870 / MG

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 [subjéctiva] deve ser a titularidade da posse directa”* (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 directa 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 directo do imposto, não tendo, nesse viés, relevo a propriedade recaída sobre o credor fiduciário, substancialmente

RE 1355870 / MG

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,

RE 1355870 / MG

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*

RE 1355870 / MG

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

RE 1355870 / MG

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

RE 1355870 / MG

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

RE 1355870 / MG

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%

RE 1355870 / MG

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

RE 1355870 / MG

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

RE 1355870 / MG

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 acrescentados 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

RE 1355870 / MG

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*

RE 1355870 / MG

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

RE 1355870 / MG

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 personalidade 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

RE 1355870 / MG

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

RE 1355870 / MG

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

RE 1355870 / MG

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

RE 1355870 / MG

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,

RE 1355870 / MG

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)

RE 1355870 / MG

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.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.355.870

PROCED. : MINAS GERAIS

RELATOR : MIN. LUIZ FUX

RECTE.(S) : BANCO PAN S.A.

ADV.(A/S) : LUIZ GUSTAVO ANTÔNIO SILVA BICHARA (A1828/AM, 21445/DF, 10503/ES, 139419/MG, 29661/MS, 39935-A/PA, 66447/PE, 122402/PR, 112310/RJ, 22122 A/RN, 303020/SP)

ADV.(A/S) : TERESA CELINA DE ARRUDA ALVIM (45472/DF, 15732/A/MT, 43636/PE, 22129/PR, 198317/RJ, 9216/RO, 66871A/RS, 23727/SC, 67721/SP)

ADV.(A/S) : EVARISTO ARAGAO FERREIRA DOS SANTOS (A2187/AM, 38840/DF, 143213/MG, 21596/MS, 15686/A/MT, 43572/PE, 24498/PR, 181192/RJ, 65191A/RS, 23721/SC, 291474/SP)

ADV.(A/S) : SMITH ROBERT BARRENI (45446/PE, 42943/PR, 362670/SP)

RECDO.(A/S) : ESTADO DE MINAS GERAIS

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

AM. CURIAE. : FEDERACAO BRASILEIRA DE BANCOS

ADV.(A/S) : FABIO LIMA QUINTAS (17721/DF, 249217/SP)

ADV.(A/S) : CAZETTA, ZANGIROLAMI, QUINTAS SOCIEDADE DE ADVOGADOS (OAB 36561/SP)

AM. CURIAE. : ACREFI - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS INSTITUIÇÕES DE CRÉDITO, FINANCIAMENTO E INVESTIMENTO

ADV.(A/S) : LUIZ CARLOS STURZENEGGER (01942/A/DF, 201395/MG, 59156/PE, 29258/SP)

ADV.(A/S) : RICARDO LUIZ BLUNDI STURZENEGGER (19535/DF, 249225/SP)

Decisão: Após o voto do Ministro Luiz Fux (Relator), que (I) conhecia do recurso extraordinário e dava-lhe provimento, 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, determinando a inversão dos ônus de sucumbência que tenham sido eventualmente fixados na instância a quo; (II) propunha a fixação da seguinte tese de repercussão geral (tema 1.153): "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"; e (III) segundo o artigo 927, § 3º, do Código de Processo Civil, propunha a modulação temporal da eficácia da decisão e da tese, 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, ressaltando 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, no que foi acompanhado pelos Ministros Alexandre de Moraes e Cármen Lúcia, pediu vista dos autos o Ministro Cristiano Zanin. Falaram: pelo recorrente, o Dr. Luiz Gustavo A. S. Bichara; pelo *amicus curiae* Federação Brasileira de Bancos, o Dr. Fábio L. Quintas; e, pelo *amicus curiae* ACREFI - Associação Nacional das Instituições de Crédito, Financiamento e Investimento, o Dr. Ricardo Luiz Blundi Sturzenegger. Plenário, Sessão Virtual de 14.3.2025 a 21.3.2025.

Composição: Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.355.870 MINAS GERAIS

RELATOR	: MIN. LUIZ FUX
RECTE.(S)	: BANCO PAN S.A.
ADV.(A/S)	: LUIZ GUSTAVO ANTÔNIO SILVA BICHARA
ADV.(A/S)	: TERESA CELINA DE ARRUDA ALVIM
ADV.(A/S)	: EVARISTO ARAGAO FERREIRA DOS SANTOS
ADV.(A/S)	: SMITH ROBERT BARRENI
RECDO.(A/S)	: ESTADO DE MINAS GERAIS
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS
AM. CURIAE.	: FEDERACAO BRASILEIRA DE BANCOS
ADV.(A/S)	: FABIO LIMA QUINTAS
ADV.(A/S)	: HUMBERTO BERGMANN AVILA
ADV.(A/S)	: CAZETTA, ZANGIROLAMI, QUINTAS SOCIEDADE DE ADVOGADOS
AM. CURIAE.	: ACREFI - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS INSTITUIÇÕES DE CRÉDITO, FINANCIAMENTO E INVESTIMENTO
ADV.(A/S)	: LUIZ CARLOS STURZENEGGER
ADV.(A/S)	: RICARDO LUIZ BLUNDI STURZENEGGER

VOTO

O Senhor Ministro **CRISTIANO ZANIN** (Vista): Trata-se de recurso extraordinário paradigma do **Tema 1.153 de Repercussão Geral**, no qual se discute a legitimidade passiva do *credor fiduciário* para figurar em execução fiscal proposta por Estado-membro para a cobrança de créditos tributários relativos ao Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA incidente sobre veículo objeto de *alienação fiduciária*.

O recurso extraordinário foi interposto pelo Banco Pan S.A. contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais – TJMG que deu provimento à apelação do Estado de Minas Gerais e, assim, **reconheceu a sujeição passiva tributária da instituição financeira**, na qualidade de *contribuinte*, quanto ao IPVA incidente sobre automóvel alienado fiduciariamente, nos termos em que previsto na Lei n.

RE 1355870 / MG

14.937/2003, do Estado de Minas Gerais:

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.

Eis a ementa do acórdão recorrido:

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).

No recurso, interposto com fundamento no artigo 102, III, *a*, da Constituição Federal, o Banco Pan S.A. sustenta que o acórdão do TJMG contrariou o art. 155, III, da Constituição Federal, que estabelece a competência impositiva dos Estados-membros relativa ao IPVA. Alega, em síntese, que o *credor fiduciário* não é sujeito passivo da relação jurídico-tributária, pois não exerce propriedade efetiva sobre o bem (doc. 2, p. 54-65).

Iniciado o julgamento na Sessão Virtual de 14/3/2025 a 21/3/2025, o Relator, Ministro Luiz Fux, deu provimento ao recurso do contribuinte,

RE 1355870 / MG

reformando o acórdão recorrido, para restabelecer o entendimento externado na sentença de primeiro grau, que, ao julgar os embargos à execução fiscal opostos pelo Banco Pan S.A., extinguiu o feito com relação ao *credor fiduciário*, com fundamento em sua ilegitimidade passiva. Ademais, o Ministro Relator propôs a seguinte tese para fins do Tema 1.153/RG:

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;

Além disso, o Ministro Luiz Fux propôs a modulação dos efeitos da decisão:

[...] para que a declaração da inconstitucionalidade da eleição do credor fiduciário como contribuinte do IPVA incidente sobre o veículo alienado fiduciariamente, quando não

RE 1355870 / MG

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, ressaltando 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 [...]

Ainda na Sessão Virtual de 14/3/2025 a 21/3/2025, o Ministro Alexandre de Moraes e a Ministra Cármen Lúcia acompanharam o Ministro Relator. Na sequência, pedi vista dos autos para melhor examinar a controvérsia.

De início, respeitosamente, adianto que **divirjo, em parte**, do Relator, Ministro Luiz Fux. Em linhas gerais, comungo do entendimento de Sua Excelência quanto à impossibilidade de lei estadual atribuir, ao *credor fiduciário*, a condição de *contribuinte* do IPVA, tal como previsto na legislação do Estado de Minas Gerais. Quanto a esse ponto, nada tenho a acrescentar à substanciosa fundamentação empregada pelo Relator. Acompanho, assim, o entendimento consubstanciado no item 1 da tese proposta pelo Ministro Luiz Fux e, também, a solução do caso concreto deste recurso extraordinário, no sentido do *provimento* do recurso interposto pelo Banco Pan S.A.

No entanto, na minha compreensão, também é *inconstitucional* a atribuição da sujeição passiva ao *credor fiduciário* na condição de

RE 1355870 / MG

responsável tributário pelo crédito relativo ao IPVA, tendo em vista os limites estabelecidos pela Constituição Federal no que tange à atribuição da sujeição passiva tributária.

Com entendimento diverso, o Ministro Luiz Fux assentou a constitucionalidade da atribuição da responsabilidade tributária ao credor fiduciário, invocando diversos precedentes do Supremo Tribunal Federal e, também, os arts. 121, II, e 128 do Código Tributário Nacional – CTN. Para tanto, Sua Excelência enfatizou o que classificou como *substancial vinculação* do credor fiduciário ao fato jurídico tributado pelo IPVA, de sorte que seria “possível e crível o controle, por tal pessoa, na seara contratual, da comprovação do adimplemento do tributo pelo devedor fiduciante”. Transcrevo o trecho pertinente:

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

RE 1355870 / MG

que foi validado pela Corte no julgamento da ADI 4612, em 16/6/2020, sob a relatoria do Min. Dias Toffoli (...).

[...]

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 562.276, 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:

[...]

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

RE 1355870 / MG

configuradora da consolidação de sua propriedade plena sobre o bem, nos termos do parágrafo único do artigo 1.368-B do Código Civil (Excerto do voto proferido pelo Rel. Min. Luiz Fux).

Respeitosamente, após verticalizada análise da questão *sub examine*, firmei compreensão diversa, no sentido da impossibilidade de atribuir responsabilidade tributária ao credor fiduciário com base no art. 128 do CTN, que exige um *vínculo* do terceiro com o fato gerador da obrigação tributária.

Quanto a esse ponto, existe respeitosa corrente que sustenta a própria *inexistência* de tal vínculo, sob o fundamento de que o credor fiduciário não teria qualquer interesse no *elemento central* do fato gerador do IPVA, que compreende a propriedade, a detenção do domínio útil ou a posse direta do veículo. Exemplo dessa linha é a recente decisão do Superior Tribunal de Justiça no Tema Repetitivo 1.158, em que aquela Corte fixou orientação de que, para fins do IPTU, o credor fiduciário não pode ser considerado responsável tributário, “uma vez que não guarda vínculo com o fato gerador da respectiva obrigação” (REsp 1.949.182/SP, Rel. Min. Teodoro Silva Santos, Primeira Seção, julgado em 12/3/2025, DJe 19/3/2025).

No entanto, na minha compreensão, a corrente que nega *qualquer* vínculo entre o credor fiduciário e o fato gerador do IPVA desconsidera uma questão singela: não existe fato gerador sem contribuinte. No caso em julgamento, parece-me evidente que o credor fiduciário tem *algum* vínculo com o fato gerador da obrigação relativa ao IPVA. Afinal, o credor firmou contrato de alienação fiduciária em garantia com o *devedor fiduciante*, que ocupa, como *contribuinte*, o polo passivo da obrigação tributária relativa ao IPVA. Portanto, o credor fiduciário tem um vínculo com o *critério pessoal* da hipótese de incidência do IPVA verificada *in casu*:

RE 1355870 / MG

credor fiduciário e o devedor fiduciante estão ligados pelo contrato de alienação fiduciária em garantia.

Através do referido instituto, o devedor fiduciante, em garantia de direito creditório, transfere ao credor fiduciário a propriedade resolúvel de um bem, mantendo-se na posse direta (art. 1.197 c/c art. 1.361, § 2º, do CC). **Para fins do presente caso, a instituição financeira, na qualidade de credora fiduciária, passa a ser a titular de um direito específico de garantia sobre o veículo alienado fiduciariamente (a *propriedade fiduciária*), bem como titular de um direito de crédito (art. 1.362 do CC).** Por sua vez, o devedor fiduciante, além de ostentar a condição de devedor na relação creditícia, mantém a posse direta do veículo, sendo o titular do direito de usar e gozar desse bem, além de ter um direito real de aquisição sobre o veículo (arts. 1.363 c/c 1.368-B do CC).

O Ministro Moreira Alves, na clássica obra *Da alienação fiduciária em garantia*, destaca que, desde o século XIX, surgiu a necessidade de serem criadas garantias reais para a proteção do direito de crédito, pois, as então existentes no ordenamento jurídico — a hipoteca, o penhor e a anticrese — não mais satisfaziam nem as sociedades industrializadas nem as pessoas físicas, seja pelas desvantagens decorrentes do custo ou seja pela morosidade em implementá-las (Moreira Alves, José Carlos. *Da alienação fiduciária em garantia*. 2. ed.).

A origem histórica da alienação fiduciária em garantia revela o caráter *acessório* do instituto. Luciano de Camargo Penteado observa que, por meio da alienação fiduciária, “afeta-se um bem ao cumprimento de uma obrigação. **É contrato acessório, pois depende de dívida preexistente ou assumida concomitantemente com a atribuição da garantia**”. O autor acentua que o caráter singular da propriedade fiduciária está na sua *função*, que “**ao invés de ser de gozo é a de garantia**” (Penteado, Luciano de Camargo. *Direito das Coisas*. 2 ed., pp.

RE 1355870 / MG
519-528).

Em sentido semelhante, o Ministro Moreira Alves também destaca o caráter acessório do contrato, pois, “como ocorre com os contratos que são título de aquisição dos direitos reais de garantia, é a alienação fiduciária contrato acessório de que decorre o crédito que a propriedade fiduciária visa a garantir”. Moreira Alves salienta que o instituto “se destina a assegurar a satisfação do direito de crédito, que é o principal” (Moreira Alves, José Carlos. *Da alienação fiduciária em garantia*. 2. ed. p. 90-124).

A particular função que a alienação fiduciária em garantia exerce no direito civil e na economia também foi destacada por Orlando Gomes, ao observar que “**o propósito real do fiduciário é obter uma titularidade que o assegure quanto ao recebimento do que emprestou ou financiou**”. Para o autor, essa singularidade reflete a *causa* do negócio jurídico de alienação fiduciária em garantia, justificando a sua tipificação legal e conformando a sua disciplina normativa:

Interpretada a intenção dos contratantes, é de inferir-se que o consentimento do fiduciante não recaiu numa transmissão definitiva da propriedade ao fiduciário, nem este pretendeu adquiri-la de modo pleno e definitivo, senão a fim de ter uma garantia de que receberá a dívida. **O propósito real do fiduciário é obter uma titularidade que o assegure quanto ao recebimento do que emprestou ou financiou. Tem, assim, a alienação fiduciária em garantia uma finalidade prática que, não sendo reprovada pelo Direito, justifica a sua tipificação.** Essa finalidade constitui a sua causa, permitindo a formulação, na lei, de um esquema específico, que se distingue do de outros negócios afins. Uma das funções da causa é, aliás, a tipificação dos negócios jurídicos e o perfil funcional da alienação fiduciária em garantia se recorta nitidamente como instrumento

RE 1355870 / MG

idôneo a atender necessidades práticas do comércio (Gomes, Orlando. *Alienação Fiduciária em Garantia*. 4. ed. p. 72).

Objeto de regulação em diversas leis esparsas, o instituto exerce importante papel, por exemplo, nos contratos de financiamento firmados no âmbito do Sistema Financeiro Imobiliário - SFI, nos termos da Lei n. 9.514/1997. Acerca dessa modalidade, aliás, o Supremo Tribunal Federal firmou tese pela constitucionalidade do procedimento legal de execução extrajudicial da cláusula de alienação fiduciária em garantia, haja vista sua compatibilidade com as garantias processuais previstas na Constituição Federal (Tema 982/RG, RE 860.631, Rel. Min. Luiz Fux, Pleno, DJe 14/2/2024).

Esse entendimento foi reafirmado nas ADIs 7600/DF, 7601/DF e 7608/DF, da relatoria do Ministro Dias Toffoli, julgadas no Plenário Virtual de 20/06/2025 a 30/06/2025, em que foram questionadas diversas inovações legislativas introduzidas pelo Marco Legal das Garantias (Lei n. 14.711/2023). Na ocasião, o Plenário assentou a constitucionalidade do procedimento de (i) execução extrajudicial de garantia em alienação fiduciária de bens móveis (art. 8º-B, c/c os arts. 8º-D e 8º-E do Decreto-Lei nº 911/69, inserido pela Lei nº 14.711/23) e (ii) de busca e apreensão extrajudicial em alienação fiduciária de bens móveis (art. 8º-C, c/c os arts. 8º-D e 8º-E do Decreto-Lei nº 911/69, também inserido pela lei de 2023).

No presente processo, discute-se a sujeição passiva tributária do credor fiduciário para fins do IPVA incidente sobre veículo alineado fiduciariamente. Sendo assim, importa analisar a modalidade da alienação fiduciária em garantia dos bens *móveis*, cujos contornos gerais constam do Código Civil:

Art. 1.361. Considera-se fiduciária a propriedade resolúvel de coisa móvel infungível que o devedor, com escopo de

RE 1355870 / MG

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. 1.362. O contrato, que serve de título à propriedade fiduciária, conterà:

I - o total da dívida, ou sua estimativa;

II - o prazo, ou a época do pagamento;

III - a taxa de juros, se houver;

IV - a descrição da coisa objeto da transferência, com os elementos indispensáveis à sua identificação.

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

RE 1355870 / MG

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. 1.366. Quando, vendida a coisa, o produto não bastar para o pagamento da dívida e das despesas de cobrança, continuará o devedor obrigado pelo restante.

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. O terceiro, interessado ou não, que pagar a dívida, se sub-rogará de pleno direito no crédito e na propriedade fiduciária.

Art. 1.368-A. As demais espécies de propriedade fiduciária ou de titularidade fiduciária submetem-se à disciplina específica das respectivas leis especiais, somente se aplicando as disposições deste Código naquilo que não for incompatível com a legislação especial. (Incluído pela Lei nº 10.931, de 2004)

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)

RE 1355870 / MG

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).

Conforme prevê o Código Civil, com a celebração do contrato de alienação fiduciária em garantia e a constituição da propriedade fiduciária dá-se o desdobramento da posse: o credor fiduciário, titular do direito de crédito garantido pela propriedade fiduciária, de caráter resolúvel, permanece com a posse *indireta* do bem. A posse *direta* é outorgada ao devedor fiduciante, sendo este o titular do *iura possidendi, utendi e fruendi* (Moreira Alves, José Carlos. *Da alienação fiduciária em garantia*. 2. ed., p. 133) e, ao mesmo tempo, o devedor do crédito garantido pela propriedade fiduciária.

O desdobramento da posse pela alienação fiduciária em garantia gera interessante questão para fins da *sujeição passiva tributária* relativa ao IPVA, imposto cujo fato gerador é, em linhas gerais, a *propriedade*, o *domínio útil* ou a *posse* do veículo. Por sua vez, o Código Tributário Nacional conceitua o contribuinte como *aquele que tem relação pessoal e direta com a situação que constitua o respectivo fato gerador* (art. 121, parágrafo único, I). Diante dessa definição, cabe questionar quem é o contribuinte do IPVA incidente sobre automóvel objeto de alienação fiduciária: o credor fiduciário ou o devedor fiduciante.

Essa questão foi abordada no voto do Ministro Relator, que bem

RE 1355870 / MG

observou que o *contribuinte do imposto é o devedor fiduciante*. É este, afinal, o titular do *iura possidendi, utendi e fruendi*, o que caracteriza a relação pessoal e direta com a situação que constitua o fato gerador do IPVA. Tal entendimento, ademais, está em harmonia com a *ratio* por trás orientação do Plenário no Tema 685/RG (*Não incide IPVA sobre veículo automotor adquirido, mediante alienação fiduciária, por pessoa jurídica de direito público*).

Ademais, na perspectiva do *credor fiduciário*, o bem objeto de alienação fiduciária o interessa tão somente para fins da garantia do financiamento. Isso reflete o caráter resolúvel e limitado da *propriedade fiduciária*. Conforme ensina Moreira Alves, “da constituição à extinção, ela não atribui ao credor todos os poderes inerentes ao proprietário pleno, pois está sempre limitada pelo seu escopo de garantia” (Moreira Alves, José Carlos. *Da alienação fiduciária em garantia*. 2. ed. p. 188).

Para fins do presente caso, a instituição financeira, na qualidade de credora fiduciária, passa a ser a titular de um direito específico de garantia sobre o veículo alienado fiduciariamente, bem como titular de um direito de crédito. Enquanto credora fiduciária, a instituição financeira não tem a propriedade dos veículos alienados, tal como definida no direito privado. Não tem um direito real exclusivo, pleno e perpétuo. Tem, na essência, um direito real de garantia sobre o bem. Como visto, na perspectiva *tributária*, são esses os efeitos jurídicos que impossibilitam que a instituição financeira seja considerada *contribuinte* do IPVA.

Por outro lado, a alienação fiduciária em garantia estabelece um *vínculo jurídico* entre o credor fiduciário e o contribuinte do IPVA — o devedor fiduciante — com potencial efeito tributário. Afinal, o Código Tributário Nacional prevê que o responsável tributário será um terceiro *vinculado* ao fato gerador da obrigação (arts. 121, II, c/c 128). Diante disso,

RE 1355870 / MG

surge a seguinte questão: o vínculo existente entre credor fiduciário e devedor fiduciante apresenta a densidade necessária para fins da atribuição da responsabilidade tributária com fundamento no art. 128 do CTN?

A resposta a essa pergunta é em sentido *negativo*, sobretudo em razão da orientação do Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 302 de Repercussão Geral. Na ocasião, o Plenário reconheceu que a atribuição de sujeição passiva a *terceiro* com base no art. 128 do CTN impõe seja assegurada ao eventual responsável tributário a possibilidade de *retenção* ou *ressarcimento* dos valores recolhidos em nome do contribuinte. Em outras palavras, é necessário que o responsável tributário “possa efetuar o pagamento com recursos ou sob as expensas do próprio contribuinte” (Tema 302/RG, RE 603.191/MT, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJe 5/9/2011).

No presente caso, considerando a particularidade da situação concreta, a estrutura de incidência do IPVA e a legislação aplicável, especialmente as disposições do Código Civil a respeito da alienação fiduciária em garantia, **entendo que o credor fiduciário não está em posição, fática e jurídica, de transferir o ônus do imposto ao contribuinte.**

Em síntese, são dois os fundamentos principais: (i) o IPVA incide sobre uma *situação estática* que se prolonga e repete no tempo, qual seja, o *status* de ser proprietário *lato sensu*, e não sobre uma situação dinâmica relativa à transmissão de um bem ou direito entre partes contratantes, o que impede que o credor fiduciário exerça o *direito ao ressarcimento* do imposto recolhido em nome do contribuinte; e, especialmente, (ii) o **Código Civil não confere ao credor fiduciário o direito de exigir o repasse do valor referente ao IPVA incidente sobre o veículo. Ao contrário, a legislação civil estabelece expressamente que a**

RE 1355870 / MG

responsabilidade do credor fiduciário emerge na hipótese de consolidação da propriedade plena com a imissão na posse (art. 1.368-B, parágrafo único, do CC), ou seja, quando se torna efetivamente proprietário do bem em decorrência do inadimplemento contratual — regra que está em harmonia com a responsabilidade tributária dos *sucessores adquirentes de bens móveis* prevista no art. 131, I, do CTN, dispositivo aplicável ao caso em julgamento.

Com efeito, o Código Tributário Nacional, ao dispor sobre a sujeição passiva tributária, define o *contribuinte* como aquele que tem relação pessoal e direta com a situação que constitua o respectivo fato gerador. Para os *impostos*, é o contribuinte que manifestou capacidade contributiva. Além disso, na conceituação do CTN, o *responsável* tributário *não* reveste a condição de contribuinte. É um *terceiro, vinculado* ao fato gerador da respectiva obrigação tributária, cuja obrigação decorre de disposição expressa em lei. Eis os dispositivos pertinentes:

Art. 121. Sujeito passivo da obrigação principal é a pessoa obrigada ao pagamento de tributo ou penalidade pecuniária.

Parágrafo único. O sujeito passivo da obrigação principal diz-se:

I - contribuinte, quando tenha relação pessoal e direta com a situação que constitua o respectivo fato gerador;

II - responsável, quando, sem revestir a condição de contribuinte, sua obrigação decorra de disposição expressa de lei.

[...]

Art. 128. Sem prejuízo do disposto neste capítulo, a lei pode atribuir de modo expresso a responsabilidade pelo crédito tributário a terceira pessoa, vinculada ao fato gerador da respectiva obrigação, excluindo a responsabilidade do

RE 1355870 / MG

contribuinte ou atribuindo-a a este em caráter supletivo do cumprimento total ou parcial da referida obrigação.

Conforme ensina a doutrina, o vínculo mencionado pelo art. 128 do CTN *não* é de natureza tributária, mas decorre da relação de direito privado existente entre diferentes agentes econômicos (cf. Torres, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. 17. ed. p. 265). É “uma situação extra-tributária, aproveitada pelo legislador tributário” (Filho, Marçal Justen. *Sujeição passiva tributária*. p. 282). Portanto, há amplo espaço de atuação conferido ao legislador ordinário, que deverá identificar, dentre as múltiplas e distintas relações entre agente privados, aquelas cujo contexto fático e normativo se adeque ao *conteúdo material* do art. 128 do CTN.

A esse respeito, o Supremo Tribunal Federal já teve a oportunidade de apreciar o art. 128 do CTN no julgamento do RE 603.191/MT, da relatoria da Ministra Ellen Gracie, paradigma do Tema 302 da Repercussão Geral, em que o Plenário fixou tese pela *constitucionalidade* do regime de substituição tributária da contribuição previdenciária paga aos prestadores de serviço, prevista no art. 31 da Lei n. 8.212/1991, com redação dada pela Lei n. 9.711/1998.

Conforme reconhecido pela Ministra Ellen Gracie no voto que guiou o entendimento do Plenário, a Constituição Federal impõe limites à atribuição de responsabilidade tributária, notadamente “a regra de competência tributária e o princípio da capacidade contributiva, (...) porquanto o contribuinte não é substituído no seu dever fundamental de pagar tributos”. Prossegue a Ministra Ellen Gracie afirmando que o art. 128 do CTN deve ser interpretado à luz de tais balizas, **o que impõe seja assegurada ao eventual responsável tributário a possibilidade de retenção ou ressarcimento dos valores recolhidos em nome do contribuinte.**

RE 1355870 / MG

Em conclusão, para a Ministra Ellen Gracie, apenas quem tem vínculo direto com o fato gerador e capacidade real de colaborar, sem ter o próprio patrimônio desfalcado, pode ser responsabilizado com fundamento no art. 128 do CTN:

É justamente por isso que o art. 128 do CTN condiciona a atribuição de responsabilidade (em sentido amplo, abrangendo a substituição tributária) à presença de vínculo do terceiro com o fato gerador da respectiva obrigação.

Só aquele que está próximo, que tem contato com o fato gerador ou com o contribuinte e que, por isso, tem a possibilidade de colaborar mediante o cumprimento de deveres que guardem relação com as suas atividades é que pode ser colocado na condição de substituto.

Ademais, não sendo o substituto obrigado a contribuir, senão a colaborar com a Administração Tributária, **é essencial para a validade de tal instituto jurídico que ao substituto seja assegurada a possibilidade de retenção ou de ressarcimento quanto aos valores que está obrigado a recolher aos cofres públicos.** A propósito, veja-se a observação feita pelo professor espanhol Lago Montero em sua obra *La Sujeción a los diversos Deberes y Obligaciones Tributarios*(Madrid/Barcelona, Marcial Pons, 1998, p. 75):

"El sustituto ni realiza el hecho imponible ni es titular de la capacidad económica gravada. Por ello, no debe soportar en su pecunio el peso de la contribución satisfecha. La ley le confiere al efecto al derecho a reembolsarse del auténtico sujeto pasivo, esto es, del contribuyente.

Essencial, portanto, que o substituto, sujeito passivo de uma obrigação de colaboração, possa efetuar o pagamento

RE 1355870 / MG

com recursos ou sob as expensas do próprio contribuinte, pois só este é sujeito passivo da relação contributiva (RE 603.191/MT, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJe 5/9/2011 – grifei).

Diante do exposto, e conforme o entendimento do Supremo Tribunal Federal no precedente acima, a exigência de *vinculação* entre o responsável e o fato gerador da obrigação tributária prevista no art. 128 do CTN *não* é mero requisito formal vazio de conteúdo normativo. **É uma exigência material que assegura ao responsável a possibilidade efetiva de repassar o ônus financeiro àquele que verdadeiramente manifestou capacidade contributiva.**

O entendimento do Plenário encontra eco na doutrina. Investigando os limites da atribuição de responsabilidade tributária fundamentada no art. 128 do CTN, Luciano Amaro oferece conclusão objetiva, destacando ser **“necessário que a natureza do vínculo permita a esse terceiro, elegível como responsável, fazer com que o tributo seja recolhido sem onerar seu próprio bolso”** (*Direito Tributário Brasileiro*. 25. ed. p. 320). Prossegue o autor:

Se, por exemplo, se trata do imposto de renda, o indivíduo que aufera a renda seria, naturalmente, elegível como contribuinte. Se um terceiro for eleito como responsável, é preciso que a lei preveja mecanismos pelos quais o pagamento do tributo possa ser efetuado sem onerar esse terceiro. Desse modo, a fonte pagadora da renda é elegível como responsável pelo tributo incidente sobre os rendimentos que ela pague, mas a lei lhe dá a condição de reter o tributo, descontando-o do valor devido ao beneficiário.

Vejamos outros exemplos. O tabelião pode ser compelido a o imposto de transmissão, como responsável, mas ele tem a

RE 1355870 / MG

condição de não lavrar o ato sem que o interessado recolha o tributo. O herdeiro responde pelo tributo que deixou de ser recolhido pelo autor de herança, mas a lei limita essa responsabilidade ao quinhão recebido por esse herdeiro.

Já não poderá a lei, por exemplo, escolher como responsável o filho do contribuinte, quando nenhuma herança tiver ele recebido, nem pode responsabilizar a fonte pagadora por tributo incidente sobre rendimento que já tiver pago, se (no momento do pagamento) não estava autorizada a efetuar a retenção.

Em suma, o ônus do tributo não pode ser deslocado arbitrariamente pela lei para qualquer pessoa (como responsável por substituição, por solidariedade ou por subsidiariedade), ainda que vinculada ao fato gerador, se essa pessoa não puder agir no sentido de evitar esse ônus nem tiver como diligenciar no sentido de que o tributo seja recolhido à conta do indivíduo que, dado o fato gerador, seria elegível como contribuinte (Amaro, Luciano. *Direito Tributário Brasileiro*. 25. ed. p. 320).

O art. 128 do CTN também foi objeto de análise por Misabel Derzi, em notas à obra de Aliomar Baleeiro. Escreve a autora que “a exigência de vinculação do responsável se faz em obediência ao princípio da capacidade econômica, a fim de que, por meio da retenção – como ocorre no Imposto de Renda recolhido pela fonte pagadora – ou reembolso, possa o responsável se ressarcir do tributo pago”. Assevera ainda que “o legislador tributário tem de garantir o prévio desconto ou o ressarcimento por meio de diferentes técnicas”, citando como exemplo a lei do ICMS, que, na substituição tributária, “deve embutir, no preço da operação futura a ser promovida pelo substituído, os custos – inclusive o imposto recolhido pelo substituto” (Baleeiro, Aliomar. *Direito Tributário Brasileiro*. 14. ed. p. 1124-1128).

RE 1355870 / MG

Marçal Justen Filho, ao discorrer sobre o art. 128 do CTN e a *substituição tributária*, sustenta que tal instituto é adequado para as situações de *circulação* de riqueza que vincula os participantes da operação. O autor salienta que não há a necessidade de a lei tributária instituir expressamente o direito de regresso ou retenção, pois a repercussão do tributo decorre da própria relação jurídica e econômica entre as partes contratantes. O relevante é que “as circunstâncias necessárias à instituição das substituições importem, necessariamente, uma possibilidade jurídica de o substituto apropriar-se de valor correspondente à prestação tributária” (Filho, Marçal Justen. *Sujeição passiva tributária*. p. 281-284).

Saliento a importância de enfocar a questão *sub judice* por tal prisma. É necessário analisar se e em qual medida o *vínculo* que fundamentou a atribuição de responsabilidade tributária pelo *legislador ordinário* atende aos limites normativos do art. 128 do CTN. Como visto, não é qualquer vínculo com o fato gerador que autoriza essa imputação. Para fins da atribuição de responsabilidade tributária com base no art. 128, a *vinculação* ao fato gerador é a conexão de tal natureza que assegure ao *terceiro* a oportunidade de recuperar o que ele eventualmente pague, o que dependerá das particularidades da situação concreta, da estrutura do tributo e da legislação pertinente.

Nesse contexto, boa parte da doutrina indica o art. 128 do CTN como a base normativa da *substituição tributária* e exemplifica com o ICMS, imposto que incide sobre uma *operação* realizada entre agentes econômicos situados em etapas consecutivas do ciclo produtivo. Para Luís Eduardo Schoueri, “o legislador complementar pressupõe que o substituto esteja suficientemente vinculado ao fato jurídico tributário, de modo a ressarcir-se do valor pago, ou mesmo reter o tributo”. Assim, no caso da *substituição para trás*, o substituto, na condição de adquirente,

RE 1355870 / MG

“tem condição de ajustar, na fixação do preço, que seja considerado o tributo que terá de suportar por substituição”. Na *substituição para frente*, o substituto situa-se em etapa anterior ao contribuinte na cadeia de consumo, “ressarcindo-se, por meio do preço, do tributo antecipado” (Schoueri, Luís Eduardo. *Direito Tributário*. 12. ed. p. 614-617).

Outro exemplo didático é justamente o caso concreto subjacente ao Tema 302/RG. Previa o art. 31 da Lei n. 8.212/1991, na redação da Lei n. 9.711/1998, que a empresa *contratante* de serviços deveria *reter* 11% do valor bruto da nota fiscal ou fatura de prestação de serviços e *recolhera* importância em nome da empresa *cedente* da mão de obra. Como visto, o Plenário assentou a constitucionalidade da sistemática legal. Em seu voto, **a Ministra Ellen Gracie acentuou que a posição singular da empresa contratante lhe permitia, sem qualquer ônus, reter e recolher o percentual exigido pela lei. Afinal, tal montante é descontado da remuneração devida à empresa contratada:**

9. Analisando a sistemática adotada sob a perspectiva do próprio substituto, verificamos que nenhuma obrigação desarrazoada ou ônus desproporcional lhe foram impostos.

O tomador de serviços mantém relação muito próxima com o fato gerador e com o contribuinte das contribuições sobre a folha de salários. Como lhe cabe efetuar o pagamento relativo à prestação de serviços, tem toda a facilidade para proceder à retenção e recolhimento do percentual apontado por lei.

O procedimento é simples, adequado e eficaz, minorando os riscos de inadimplemento, facilitando a fiscalização e ampliando as garantias do crédito tributário.

Frise-se, também, que o mecanismo da retenção assegura por completo e sem delongas que o substituto cumpra seus deveres de colaboração sem precisar despender recursos próprios, não comprometendo, assim, seu patrimônio. O dever

RE 1355870 / MG

de colaboração se restringe à retenção e ao recolhimento, esgotando-se então. Somente na hipótese de descumprimento de tal dever é que poderá o substituto ser demandado a pagar com recursos próprios o montante que deixou de reter e recolher (RE 603.191/MT, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJe 5/9/2011).

Como se vê, em todos esses casos o responsável tributário indicado pela lei encontra-se em situação de repassar o ônus financeiro àquele que verdadeiramente manifestou capacidade contributiva. Os requisitos que permitem a atribuição da responsabilidade tributária com base no art. 128 do CTN estão preenchidos, tendo em vista (i) a estrutura de incidência dos tributos, cobrados sobre uma *operação* ou *transação* entre particulares, e (ii) o vínculo entre contribuinte e responsável é uma relação jurídica de direito privado caracterizada pela prestação e contraprestação. **Sobretudo, é um vínculo que confere ao responsável tributário a possibilidade de exercer o direito de retenção ou ressarcimento, seja descontando o tributo da prestação devida, seja através da fixação do preço da contraprestação esperada.**

Em comum, nos exemplos apresentados, o **objeto da tributação é captado no momento da circulação de riqueza que vincula as diferentes partes em uma relação jurídica de direito privado.** O tributo incide sobre uma *operação* ou *transação* e a posição *contratual* do responsável tributário permite o ressarcimento do valor recolhido em nome do *contribuinte*. Ao final, é sobre este que recai o ônus tributário, tendo em vista que “o contribuinte não é substituído no seu dever fundamental de pagar tributos” (RE 603.191/MT, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJe 5/9/2011).

Dito isso, o presente caso apresenta uma *distinção* em relação aos exemplos citados. A responsabilidade tributária do credor fiduciário está

RE 1355870 / MG

sendo questionada para fins do IPVA, imposto que incide sobre uma situação *estática*: a condição de ser proprietário, detentor do domínio útil ou possuidor a qualquer título. Essa situação se prolonga no tempo e, para fins tributários, se repete anualmente. Tal estrutura de incidência do IPVA (e dos demais impostos que incidem sobre bens do patrimônio, como o IPTU e o ITR), a meu ver, dificulta sobremaneira a possibilidade da atribuição da responsabilidade tributária ao credor fiduciário. Diferentemente do ICMS, não há *operação* anterior ou subsequente que permita ao eventual responsável repassar o ônus do imposto para o contribuinte.

Nesse contexto, a possibilidade de atribuição da responsabilidade tributária ao credor fiduciário depende de um *mecanismo legal* de repasse financeiro para que o eventual responsável não suporte o encargo do IPVA devido pelo contribuinte. No entanto, a análise dos preceitos legais relativos à alienação fiduciária em garantia demonstra que tal instituto *não* permite que o montante relativo ao IPVA seja destacado da contraprestação devida pelo devedor fiduciante ao credor fiduciário.

Para chegar a tal conclusão, convém enfocar o conteúdo da alienação fiduciária em garantia a partir da divisão proposta por Orlando Gomes, para quem o instituto encerra negócio *translativo*, que traduz o exercício do poder de disposição de bens, e negócio *obrigacional*, que compreende pretensões e obrigações, ostentando o credor fiduciário a condição de credor do devedor fiduciante (Gomes, Orlando. *Alienação fiduciária em garantia*. 4. ed. p. 83).

Na perspectiva obrigacional e *financeira*, Melhim Chalhub leciona que a alienação fiduciária confere ao credor fiduciário o direito de receber o crédito e seus acessórios, como juros e correção monetária. A esse direito do credor corresponde a obrigação do devedor de pagar a dívida e os respectivos encargos financeiros, nas condições pactuadas, bem como

RE 1355870 / MG

as penas pecuniárias pela mora ou pelo inadimplemento. Também compete ao devedor fiduciante o pagamento de encargos incidentes sobre o bem, tais como a taxa de licenciamento, o registro no órgão público competente etc. (Chalhub, Melhim Namem. *Alienação fiduciária – negócio fiduciário*. 5. ed. p. 190).

Nesse quadro, rememoro o que indiquei acima. O cerne da questão reside na natureza do IPVA, imposto sobre a propriedade *lato sensu*, que, por ter caráter contínuo e não transacional, exigiria um *mecanismo legal* de repasse financeiro para que o credor fiduciário, na qualidade de responsável tributário, não suporte o encargo econômico do contribuinte.

Ocorre que, diante das obrigações financeiras que integram o conteúdo da alienação fiduciária em garantia, não vislumbro como possa o credor fiduciário exigir do devedor fiduciante o valor relativo ao IPVA. Como visto, o credor tem o direito de receber apenas e tão somente os pagamentos referentes ao contrato de financiamento, sem nenhum valor adicional destinado a cobrir o imposto devido pelo contribuinte.

Em verdade, tal mecanismo é *inexistente* na alienação fiduciária. O Código Civil, longe de conferir ao credor fiduciário o direito ao ressarcimento por despesas tributárias, estabelece regra *oposta*. **A lei é explícita ao prever que a responsabilidade do credor por tributos incidentes sobre o bem somente se verifica em um cenário condicionado, específico e futuro:** é necessário o inadimplemento do devedor, a subsequente execução da garantia pelo credor fiduciário e a consolidação da propriedade plena em seu nome, o que ocorre após a imissão na posse direta do bem móvel. **Antes desse cenário, o devedor fiduciante é o responsável pelos tributos incidentes sobre a propriedade e a posse:**

Art. 1.368-B. A alienação fiduciária em garantia de bem

RE 1355870 / MG

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)

Como se sabe, a sujeição passiva tributária é matéria da competência do *legislador complementar*, conforme disposto no art. 146, III, *a*, da Constituição Federal. Diante disso, na minha compreensão, a regra do Código Civil acima transcrita encontra seu fundamento na *responsabilidade tributária dos sucessores* prevista nos arts. 121 a 133 do Código Tributário Nacional. Especificamente, ao caso em julgamento é aplicável a *responsabilidade tributária dos sucessores na aquisição de bens móveis*, inserida no art. 131, I, do CTN:

Art. 131. São pessoalmente responsáveis:

I - o adquirente ou remitente, pelos tributos relativos aos bens adquiridos ou remidos;

Nesses termos, **o credor fiduciário somente será responsável pelos débitos tributários relativos ao IPVA no caso da consolidação da propriedade plena sobre o bem, nos termos do parágrafo único do art. 1.368-B do Código Civil e do art. 131, I, do Código Tributário Nacional.**

RE 1355870 / MG

Antes disso, qualquer pagamento do imposto pelo credor fiduciário representaria um custo *irrecuperável*, o que desrespeita a orientação do Supremo Tribunal Federal no Tema 302/RG.

Enfim, na perspectiva do CTN, o preceito aplicável *in casu* é o art. 131, I, que estabelece a *responsabilidade tributária dos sucessores na aquisição de bens móveis*. As demais hipóteses de responsabilidade tributária previstas no Código não podem ser invocadas para fins de responsabilização do credor fiduciário. Como visto, o vínculo existente entre contribuinte e responsável não preenche os requisitos materiais do art. 128 do CTN: o credor fiduciário não está em posição, fática e jurídica, de fazer com que o tributo seja recolhido sem onerar o seu próprio bolso, consoante a citada lição de Luciano Amaro.

Outrossim, na minha compreensão, durante a vigência regular da alienação fiduciária em garantia, o credor fiduciário não poderá responder pelos débitos de IPVA eventualmente não quitados pelo devedor fiduciante. Isto é, o art. 128 do CTN *não* pode ser invocado para fins da atribuição de responsabilidade tributária *subsidiária* ao credor fiduciário. Mais especificamente, o dispositivo não permite que o legislador estadual impute ao credor fiduciário a responsabilidade tributária no caso do inadimplemento da obrigação pelo contribuinte. Em verdade, a eventual previsão legal em tal sentido não tem como base normativa o art. 128 do CTN, mas sim as regras de responsabilidade tributária de *terceiros* previstas nos arts. 134 e 135 do Código. Ocorre que **o credor fiduciário não está entre os terceiros enumerados pelos dispositivos, o que impede que o legislador estadual institua tal previsão.**

A este respeito, recorro que o Supremo Tribunal Federal fixou orientação de que as hipóteses de responsabilidade tributária de terceiros previstas nos arts. 134 e 135 do Código Tributário Nacional são *taxativas*, e

RE 1355870 / MG

não podem ser ampliadas pelo legislador ordinário. Cito como exemplo o julgamento do RE 562.276/PR, da relatoria da Ministra Ellen Gracie, paradigma do Tema 13 de Repercussão Geral, que versou sobre os limites de atribuição, pelo *legislador ordinário*, da responsabilidade tributária de *terceiro* prevista nos citados dispositivos.

Na ocasião, o Plenário assentou a *inconstitucionalidade* do art. 13 da Lei n. 8.620/1993, que imputava aos *sócios* de empresas por cotas de responsabilidade limitada a responsabilidade solidária, com seus bens pessoais, por débitos com a Seguridade Social. Para fins da solução daquele caso, a Ministra Ellen Gracie frisou que “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”. Sendo assim, a Relatora concluiu que:

[...] 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(RE 562.276/PR, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, julgado em 3/11/2010, DJe 10/02/2011 – grifei).**

Cito também a ADI 4.845/MT, da relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, julgada pelo Plenário em 13/2/2020, em que se questionou lei do Estado de Mato Grosso que imputou a *responsabilidade tributária de terceiro* a toda pessoa que concorra ou intervenha, ativa ou passivamente, no cumprimento da obrigação tributária. Em síntese, a lei estadual

RE 1355870 / MG

pretendeu atribuir responsabilidade tributária a *advogado, economista e correspondente fiscal*. O Ministro Luís Roberto Barroso, ao assentar a inconstitucionalidade da lei mato-grossense, asseverou que, **“ao ampliar as hipóteses de responsabilidade de terceiros por infrações, prevista pelos arts. 134 e 135 do Código Tributário Nacional - CTN, a lei estadual invade competência do legislador complementar federal para estabelecer as normas gerais na matéria (art. 146, III, b, da CF)”**.

Conforme salientou Sua Excelência, “a norma estadual avançou em dois pontos de forma indevida, transbordando de sua competência: (i) ampliou o rol das pessoas que podem ser pessoalmente responsáveis pelo crédito tributário; (ii) dispôs diversamente do CTN sobre as circunstâncias autorizadoras da responsabilidade pessoal do terceiro”. Ao final, e nos termos do voto do Ministro Relator, o Plenário fixou a seguinte tese: **“É inconstitucional lei estadual que disciplina a responsabilidade de terceiros por infrações de forma diversa da matriz geral estabelecida pelo Código Tributário Nacional”** (ADI 4.845/MT, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 4/3/2020).

Com o mesmo entendimento, na ADI 6.284/GO, também da relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, o Plenário declarou a *inconstitucionalidade* de lei do Estado de Goiás que atribuiu ao *contabilista* a responsabilidade tributária solidária com o contribuinte ou com o substituto tributário, quanto ao pagamento de impostos e de penalidades pecuniárias, no caso de suas ações ou omissões concorrerem para a prática de infração à legislação tributária (ADI 6.284/GO, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 24/9/2021).

Diante desse quadro, na minha compreensão, não há como validar lei estadual que atribua ao credor fiduciário a responsabilidade tributária *subsidiária* em virtude do simples inadimplemento do IPVA pelo devedor fiduciante. Eventual previsão legal em tal sentido constitui uma *expansão*

RE 1355870 / MG

inconstitucional das hipóteses de responsabilidade tributária de terceiros pelo legislador ordinário. Aliás, em última análise, essa previsão imputa ao *terceiro* a responsabilidade tributária pelo *mero inadimplemento do tributo por parte do contribuinte*.

Ora, convém recordar que **nem mesmo o legislador complementar estabelece hipótese de responsabilidade tributária subsidiária de terceiro pelo simples inadimplemento da obrigação tributária por parte do contribuinte**. É exatamente nesse sentido o entendimento do Superior Tribunal de Justiça acerca do art. 135, III, do CTN, como exemplificado pela Súmula 430/STJ: *o inadimplemento da obrigação tributária pela sociedade não gera, por si só, a responsabilidade solidária do sócio-gerente*. Conforme a jurisprudência pacífica daquele Tribunal, para que haja a responsabilização do sócio é necessária a comprovação de que agiu com excessos de poder ou infração à lei, ao contrato social ou ao estatuto da empresa.

De toda forma, para fins do presente caso, impende ressaltar que o credor fiduciário *não* está dentre os terceiros elencados nos arts. 134 e 135 do Código Tributário Nacional. É, portanto, descabida a imputação de responsabilidade tributária ao credor fiduciário por suposta infração à lei, nos termos da orientação do Plenário do Supremo Tribunal Federal no RE 562.276/PR, paradigma do Tema 13/RG, da ADI 4.845/MT e da ADI 6.284/GO.

Em suma, na linha do quanto exposto acima, a responsabilidade tributária do credor fiduciário emerge exclusivamente na hipótese da sucessão do bem móvel objeto da alienação fiduciária, conforme previsto no art. 131, I, do CTN e no art. 1.368-B do Código Civil.

Posto isso, respeitosamente, divirjo parcialmente do Relator, Ministro Luiz Fux, e dou provimento ao recurso extraordinário, para

RE 1355870 / MG

reconhecer contrariedade ao art. 155, III, da Constituição Federal e, como corolário, assentar a inconstitucionalidade da atribuição, ao credor fiduciário, da condição de contribuinte ou responsável tributário pelo IPVA incidente sobre veículo objeto de alienação fiduciária.

Proponho a seguinte tese para fins do Tema 1.153 RG:

É inconstitucional a eleição do credor fiduciário como contribuinte ou responsável tributário do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA incidente sobre veículo alienado fiduciariamente, ressalvada a hipótese da responsabilidade tributária por sucessão, caracterizada pela consolidação da propriedade plena sobre o bem.

Nos termos do art. 27 da Lei n. 9.868/1999, proponho modular os efeitos da decisão, para atribuir este julgamento eficácia *ex nunc* a contar da publicação da ata de julgamento, ressalvadas as ações judiciais e processos administrativos pendentes de conclusão até esse marco temporal.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.355.870

PROCED. : MINAS GERAIS

RELATOR : MIN. LUIZ FUX

RECTE.(S) : BANCO PAN S.A.

ADV.(A/S) : LUIZ GUSTAVO ANTÔNIO SILVA BICHARA (A1828/AM, 21445/DF, 10503/ES, 139419/MG, 29661/MS, 39935-A/PA, 66447/PE, 122402/PR, 112310/RJ, 22122 A/RN, 303020/SP)

ADV.(A/S) : TERESA CELINA DE ARRUDA ALVIM (45472/DF, 15732/A/MT, 43636/PE, 22129/PR, 198317/RJ, 9216/RO, 66871A/RS, 23727/SC, 67721/SP)

ADV.(A/S) : EVARISTO ARAGAO FERREIRA DOS SANTOS (A2187/AM, 38840/DF, 143213/MG, 21596/MS, 15686/A/MT, 43572/PE, 24498/PR, 181192/RJ, 65191A/RS, 23721/SC, 291474/SP)

ADV.(A/S) : SMITH ROBERT BARRENI (45446/PE, 42943/PR, 362670/SP)

RECDO.(A/S) : ESTADO DE MINAS GERAIS

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

AM. CURIAE. : FEDERACAO BRASILEIRA DE BANCOS

ADV.(A/S) : FABIO LIMA QUINTAS (17721/DF, 249217/SP)

ADV.(A/S) : CAZETTA, ZANGIROLAMI, QUINTAS SOCIEDADE DE ADVOGADOS (OAB 36561/SP)

AM. CURIAE. : ACREFI - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS INSTITUIÇÕES DE CRÉDITO, FINANCIAMENTO E INVESTIMENTO

ADV.(A/S) : LUIZ CARLOS STURZENEGGER (01942/A/DF, 201395/MG, 59156/PE, 29258/SP)

ADV.(A/S) : RICARDO LUIZ BLUNDI STURZENEGGER (19535/DF, 249225/SP)

Decisão: Após o voto do Ministro Luiz Fux (Relator), que (I) conhecia do recurso extraordinário e dava-lhe provimento, 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, determinando a inversão dos ônus de sucumbência que tenham sido eventualmente fixados na instância a quo; (II) propunha a fixação da seguinte tese de repercussão geral (tema 1.153): "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"; e (III) segundo o artigo 927, § 3º, do Código de Processo Civil, propunha a modulação temporal da eficácia da decisão e da tese, 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, ressaltando 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, no que foi acompanhado pelos Ministros Alexandre de Moraes e Cármen Lúcia, pediu vista dos autos o Ministro Cristiano Zanin. Falaram: pelo recorrente, o Dr. Luiz Gustavo A. S. Bichara; pelo *amicus curiae* Federação Brasileira de Bancos, o Dr. Fábio L. Quintas; e, pelo *amicus curiae* ACREFI - Associação Nacional das Instituições de Crédito, Financiamento e Investimento, o Dr. Ricardo Luiz Blundi Sturzenegger. Plenário, Sessão Virtual de 14.3.2025 a 21.3.2025.

Decisão: Após o voto-vista do Ministro Cristiano Zanin, que divergia parcialmente do Ministro Luiz Fux (Relator) e dava provimento ao recurso extraordinário, para reconhecer contrariedade ao art. 155, III, da Constituição Federal e, como corolário, assentar a inconstitucionalidade da atribuição, ao credor fiduciário, da condição de contribuinte ou responsável tributário pelo IPVA incidente sobre veículo objeto de alienação fiduciária, propunha a fixação da seguinte tese (tema 1.153 da repercussão geral): "É inconstitucional a eleição do credor fiduciário como contribuinte ou responsável tributário do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA incidente sobre veículo alienado fiduciariamente, ressalvada a hipótese da responsabilidade tributária por sucessão, caracterizada pela consolidação da propriedade plena sobre o bem", e, nos termos do art. 27 da Lei n. 9.868/1999, propunha a modulação dos efeitos da decisão, para atribuir a este julgamento eficácia *ex nunc* a contar da publicação da ata de julgamento, ressalvadas as ações judiciais e processos administrativos pendentes de conclusão até esse marco

temporal, no que foi acompanhado pelos Ministros Gilmar Mendes, Edson Fachin, André Mendonça e, em voto ora reajustado, pelo Ministro Alexandre de Moraes, o processo foi destacado pelo Relator. Plenário, Sessão Virtual de 1.8.2025 a 8.8.2025.

Composição: Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.355.870 MINAS GERAIS

RELATOR	: MIN. LUIZ FUX
RECTE.(S)	: BANCO PAN S.A.
ADV.(A/S)	: LUIZ GUSTAVO ANTÔNIO SILVA BICHARA
ADV.(A/S)	: TERESA CELINA DE ARRUDA ALVIM
ADV.(A/S)	: EVARISTO ARAGAO FERREIRA DOS SANTOS
ADV.(A/S)	: SMITH ROBERT BARRENI
RECDO.(A/S)	: ESTADO DE MINAS GERAIS
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS
AM. CURIAE.	: FEDERACAO BRASILEIRA DE BANCOS
ADV.(A/S)	: FABIO LIMA QUINTAS
ADV.(A/S)	: CAZETTA, ZANGIROLAMI, QUINTAS SOCIEDADE DE ADVOGADOS
AM. CURIAE.	: ACREFI - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS INSTITUIÇÕES DE CRÉDITO, FINANCIAMENTO E INVESTIMENTO
ADV.(A/S)	: LUIZ CARLOS STURZENEGGER
ADV.(A/S)	: RICARDO LUIZ BLUNDI STURZENEGGER

COMPLEMENTO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR): Na Sessão do Plenário Virtual de 14 a 21/3/2025, foi iniciado o julgamento do feito em epígrafe, paradigma do Tema 1153 da Repercussão Geral, que tem por objeto, em síntese, discutir a *“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”*.

Nesta ocasião, apresentei voto pelos **conhecimento e provimento do recurso extraordinário**, a fim de reformar o acórdão *a quo*, restabelecendo a sentença que, em embargos à execução fiscal, extinguiu o feito quanto ao credor fiduciário, por ilegitimidade passiva *ad causam*, e, ademais, pela fixação da seguinte **tese para o Tema 1153 da Repercussão Geral**:

“1. É inconstitucional a eleição do credor fiduciário como

RE 1355870 / MG

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”.

Propus, ao fim, *ex vi* arts. 8º e 927, § 3º, do Código de Processo Civil, e arts. 20 e 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, a **modulação temporal da eficácia da decisão**, para que o **item 1** da tese produza efeitos *ex nunc*, a contar da publicação da ata de julgamento do mérito, **salvo** as hipóteses de: (i) ação judicial proposta até a véspera do marco temporal, inclusive de repetição de indébito e execução fiscal em que se debate a sujeição e a legitimidade passivas do credor fiduciário, e; (ii) atos pendentes de constituição e de cobrança, em face do credor fiduciário, relativos a IPVA com fatos geradores prévios ao átimo fixado.

Na Sessão, após minha manifestação nos termos suso resumidos, no que fui acompanhado pelos Ministros Alexandre de Moraes e Cármen Lúcia, pediu vista o Min. Cristiano Zanin. Devolvidos os autos, o feito foi reconduzido a julgamento na Sessão Plenária Virtual de 1º a 8/8/2025.

Retomadas as deliberações, o eminente Min. Cristiano Zanin abriu divergência parcial ao voto por mim proferido. Em seu **voto-vista**, Sua

RE 1355870 / MG

Excelência se manifestou pelo **provimento do recurso extraordinário** e pela aprovação da seguinte **tese para o Tema 1153 da Repercussão Geral**:

"É inconstitucional a eleição do credor fiduciário como contribuinte ou responsável tributário do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA incidente sobre veículo alienado fiduciariamente, ressalvada a hipótese da responsabilidade tributária por sucessão, caracterizada pela consolidação da propriedade plena sobre o bem."

Ademais, propôs, conforme art. 27 da Lei n. 9.868/1999, a **modulação dos efeitos da decisão**, para atribuir ao julgamento eficácia *ex nunc*, a contar da publicação da ata de julgamento, ressalvados as ações judiciais e os processos administrativos pendentes de conclusão até esse marco.

À vista dos votos suso referidos, o julgamento prosseguiu, contando, ao cabo, com o voto da Min. Cármen Lúcia, que acompanha esta relatoria, e, outrossim, com os dos Ministros Alexandre de Moraes, Gilmar Mendes, Edson Fachin e André Mendonça, que seguiram a divergência. Foi suspensa a ultimação do julgamento, porém, mediante destaque por mim realizado, para uma apuração mais aprofundada da controvérsia.

Pois bem. A partir do exame minudente dos votos que ora se põem em contraste, vê-se que, máxime para fins da resolução do caso concreto, ambas as correntes são assentes ao reputarem **inconstitucional** a eleição do credor fiduciário como **contribuinte** do IPVA no cenário da alienação fiduciária em situação de normalidade contratual, em que não incide a norma constante do parágrafo único do art. 1.368-B do Código Civil.

A **discordância** entre as correntes formadas, dados o voto por mim proferido e o voto-vista apresentado pelo Min. Cristiano Zanin, reside, em essência, em torno de questão pontual do debate para fins da fixação

RE 1355870 / MG

da tese de repercussão geral, pertinente à discussão sobre a possibilidade de enquadramento do credor fiduciário como **responsável tributário** pelo IPVA incidente sobre o veículo objeto de alienação fiduciária, quando não tenha havido a consolidação da propriedade plena daquele sobre o bem.

Sobre o ponto, na linha do raciocínio tecido em meu voto original, posicionei-me pela validade da eventual eleição, pelo legislador estadual ou distrital, do credor fiduciário enquanto **responsável subsidiário** pelo IPVA incidente sobre o veículo alienado fiduciariamente. Mormente "*por despontar possível e crível o controle, por tal pessoa, na seara contratual, da comprovação do adimplemento do tributo pelo devedor fiduciante*". Para tanto, amparei o raciocínio, inclusive, na **jurisprudência**, que avaliza, em suma:

(i) a competência supletiva dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre fato gerador, base de cálculo e contribuintes do IPVA, ex vi art. 146, inc. III, alínea "a", da Constituição Federal, ante o silêncio da União na fixação das normas gerais correlatas - nessa linha: RE 601.247AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, 2ª Turma, DJe de 13/6/2012; AI 167.777 AgR, Rel. Min. Marco Aurélio, 2ª Turma, DJ de 9/5/1997;

(ii) a possível definição, pelo legislador, de hipóteses de responsabilidade tributária novas a par das já dispostas no Código Tributário Nacional, desde que observadas as regras-matrizes de responsabilidade tributária constantes das normas gerais de direito tributário, à luz do art. 146, inc. III, da Constituição Federal, combinado com os arts. 121, parágrafo único, inc. II, e 128, do Código Tributário Nacional - assim: ADI 4.612, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 17/8/2020; RE 562.276, paradigma do Tema 13 da Repercussão Geral, Relatora Min. Ellen Gracie, Plenário, DJe de 9/2/2011.

Entretanto, reanalisando tal imbróglio sob as lentes dos respeitáveis argumentos tecidos pelo Min. Cristiano Zanin, entendo salutar readequar

RE 1355870 / MG

o meu voto, para, como concluído pelo eminente Ministro vistor, assentar a **inconstitucionalidade** do estabelecimento, pelo legislador estadual ou distrital, da responsabilidade tributária do credor fiduciário pelo IPVA incidente sobre o veículo objeto de alienação fiduciária, quando não tenha havido a consolidação da propriedade plena daquele sobre o citado bem.

Pois bem. Como exposto no voto-vista, Sua Excelência consignou, dentre outros argumentos, que a responsabilidade tributária *sub examine* **pressupõe que o ônus econômico do tributo seja passível de retenção ou ressarcimento pelo responsável junto ao contribuinte**, acrescentando que tal não se verificaria na hipótese dos autos, ao destacar: *"considerando a particularidade da situação concreta, a estrutura de incidência do IPVA e a legislação aplicável, especialmente as disposições do Código Civil a respeito da alienação fiduciária em garantia, entendo que o credor fiduciário não está em posição, fática e jurídica, de transferir o ônus do imposto ao contribuinte"* (fl. 12).

Com efeito, especificamente em tal ponto, cumpre rememorar que, da análise da jurisprudência desta Corte Suprema, desponta que a norma de responsabilidade tributária editada à luz do permissivo do art. 128 do Código Tributário Nacional deve se condicionar, dentre outros pontos, à circunstância de que o encargo econômico tributário seja objeto de **repasso ao contribuinte, não sendo, ao fim, custeado pelo responsável.**

Porquanto elucidativos, reitero trechos do voto condutor do acórdão do RE 603.191, paradigma do Tema 302 da Repercussão Geral, Rel. Min. Ellen Gracie, que analisou, à luz do art. 128 do Código Tributário Nacional, dispositivo que institui hipótese de substituição tributária:

*"É justamente por isso que o **art. 128 do CTN** condiciona a atribuição de responsabilidade (em sentido amplo, abrangendo a substituição tributária) à presença de vínculo do terceiro com o fato gerador da respectiva obrigação.*

RE 1355870 / MG

*Só aquele que está próximo, que tem contato com o fato gerador ou com o contribuinte e que, por isso, tem a possibilidade de colaborar mediante o cumprimento de deveres que guardem relação com as suas atividades é que pode ser colocado na condição de substituto. Ademais, não sendo o substituto obrigado a contribuir, senão a colaborar com a Administração Tributária, é essencial para a validade de tal instituto jurídico que ao substituto seja assegurada a **possibilidade de retenção ou de ressarcimento quanto aos valores que está obrigado a recolher aos cofres públicos**. A propósito, veja-se a observação feita pelo professor espanhol Lago Montero em sua obra *La Sujeción a los diversos Deberes y Obligaciones Tributarios* (Madrid/Barcelona, Marcial Pons, 1998, p. 75):*

'El sustituto ni realiza el hecho imponible ni es titular de la capacidad económica gravada. Por ello, no debe soportar en su pecunio el peso de la contribución satisfecha. La ley le confiere al efecto al derecho a reembolsarse del auténtico sujeto pasivo, esto es, del contribuyente.'

*Essencial, portanto, que o substituto, sujeito passivo de uma obrigação de colaboração, possa efetuar o pagamento com recursos ou sob as expensas do próprio contribuinte, pois só este é **sujeito passivo da relação contributiva**". (RE 603.191/MT, Rel. Min. Ellen Gracie, Pleno, DJe 5/9/2011 - grifos inseridos)*

Referida consideração é salutar, porquanto, sendo traço essencial do tributo a referibilidade a algum **fato-signo presuntivo de riqueza** ligado ao sujeito - *manifestação de riqueza alçada à hipótese de incidência dos tributos não vinculados ou atividade estatal específica e divisível nos casos de tributos vinculados* -, deve a exação ser custeada, ao cabo, por aquele, sob pena de tributação confiscatória e deveras abusiva ao direito fundamental de propriedade e a outros valores e princípios caros ao sistema jurídico.

Nesse sentido, referencio as seguintes lições de Maria Rita Ferragut:

RE 1355870 / MG

"Conforme já exposto, a Constituição não prescreve quem deva ser o sujeito passivo das relações jurídicas tributárias, deixando para o legislador infraconstitucional essa atribuição. Mas será que qualquer pessoa pode ser colocada, pela lei, na posição de sujeito passivo, ou existe algum limite à definição legal da responsabilidade tributária?

Para Luciano Amaro, o art. 121, parágrafo único, II, do CTN, aparentemente autoriza essa discricionariedade, que é posteriormente limitada pelo art. 128 do mesmo Código. Vejamos:

[...] que qualquer indivíduo (que não tenha relação pessoal e direta com o fato gerador) possa ser posto na condição de responsável, desde que isso se dê por lei expressa. Já o artigo 128 diz que a lei pode eleger terceiro como responsável, se ele estiver vinculado ao fato gerador. Por aí já se vê que não se pode responsabilizar qualquer terceiro, ainda que por norma legal expressa. Porém, mais do que isso, deve-se dizer que também não é qualquer tipo de vínculo com o fato gerador que pode ensejar a responsabilidade de terceiro. Para que isso seja possível, é necessário que esse vínculo seja de tal sorte que permita a esse terceiro, elegível como responsável, fazer com que o tributo seja recolhido sem onerar seu próprio bolso.

[...]

Entendemos que o legislador ordinário é livre para eleger qualquer pessoa como responsável, dentre aquelas pertencentes ao conjunto de indivíduos que estejam (i) indiretamente vinculadas ao fato jurídico tributário ou (ii) direta ou indiretamente vinculadas ao sujeito que o praticou.

Esses limites fundamentam-se na Constituição e são aplicáveis com a finalidade de assegurar que a cobrança do tributo não seja confiscatória e atenda à capacidade contributiva, pois, se qualquer pessoa pudesse ser obrigada a pagar tributos por conta de fatos praticados por outras, com quem não detivessem qualquer espécie de vínculo (com a pessoa ou com o fato), o tributo teria grandes chances

RE 1355870 / MG

de se tornar confiscatório, já que poderia incidir sobre o patrimônio do obrigado e não sobre a manifestação de riqueza ínsita ao fato constitucionalmente previsto. Se o vínculo existir, torna-se possível a preservação do direito de propriedade e do não confisco.

[...]

Assim, o legislador encontra-se subordinado a um limite para a escolha do responsável tributário: poderá ser qualquer terceiro, desde que pertencente ao conjunto de indivíduos que estejam indiretamente vinculados ao fato jurídico tributário, ou direta ou indiretamente vinculados ao sujeito que o praticou. Ou seja, o campo de eleição é controlado pelo CTN (vinculação ao fato gerador ou ao contribuinte/responsável), somado à necessidade de se assegurar ao responsável o ressarcimento da quantia em dinheiro por ele recolhida, mediante retenção ou reembolso, exceção feita a algumas situações excepcionais de dolo.” (in Responsabilidade tributária. 4. ed. São Paulo: Noeses, 2020. p. 17/19 - grifos inseridos)

Em direção análoga, verte a doutrina de Luís Eduardo Schoueri:

”Ao responsável tributário, seja ele substituto ou responsável stricto sensu, aplica-se o disposto no art. 128 do Código Tributário Nacional:

[...]

Em ambos os casos [substituição e responsabilidade], há de existir algum vínculo entre o responsável e o fato jurídico tributário.

Este vínculo não é o de ser o sujeito daquele fato. Ao contrário, o sujeito a quem se imputa o fato é o contribuinte, como visto no artigo 121 do Código Tributário Nacional. O terceiro é outrem. O que se conclui do dispositivo acima é que o fato que dá nascimento à responsabilidade, seja substituição, seja responsabilidade stricto sensu, não há de ser estranho ao fato jurídico tributário.

RE 1355870 / MG

[...]

Afinal, se o contribuinte é aquele a quem é imputada a situação que deu surgimento à obrigação, é ele que deve ser o alvo da tributação. Já se viu, no Capítulo I, que não se confundem a incidência jurídica e a econômica; com muito mais acerto, deve-se dizer que o legislador, ao definir uma hipótese de incidência, tem em vista uma situação imputada a alguém. É o contribuinte aquele a quem se imputa o fato jurídico tributário. É ele, no caso dos tributos não vinculados, quem manifesta capacidade contributiva. Nos tributos vinculados, é a ele que se refere a atividade estatal. Seja uma manifestação de capacidade contributiva, seja uma atuação do Estado, tem-se, pois, sempre, uma pessoa (contribuinte) cujo patrimônio deverá ser atingido pela tributação. Se um terceiro é chamado a pagar o tributo que se espera do contribuinte, é porque o legislador acredita que o terceiro tem condições de se ver ressarcido, ao responder por débito que, afinal, não é seu. Não se justifica que terceiro seja afetado se o fato jurídico tributário é imputável ao contribuinte.

[...]

A par das exigências da igualdade, não se deve deixar de lado o raciocínio baseado na distribuição de competências tributárias. Como se viu no Capítulo VI, o constituinte foi rigoroso na distribuição de tais competências, assegurando a cada pessoa jurídica de direito público a possibilidade de acessar determinada manifestação de riqueza. Ora, admitir que o patrimônio de terceiro seja atingido pelo imposto, sem que este terceiro tenha revelado a capacidade contributiva reservada ao poder tributante em questão, nem tenha a possibilidade de se ver ressarcido por quem a revelou, implica autorizar que a pessoa jurídica de direito público atinja renda ou patrimônio que não lhe foram reservados, ultrapassando, daí, sua competência.

[...]

RE 1355870 / MG

*Sujeito passivo não é, portanto, um qualquer. É alguém cujo vínculo com o fato jurídico tributário permita ser ele escolhido para a relação jurídica estabelecida. Se este vínculo não é o de contribuinte, não se justifica, insista-se, seja ele chamado a pagar o tributo. Por tal razão, **impõe-se a conclusão de que o terceiro (substituto ou responsável stricto sensu) é pessoa que deve ter tido uma chance de legalmente se ver ressarcida do montante devido pelo contribuinte.**" (in *Direito Tributário*. 9ª. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 592/594 - grifos inseridos)*

Trasladando o panorama acima abordado à conjuntura específica em debate, passo a partilhar do entendimento do eminente Min. Cristiano Zanin no sentido de não parecer compatível com a feição do contrato de alienação fiduciária, para fins da hipotética responsabilização do credor fiduciário pelo IPVA incidente sobre o veículo objeto da avença, o repasse ou a retenção do ônus da exação por aquele face ao devedor fiduciante.

Tal conclusão verte da disciplina legal da modalidade negocial em espécie, instrumentalizada nos arts. 1.361 e 1.368-B do Código Civil, que, conquanto esmiúça os elementos, os requisitos e os efeitos da avença, em espécie de **silêncio eloquente**, não valida o repasse ou o ressarcimento de encargos tributários pelo credor tributário. Mais ainda, em **diálogo das fontes**, prevê como único **reflexo tributário** ínsito ao citado contrato a sujeição passiva tributária do credor fiduciário na hipótese **restrita à consolidação da sua propriedade plena sobre o bem**. Nesse diapasão, rememoro o teor do parágrafo único do art. 1.368-B do Código Civil:

"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.

Parágrafo único. O credor fiduciário que se tornar proprietário pleno do bem, por efeito de realização da garantia,

RE 1355870 / MG

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)” (grifei)

Por esse prisma, não despontando possível o repasse, pelo credor fiduciário, do custo do IPVA incidente sobre o veículo objeto do contrato ao devedor fiduciário, este, contribuinte e real titular da riqueza tributada pelo imposto em análise, nos termos tratados em meu voto, resta nítida a ausência de enquadramento do caso dentro da moldura firmada para fins de definição de hipóteses de responsabilidade tributária, sob pena de promoção de uma exação confiscatória e lesiva ao direito de propriedade.

Ademais, não se pode olvidar de que eventual validação da hipótese de responsabilidade tributária no contexto endereçado, **sem garantia do direito do credor fiduciário ao repasse do ônus do tributo ao devedor fiduciante**, para além de dissonante do sistema jurídico, teria, ainda, o indesejado potencial de desvirtuar e esvaziar o instituto da propriedade fiduciária, por ter o fito de afetar o equilíbrio na equação de risco gestada à espécie contratual, gerando prováveis encarecimento e escasseamento do crédito, prejudicial aos agentes econômicos e ao mercado consumidor, e, por consequência, ao Estado, por redução da base tributável do IPVA (universo de veículos alienados circulantes), diante da retração do setor.

Nesse sentido, repriso 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), *amicus curiae*:

“(...) buscou-se quantificar os impactos econômicos da cobrança

RE 1355870 / MG

*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***

RE 1355870 / MG

decisão judicial estabelecendo que o credor fiduciário é contribuinte ou responsável solidário pelo recolhimento do imposto". (Doc. 39, fl. 26)

(grifos inseridos)

De tal ordem de ideias, realinho meu posicionamento nos termos da conclusão exposta no voto-vista do Min. Cristiano Zanin, para assentar a **inconstitucionalidade** da eleição do credor fiduciário como contribuinte do ou responsável pelo IPVA ligado ao veículo alienado fiduciariamente, ressalvada a hipótese de consolidação de sua propriedade plena sobre o citado bem, segundo parágrafo único do art. 1.368-B do Código Civil.

Ex positis, ratifico o entendimento perfilhado em meu voto original com o acréscimo das considerações endereçadas neste complemento ao voto, para **CONHECER e PROVER o recurso extraordinário**, de modo a reformar o acórdão *a quo*, restabelecendo a sentença que, em embargos à execução fiscal, extinguiu o feito quanto ao credor fiduciário, e **propor a seguinte redação de tese para o Tema 1153 da Repercussão Geral**, ora em linha com a proposta constante do voto-vista do Min. Cristiano Zanin:

"É inconstitucional a eleição do credor fiduciário como contribuinte ou responsável tributário 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."

Ademais, simplifico a proposta de **modulação temporal dos efeitos da decisão**, *ex vi* arts. 8º e 927, § 3º, do Código de Processo Civil, e arts. 20 e 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, para que a tese suso produza efeitos *ex nunc*, a contar da publicação da ata de julgamento do mérito, ressalvadas as hipóteses de ações judiciais e de processos

RE 1355870 / MG

administrativos pendentes de conclusão até o marco temporal epigrafo.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.355.870 MINAS GERAIS

PROCED. : MINAS GERAIS/MG

RELATOR(A) : MIN. LUIZ FUX

RECTE.(S) : BANCO PAN S.A.

ADV.(A/S) : LUIZ GUSTAVO ANTÔNIO SILVA BICHARA (A1828/AM, 21445/DF, 10503/ES, 139419/MG, 29661/MS, 39935-A/PA, 66447/PE, 122402/PR, 112310/RJ, 22122 A/RN, 303020/SP)

ADV.(A/S) : TERESA CELINA DE ARRUDA ALVIM (45472/DF, 15732/A/MT, 43636/PE, 22129/PR, 198317/RJ, 9216/RO, 66871A/RS, 23727/SC, 67721/SP)

ADV.(A/S) : EVARISTO ARAGAO FERREIRA DOS SANTOS (A2187/AM, 38840/DF, 143213/MG, 21596/MS, 15686/A/MT, 43572/PE, 24498/PR, 181192/RJ, 65191A/RS, 23721/SC, 291474/SP)

ADV.(A/S) : SMITH ROBERT BARRENI (45446/PE, 42943/PR, 362670/SP)

RECDO.(A/S) : ESTADO DE MINAS GERAIS

PROC.(A/S) (ES) : ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

AM. CURIAE.: FEDERACAO BRASILEIRA DE BANCOS

ADV.(A/S) : FABIO LIMA QUINTAS (17721/DF, 249217/SP)

ADV.(A/S) : HUMBERTO BERGMANN AVILA (30675/RS, 319503/SP)

ADV.(A/S) : CAZETTA, ZANGIROLAMI, QUINTAS SOCIEDADE DE ADVOGADOS (OAB 36561/SP)

AM. CURIAE.: ACREFI - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS INSTITUIÇÕES DE CRÉDITO, FINANCIAMENTO E INVESTIMENTO

ADV.(A/S) : LUIZ CARLOS STURZENEGGER (01942/A/DF, 201395/MG, 59156/PE, 29258/SP)

ADV.(A/S) : RICARDO LUIZ BLUNDI STURZENEGGER (19535/DF, 249225/SP)

Decisão: Após o voto do Ministro Luiz Fux (Relator), que (I) conhecia do recurso extraordinário e dava-lhe provimento, 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, determinando a inversão dos ônus de sucumbência que tenham sido eventualmente fixados na instância a quo; (II) propunha a fixação da seguinte tese de repercussão geral (tema 1.153): "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"; e (III) segundo o artigo 927, § 3º, do Código de Processo Civil, propunha a modulação temporal da eficácia da decisão e da tese, 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, ressaltando 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, no que foi acompanhado pelos Ministros Alexandre de Moraes e Cármen Lúcia, pediu vista dos autos o Ministro Cristiano Zanin. Falaram: pelo recorrente, o Dr. Luiz Gustavo A. S. Bichara; pelo amicus curiae Federação Brasileira de Bancos, o Dr. Fábio L. Quintas; e, pelo amicus curiae ACREFI - Associação Nacional das Instituições de Crédito, Financiamento e Investimento, o Dr. Ricardo Luiz Blundi Sturzenegger. Plenário, Sessão Virtual de 14.3.2025 a 21.3.2025.

Decisão: Após o voto-vista do Ministro Cristiano Zanin, que divergia parcialmente do Ministro Luiz Fux (Relator) e dava provimento ao recurso extraordinário, para reconhecer contrariedade ao art. 155, III, da Constituição Federal e, como corolário, assentar a inconstitucionalidade da atribuição, ao credor fiduciário, da condição de contribuinte ou responsável tributário pelo IPVA incidente sobre veículo objeto de alienação fiduciária, propunha a fixação da seguinte tese (tema 1.153 da repercussão geral): "É inconstitucional a eleição do credor fiduciário como contribuinte ou responsável tributário do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA incidente sobre veículo alienado fiduciariamente, ressalvada a hipótese da responsabilidade tributária por sucessão, caracterizada pela consolidação da propriedade plena sobre o bem", e, nos termos do art. 27 da Lei n. 9.868/1999, propunha a modulação dos efeitos da decisão, para atribuir a este julgamento eficácia ex nunc a contar da publicação da ata de julgamento, ressalvadas as ações judiciais e processos administrativos pendentes de conclusão até esse marco temporal, no que foi acompanhado pelos Ministros

Gilmar Mendes, Edson Fachin, André Mendonça e, em voto ora reajustado, pelo Ministro Alexandre de Moraes, o processo foi destacado pelo Relator. Plenário, Sessão Virtual de 1.8.2025 a 8.8.2025.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, apreciando o tema 1.153 da repercussão geral, (a) conheceu do recurso extraordinário e deu-lhe provimento, de modo a reformar o acórdão a quo, restabelecendo a sentença que, em embargos à execução fiscal, extinguiu o feito quanto ao credor fiduciário; (b) fixou a seguinte tese: "É inconstitucional a eleição do credor fiduciário como contribuinte ou responsável tributário 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"; e (c) modulou os efeitos da decisão (arts. 8º e 927, § 3º, do Código de Processo Civil, e arts. 20 e 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), para que a tese produza efeitos ex nunc, a contar da publicação da ata de julgamento do mérito, ressalvadas as hipóteses de ações judiciais e de processos administrativos pendentes de conclusão até o marco temporal epigrafado. Tudo nos termos do voto complementado do Relator, Ministro Luiz Fux. Sessão iniciada na Presidência do Ministro Luís Roberto Barroso e finalizada na Presidência do Ministro Edson Fachin. Plenário, Sessão Virtual de 26.9.2025 a 3.10.2025.

Composição: Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário