



**INSITUTO BRASILEIRO DE ESTUDOS TRIBUTÁRIOS  
ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO TRIBUTÁRIO**

**CLEMILSON LIMA RIBEIRO FILHO**

**O IPVA E A AQUISIÇÃO DE VEÍCULOS POR MUNICÍPIO OPERADA  
MEDIANTE CONTRATO DE ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA EM GARANTIA**

Salvador

2015

**CLEMILSON LIMA RIBEIRO FILHO**

**O IPVA E A AQUISIÇÃO DE VEÍCULOS POR MUNICÍPIO OPERADA  
MEDIANTE CONTRATO DE ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA EM GARANTIA**

Trabalho de conclusão de curso apresentado como requisito parcial para conclusão de curso de Especialização em Direito Tributário apresentado ao Instituto Brasileiro de Estudos Tributários - IBET, visando a obtenção de título de especialista.

**Salvador**

**2015**

**CLEMILSON LIMA RIBEIRO FILHO**

**O IPVA E A AQUISIÇÃO DE VEÍCULOS POR MUNICÍPIO OPERADA  
MEDIANTE CONTRATO DE ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA EM GARANTIA**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Curso de Especialização em Direito Tributário, Instituto Brasileiro de Estudos Tributários, como requisito final para obtenção de grau de Especialista.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ESTUDOS TRIBUTÁRIOS - IBET  
Especialização em Direito Tributário

Data de aprovação: \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2015

Banca Examinadora

---

---

---

*Parecer final:*

---

---

## RESUMO

O presente trabalho monográfico tem por objeto o estudo do imposto sobre a propriedade de veículos automotores e a possibilidade ou não de sua incidência nas operações de aquisição de veículos em alienação fiduciária em garantia celebrada município, tema este que gera controvérsia entre os estudiosos do direito tributário, notadamente quanto ao sujeito passivo da exação e a possibilidade de se exigir o imposto quando quem figura no polo passivo é um ente político.

Tentou-se evidenciar os pontos centrais do imposto em questão, bem como as características da alienação fiduciária em garantia, um negócio jurídico tão complexo que fomentou a discussão quanto ao sujeito passivo do tributo. Dada a ebulição do tema, cuja solução interessa algumas das mais relevantes instituições no país, tais como os Estados-membros e instituições bancárias, a Suprema Corte foi instada a se posicionar a respeito, tomando como paradigma recurso extraordinário interposto pelo Estado de Minas Gerais em face do Município de Juiz de Fora, onde o primeiro almeja tributar os veículos adquiridos pela municipalidade em alienação fiduciária em garantia. Tal *case*, ainda pendente de julgamento foi melhor analisado, em virtude de sua relevância para o deslinde da questão. Ademais, são expostas as razões pelas quais se entendeu pela impossibilidade de exigência do IPVA aos veículos em comento, em virtude da incidência da norma imunizante do art. 150, VI, alínea "a" da Constituição de República de 1988.

Palavras-chave: IPVA. Sujeito passivo. Alienação fiduciária. Imunidade recíproca.

## **ASBTRACT**

This monograph is engaged in the study of property tax of motor vehicles and the possibility or not of its impact on vehicle procurement operations in chattel mortgage celebrated municipality , a topic that generates controversy among scholars of the tax law , especially regarding passive subject of exaction and the possibility of requiring the tax when who is a defendant is a political one.

We tried to highlight the key points of the tax in question, as well as the characteristics of chattel mortgage, a transaction so complex that encouraged discussion on the subject of tax liability. Given the relevance of the theme, the solution of which interests the most relevant institutions in the country such as the States and banking and financial institutions, the Supreme Court was asked to stand about, taking as paradigm extraordinary appeal filed by the State of Minas General in the face of Juiz de Fora County, where the first is to tax vehicles purchased by the municipality in chattel mortgage. This case, which is pending judgment was better analyzed, because of its relevance to the demarcation of the matter. Moreover, exposes to the reasons why it was understood by the requirement of impossibility of property taxes to vehicles under discussion, because of the impact of the standard immunizing the art. 150, VI, paragraph "a" of the 1988 Republic Constitution.

Keywords: IPVA. Taxable person. Fiduciary liens. Reciprocal immunity.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>IPVA: ASPECTOS GERAIS DO IMPOSTO</b> .....	<b>8</b>
2.2	O IPVA NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988 .....	9
2.3	REGRA-MATRIZ DE INCIDÊNCIA DO IPVA .....	11
2.3.1.1	Critério Material .....	12
2.3.1.2	Critério Espacial .....	13
2.3.2.2	Critério Temporal .....	14
2.3.2	CONSEQUENTE NORMATIVO .....	15
2.3.2.2	Critério Pessoal .....	15
2.3.2.2	Critério Quantitativo .....	16
<b>3</b>	<b>IMUNIDADE RECÍPROCA</b> .....	<b>17</b>
<b>4</b>	<b>ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA EM GARANTIA</b> .....	<b>21</b>
<b>5</b>	<b>O IPVA E A ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA EM GARANTIA EM VEÍCULOS ADQUIRIDOS POR MUNICÍPIO</b> .....	<b>23</b>
<b>6</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>31</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>33</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Este estudo se presta a analisar, em linhas gerais, o imposto sobre a propriedade de veículos automotores e a possibilidade de sua incidência quando o município figura como devedor no negócio jurídico da alienação fiduciária em garantia.

O IPVA, imposto nascido na década de 1980 no Brasil em substituição à antiga taxa rodoviária única - TRU se tornou importante meio de arrecadação para os Estados e Distrito Federal. Suas características gerais serão abordadas, com brevidade, mas com suficiente profundidade para entender melhor o panorama no qual se insere a temática deste trabalho.

Serão também abordados os traços principais do instituto da alienação fiduciária em garantia, um negócio jurídico altamente corriqueiro nos atuais dias, principalmente no que tange à aquisição de veículos automotores, sendo dotado de características de diversos outros contratos, como a compra e venda e o mútuo, e cuja complexidade levou a calorosos debates em torno da sujeição passiva para recolhimento do IPVA. Discutia-se muito sobre a quem caberia o papel de pagar a exação, se ao credor ou ao devedor fiduciário, sendo certo que a este último recai esta obrigação, como será demonstrado nas linhas que seguem.

Debruça-se ainda sobre a norma imunizante do art. 150, VI, alínea "a", que estabelece a chamada imunidade recíproca, tolhendo dos entes políticos a competência de tributar o patrimônio, renda e serviços uns dos outros, e que embasa a conclusão que se extrai ao final da análise dos institutos mencionados.

O tema em central deste estudo gera enorme polêmica no mundo do direito tributário, provocando efusivas discussões em seu redor, vez que ainda não foi pacificado no âmbito dos tribunais superiores.

Atente-se que em razão de amplitude, bem como seu alto grau de polemicidade, não buscamos aqui esgotá-lo, mas apenas jogar luz sobre os debates e apresentar o posicionamento que reputamos o mais sensato.

Por fim serão demonstrados os fundamentos pelos quais se entendeu que os veículos adquiridos por município em alienação fiduciária devem ser acobertados pela imunidade recíproca do art. 150, VI, alínea "a" da CR/88.

Esta conclusão foi baseada na análise dos institutos acima expostos. Verificou-se que a alienação fiduciária, gera para a instituição financeira credora deste negócio jurídico, uma propriedade resolúvel, já que não lhe confere as prerrogativas de uso, gozo e fruição, intrinsecamente ligadas ao direito de propriedade. Isso impede que o fisco estadual exija da referida financeira o recolhimento do imposto.

Doutrina e jurisprudência pacificamente admitem a cobrança do IPVA do devedor fiduciário, quando este é um particular. Porém, veremos que quando este devedor é um ente público, como um município, a cobrança restaria obstada, já que a norma imunizante entra em cena para impedir o exercício da competência, afastando a incidência do IPVA nesta hipótese.

## **2 IPVA: ASPECTOS GERAIS DO IMPOSTO**

### **2.1 HISTÓRICO**

O imposto sobre a propriedade de veículos automotores surgiu entre nós ainda sob a vigência da Constituição Federal de 1967, por meio da Emenda Constitucional nº 27, de 28.11.1985. Por conta disso, não houve qualquer previsão deste tributo no texto do Código Tributário Nacional, já que o mesmo foi produzido um ano antes, em 1966. Nasceu como sucedâneo da antiga Taxa Rodoviária Única, a TRU, tributo cobrado pela União e que incidia sobre o licenciamento de veículos, além de ter sua arrecadação afetada a projetos e obras de restauração e conservação das estradas de rodagem federais.

Levando-se em consideração que as taxas são tributos vinculados à prestação de serviços públicos específicos e divisíveis ou ao exercício regular e efetivo do poder de polícia, não é difícil perceber a notória falta de compatibilidade da TRU com a referida

espécie tributária, sendo que tal taxa, em verdade se travestia de verdadeiro imposto, haja vista a falta de divisibilidade do serviço por ela tributado.

A correção deste equívoco se mostrava necessária, até como forma de combater o mau costume dos entes federativos em confundir taxas e impostos visando ao aumento da arrecadação, expediente comum à época. O fim da TRU se fazia imperativo, vez que, como dito, seu fato gerador era indivisível e não vinculado, sendo sua cobrança claramente indevida. Somente através de um imposto se legitimaria a tributação do fato de ser proprietário de veículo automotor e para isso surgiu o IPVA.

Quando do período da criação do referido imposto, os ditames constitucionais conferiam aos Estados e ao Distrito Federal a competência para instituí-lo. Entretanto, não havia normas constitucionais que determinassem a uniformização das normas gerais do tributo, de modo que tais entes políticos legislavam no sentido de fixar tais normas, bem como regras específicas de incidência. A exigência de lei complementar que opere a delimitação de normas gerais do IPVA só se deu quando da promulgação da Carta Política de 1988. Entretanto, tal norma geral ainda não foi editada pelo legislador federal, carecendo nosso ordenamento deste relevante diploma, que serviria como instrumento de harmonia os entes tributantes e segurança jurídica para os administrados, pois o quê muito se vê são sérios embates de competência entre os Estados federados, levando, por vezes, a guerra fiscal.

O IPVA se revela como um imposto que onera o patrimônio do sujeito passivo. Sua instituição e cobrança são de competência dos Estados e Distrito Federal, compondo a lista taxativa de impostos que podem ser cobrados por tais entes, ao lado do ICMS e ITCMD. Exerce função preponderantemente fiscal, sendo sua arrecadação de grande valia para os orçamentos estaduais e distrital, carreando importantes recursos aos cofres públicos de tais entes e lhes permitindo a consecução de atividades administração e jurisdição.

## 2.2 O IPVA NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988

O imposto sobre a propriedade de veículos automotores é previsto no art. 155, III da Carta Política de 1988.

O texto constitucional traz importantes disposições sobre o imposto em estudo, destacando-se duas delas, introduzidas pela Emenda Constitucional n. 43/2003.

A primeira delas é a imposição do art. 155, § 6º, I, que confere ao Senado Federal a tarefa de fixar as alíquotas mínimas do imposto, como meio de se evitar uma nefasta prática adotada por alguns Estados que, com o objetivo de aumentar sua arrecadação, reduziam as alíquotas do tributo objetivando atrair proprietários de veículos de Estados vizinhos, causando uma perda de receita a estes e promovendo verdadeira guerra fiscal.

A segunda disposição constitucional de relevo é a possibilidade de diferenciação das alíquotas do imposto em virtude da utilização do veículo. Deste modo, é possível a adoção de alíquotas menores para veículos de aluguel, como ônibus de transporte público, e maiores para veículos de uso particular, por exemplo. Entretanto, de acordo com o STF não é dado aos Estados diferenciar as alíquotas tomando como critério a procedência do veículo, ou seja, não é possível admitir a tributação diferente de veículos importados e nacionais. Ricardo Alexandre (2012, p. 608) explica que:

Dois critérios para diferenciação de alíquotas estão expressamente proibidos, de acordo com precedentes do STF. Em primeiro lugar, não se pode tributar diferentemente veículos nacionais e importados, o que agrediria o princípio da não discriminação com base na procedência ou destino, previsto no art. 152 da CF/88, bem como a cláusula de tratamento nacional, que prevê a equivalência de tratamento entre o produto importado, quando este ingressa regularmente no território nacional, e o similar nacional.

Importante lembrar que verificava-se polêmica quanto ao objeto da tributação. Como a Constituição autorizava a incidência do imposto sobre veículos automotores, os Estados passaram a tributar quaisquer espécies destes. Enfrentando o tema, a Suprema Corte no RE 134.509/AM e no RE 255.111/SP, firmou o entendimento de que a permissão de utilização de alíquotas diferenciadas com base no tipo de não configura justificativa para se tributar todas as espécies de veículos, de maneira que o IPVA somente incide sobre veículos terrestres, ficando livres da exação os aéreos e aquáticos. Vejamos:

#### IPVA - INCIDÊNCIA SOBRE EMBARCAÇÕES

Concluído o julgamento de recurso extraordinário em que se discutia a incidência do IPVA sobre a propriedade de embarcações (v. informativo

22 e 103). O Tribunal, por maioria, manteve acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas que concedera mandado de segurança a fim de exonerar o impetrante do pagamento de IPVA sobre embarcações. Considerou-se que as embarcações a motor não estão compreendidas na competência dos Estados e do Distrito Federal para instituir impostos sobre a propriedade de veículos automotores terrestres (BRASIL STF, 2002)<sup>1</sup>

Nos julgados citados acima, o STF levou em consideração o histórico do imposto, derivado da TRU, conforme visto alhures, e que incidia sobre os veículos automotores terrestres, entendendo que o IPVA deve seguir a mesma lógica. Tanto assim, que o mesmo Pretório Excelso, em abril de 2007, declarou a inconstitucionalidade do artigo 5º, II da Lei n. 948 do Estado do Rio de Janeiro, permitia a cobrança de IPVA de proprietários de embarcações.

**Art. 5º** - A alíquota do imposto será de:

II - 3% (três por cento), no caso de veículo de passeio, inclusive de esporte e de corrida, bem como camionetas de uso misto e veículos utilitários, embarcações e aeronaves, inclusive ultraleves;

### 2.3 REGRA-MATRIZ DE INCIDÊNCIA DO IPVA

A Constituição da República é quem fixa as hipóteses tributáveis, determinando os fatos da vida que interessam ao direito tributário e permitindo que se configurem posteriormente como fatos geradores da obrigação. É a ocorrência destes fatos que enseja a cobrança de tributos pelos os entes federados, permitindo a arrecadação dos recursos necessários ao funcionamento do aparato estatal.

A competência tributária é, portanto, matéria de cunho constitucional, tendo sido repartida entre União, Estados, Distrito Federal e Município, devendo eles se ater aos ditames do legislador constituinte.

As hipóteses de incidência tributária são previstas no Texto Maior, onde o constituinte revela as situações aptas a ensejar a atividade tributante.

---

<sup>1</sup> C.f.: BRASIL STF, Pleno, RE 134.509-AM, Rel. Min. Marco Aurélio, por maioria, vencido o Relator, DF de 13.09.02)

A fenomenologia da incidência é percebida quando o fato jurídico tributário construído a partir da norma expressa em linguagem competente se alinha com perfeição à previsão normativa da hipótese tributária. Tal fenômeno permite o nascimento da obrigação, autorizando o sujeito ativo a cobrar a exação e compelindo o sujeito passivo a adimpli-la.

Sabemos que a norma de incidência se apresenta em um duplo aspecto. O primeiro deles é o antecedente normativo ou a hipótese de incidência, que apresenta de maneira abstrata o fato tributário, as situações aptas a autorizar a cobrança da exação pelos entes tributantes. Já o segundo aspecto é o consequente normativo, que consiste na descrição abstrata dos efeitos do fato tributário, revelando-se como a obrigação tributária em abstrato. Sendo assim, seguindo os ensinamentos do mestre Paulo de Barros Carvalho, podemos inferir que ao fenômeno da incidência tributária consiste no ato do operador do direito que leva a efeito a conformação entre a verificação do fato da vida que se enquadra com perfeição às descrições previstas na hipótese de incidência e a produção dos efeitos prescritos pelo consequente normativo.

A análise dos elementos que integram a regra-matriz de incidência do IPVA se faz necessária, uma vez que permite uma melhor compreender as características do imposto em estudo.

### **2.3.1 Antecedente ou Hipótese Normativa**

#### **2.3.1.1 Critério Material**

Segundo Paulo de Barros Carvalho (2012, p. 324) no aspecto material da regra-matriz de incidência há referência a um comportamento de pessoas físicas, ou jurídicas, condicionado por circunstâncias de espaço e tempo (critérios espacial e temporal).

O aspecto material do IPVA consiste em ser proprietário de veículo automotor terrestre. Lembremos que tal aspecto diz respeito ao fato da vida descrito na norma legal e ensejador da produção dos efeitos da norma tributante. É usualmente definido por uma ação, um verbo e, em geral, acompanhado de uma complementação (no IPVA, *ser é o verbo e proprietário de veículo automotor terrestre*, o complemento).

O já citado e ilustre professor Paulo de Barros (2012, p. 326) frisa a importância de conjugar a consistência material, representada pelo seu verbo e complemento, com as condições de tempo e espaço, haja vista que seria absurdo imaginar uma ação humana, ou mesmo qualquer evento da natureza, que se realize independentemente de um lugar e alheio a determinado trato de tempo.

#### 2.3.1.2 Critério Espacial

Tal critério informa o local em que fato descrito pela norma deve ocorrer, para que assim, produzam-se os efeitos que dela são esperados.

Neste sentido, a lei estabelece que os fatos que se adéquem àquele enunciado no critério material, e que ocorridos em certa porção territorial podem ser objeto da exação, autorizando a cobrança do tributo.

No IPVA, o critério espacial é a área do Estado-membro em que se localize o município onde reside o proprietário do veículo automotor terrestre.

Ainda em relação ao IPVA, o critério espacial é de enorme relevância, na medida em que se mostra útil para dirimir conflitos de competências entre Estados que pretendem tributar o mesmo fato, evitando-se, por consequência, guerra fiscal.

Se por um lado, a presença de definição do critério material pode ser capaz de evitar o embate de competências, de outro lado, o mesmo critério pode promovê-lo (ou melhor a falta dele). Isso porque, conforme já afirmado, ainda não foi editada a lei complementar de normas gerais do imposto, exigida pelo constituinte, o que confere aos Estados e DF competência legislativa plena, podendo definir o aspecto espacial como bem entenderem.

O STF, no AgRg 167.777/SP e RE 191.703/SP, firmou posicionamento no sentido de que estão autorizados os Estados a exercerem a referida competência, tendo em vista a omissão da União, que ainda não produziu a citada lei de normas gerais, surgindo assim para aos Estados a competência para, em lei própria, definir o fato gerador, a base de cálculo e os contribuintes do IPVA.

A falta de normas gerais sobre o imposto gera sérios problemas a serem enfrentados pelo operador do direito. Paulo Coimbra Silva (2011, p. 47), com razão assevera que:

Neste particular, resente-se, com intensidade, a omissão legislativa na edição de normas gerais do IPVA, a serem veiculadas em lei nacional. Por certo, em virtude da grande relevância do aspecto espacial da hipótese de incidência do imposto, que pode ensejar (ou dirimir) conflitos de competência entre diferentes unidades federadas, não se pode admitir ser ele erigido pelos próprios legisladores estaduais e/ou distrital. Frise-se que a ausência da norma geral, prevista no art. 146, I e III, a, da CR/88, regulando o assunto, torna imperativa a busca de uma solução no próprio texto constitucional.

E arremata:

Considerando-se não haver o legislador constituinte disciplinado expressamente o tema, uma conclusão satisfatória decorre do disposto no art. 158, III, da CR/88, que determina a transferência obrigatória de parte da arrecadação do imposto sub examine ao Município onde tenha sido o veículo matriculado, licenciado ou registrado, nos termos da legislação pertinente. Nessa ordem de ideias, transparece exsurgindo de uma interpretação lógica sistemática do texto constitucional, ser considerado como aspecto espacial da hipótese de incidência do IPVA o local da matrícula, licenciamento ou registro do veículo. (SILVA, 2011, p. 59)

Tal omissão, como dito, gera situações de difícil solução, como no caso de multiplicidade de residências do sujeito passivo em diferentes Estados. Qual deles seria competente para cobrar o IPVA? A solução para problemas como este devem ser propostas na análise do caso concreto, mas há aqueles, como o citado Paulo Roberto Coimbra Silva, que simpatizam com a tese de que, neste caso, o sujeito passivo está autorizado a recolher o imposto em favor do Estado em que preferir registrar seu veículo, haja vista que não é possível que um deles tente sobrepujar o outro, exigindo para si o tributo.

Merece lembrança o fato de que o registro, matrícula ou licenciamento do veículo não é evento indispensável à ocorrência do fato tributável. Ele serve apenas como meio de se verificar o critério espacial do IPVA, permitindo-se a identificação do sujeito ativo.

### 2.3.1.2 Critério Temporal

O critério temporal corresponde ao marco de tempo em que se tem por ocorrido o fato que ensejará a exigência do tributo. É o preciso instante em que se dá o fato descrito na

hipótese de incidência, que une os sujeitos da obrigação em torno de uma prestação pecuniária, fazendo surgir, para o sujeito ativo, um direito, e para o sujeito passivo, um dever.

Sacha Calmon Navarro Coelho (2010, p. 51), com a notável clareza, explica que o critério temporal consiste "na dimensão temporal da hipótese de incidência que nos permite reconhecer o momento em que incide a norma jurídica sobre a realidade, e daí se irradiam os efeitos jurídicos previstos".

A identificação do momento exato em que ocorre o fato previsto na hipótese normativa se releva importante para inúmeros propósitos, dentre eles: a identificação de qual legislação será aplicada para nortear a obrigação tributária nascida; a verificação ao respeito aos princípios da anterioridade e irretroatividade, no caso de instituição e majoração de tributos, ressalvadas as hipóteses constitucionalmente previstas; apuração da irretroatividade ou não da lei; verificação da taxa cambial aplicável; firmação do termo inicial do prazo decadencial para o ato de lançamento.

O critério temporal do IPVA pode variar de acordo com a ocorrência do fato descrito na hipótese de incidência. Em regra, o marco de tempo que autoriza a exigência do imposto é o instante em que alguém se torna proprietário de veículo automotor. Lembremos ainda que a cobrança do IPVA deve ser realizada de forma proporcional, ou seja, deve levar em consideração a data de aquisição do automóvel e os meses que faltam para o término do ano, haja vista que o imposto em questão é cobrado anualmente.

## **2.3.2 CONSEQUENTE NORMATIVO**

### **2.3.2.1 Critério Pessoal**

O aspecto pessoal diz respeito à pessoa que realiza o fato descrito na hipótese normativa, fazendo surgir assim, a relação jurídica tributária, sendo ela denominada contribuinte. Refere-se também ao ente tributante legitimado para efetuar a cobrança do tributo, que no caso do IPVA é o Estado e o DF. Em síntese, o critério pessoal determina quem deve pagar e a quem se deve pagar o tributo.

Insta esclarecer que o sujeito passivo não se confunde com o responsável tributário. Nem sempre o primeiro tem a obrigação de recolher o tributo, posto que, por vezes, não é ele quem realiza o *fato gerador*. Paulo Coimbra Silva (2011, p. 64) assevera que:

O aspecto pessoal da hipótese de incidência não indica o sujeito passivo da obrigação tributária, mas tão somente a pessoa que realiza o seu fato gerador e que, por isso, deve suportar o ônus econômico do tributo, mas não necessariamente recolhê-lo aos cofres públicos. O sujeito passivo da obrigação tributária está indigitado no critério subjetivo do comando normativo, podendo ele coincidir sobre a pessoa em destaque no aspecto pessoal da hipótese de incidência (quando será contribuinte) ou não (hipótese em que o sujeito passivo será responsável).

Importantíssima se faz a observação de que o sujeito ativo não pode tributar com IPVA os veículos de entes beneficiados pela Constituição da República com a incidência de norma imunizante, pois esta retira dos Estados a competência pra tributar esta situação. Não pode imposto atingir veículos de propriedade da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e das autarquias e fundações públicas instituídas ou mantidas pelo Poder Público, o que consiste na chamada imunidade recíproca, que será analisada posteriormente.

Atente-se que, neste ponto, a problemática enfrentada neste trabalho encontra terreno para se desenvolver. Muito já se discutiu acerca de quem seria o sujeito passivo da obrigação quando se opera a transação de alienação fiduciária em garantia de automóveis. Maior polêmica surge quando quem figura como devedor fiduciário é um ente político como, no caso em estudo, o município. Teriam eles legitimidade para figurar no polo passivo da obrigação tributária? Adiante serão buscadas respostas e este e outros questionamentos.

#### 2.3.1.2 Critério Quantitativo

O aspecto quantitativo da norma de incidência refere-se à alíquota e à base de cálculo do tributo que incidirá sobre o fato descrito. Este critério analisa os elementos necessários para que se apure o montante a ser carregado aos cofres públicos a título de tributo.

A base de cálculo é a extensão monetária que se considera como referência para o cálculo e apuração do valor devido. O Professor Paulo de Barros (2012, p.400),

brilantemente constata que a base de cálculo "apresenta três funções distintas: medir as proporções reais do fato, compor a específica determinação da dívida e confirmar, infirmar ou afirmar o verdadeiro critério material da descrição contida no antecedente da norma".

A base de cálculo é elemento de suma importância para a apuração do *quantum debeat*. Em regra, exsurge da riqueza manifesta com a ocorrência do fato previsto na hipótese de incidência, sendo-lhe vedado ultrapassar este limite, em respeito ao princípio da capacidade contributiva.

Sendo assim, seguindo as lições de Roque Carraza (2006, p. 76), a base de cálculo há que ser uma medida da materialidade da hipótese de incidência. No IPVA, em regra, a base de cálculo corresponde ao valor do veículo automotor, esclarecendo Paulo Roberto Coimbra da Silva (2011. p.102) que:

Por valor do veículo, entenda-se, seu valor venal intrínseco, ou seja, o valor a ser aferido em sua hipotética alienação em condições de livre mercado, sem levar em conta os eventuais acessórios dele destacáveis, a exemplo de rádio, speakers, CD ou DVD players, GPS, ou mesmo rodas especiais.

Vale lembrar ainda que a mera correção dos valores monetários da base de cálculo dispensa a edição de lei por expressa autorização do art. 97, § 2º do Código Tributário Nacional.

A alíquota, por seu turno, corresponde ao percentual que incidirá sobre a base de cálculo e que permite a constatação definitiva do montante devido. A Carta Política determina ser de competência do legislador ordinário estadual e distrital a fixação das alíquotas do IPVA, fixando o constituinte limites máximos às mesmas, como formas de evitar o confisco por parte dos entes tributantes.

A Emenda Constitucional n. 43/03 conferiu ao Senado Federal a tarefa de fixar as alíquotas mínimas deste imposto. Tal medida, como já afirmado, tem como razão evitar a guerra fiscal entre os Estados, impedindo assim que uns fixem alíquotas muito menores que outros e desta forma, atraíam proprietários de veículos de diferentes Unidades Federativas, retirando destas importante fonte de receita.

### **3 IMUNIDADE RECÍPROCA**

A problemática encarada neste trabalho sugere também uma breve análise do instituto das imunidades, notadamente da imunidade recíproca, como meio de estabelecer a legitimidade ou não da incidência do IPVA aos veículos adquiridos em alienação fiduciária por município. Integrariam tais automóveis o patrimônio deste ente político, ficando assim protegidas da exação?

A Constituição da República enuncia em seu art. 150, VI, as hipóteses de limitações ao poder de tributar, tolhendo dos entes tributantes competência para onerar determinadas situações com tributos. Para boa parcela da doutrina, as imunidades são normas de não incidência qualificadas constitucionalmente, as quais impedem a consagração de certos fatos da vida como hipóteses de incidência tributárias, na medida em que mutila a competência dos entes políticos.

Interessantíssimo também é o conceito proposto pelo professor Paulo de Barros Carvalho (2012, p. 236) para quem as imunidades são consideradas como:

Uma classe finita e imediatamente determinável de normas jurídicas, contidas no texto da Constituição da República e que estabelecem, de modo expresse, a incompetência das pessoas políticas de direito constitucional interno para expedir regras instituidoras de tributos que alcancem situações específicas e suficientemente caracterizadas.

Necessário esclarecer a diferença existente entre imunidade e demais institutos correlatos.

A imunidade não se confunde com a não incidência pura e simples em sentido estrito, sendo esta a simples falta de competência do ente político para tributar determinada situação por ausência de previsão constitucional, ou mesmo a tendo, não promove seu exercício.

Do mesmo modo, não pode ser confundida com a isenção. Enquanto a imunidade opera no âmbito da delimitação da competência, a isenção atua no exercício da mesma. A imunidade é regra constitucional, sendo por isso, sempre prevista no texto da Constituição da República, ao passo que a isenção, como opera no exercício legal da competência, é prevista em lei.

Vistas com brevidade as premissas básicas sobre o instituto das imunidades, podemos nos debruçar sobre a modalidade que interessa a este trabalho, analisando a imunidade recíproca.

Em seu art. 150, VI, alínea "a", a Carta Magna trata de estabelecer a vedação aos entes políticos de instituir impostos sobre patrimônio renda e serviços uns dos outros. Deste modo, o constituinte atua diretamente na competência tributária de tais entes, alterando-a para livrar certas situações, que normalmente seriam tributáveis, de serem alvejadas por impostos, tirando-as do alcance do poder tributar das pessoas políticas de direito público interno.

Trata-se de conclusão lógica do princípio da isonomia entre os entes políticos, decorrente do pacto federativo, constituindo medida protetiva a este, posto que impede que um ente federativo onere o patrimônio de outro. Tal entendimento é pacífico na jurisprudência dos Tribunais Superiores, tendo sido encampado no julgamento da ADI 939 pela Suprema Corte, quando se determinou a inconstitucionalidade do antigo IPMF (Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira), dentre outras razões, por violação ao princípio da imunidade recíproca, que é garantia da Federação.

Paulo de Barros Carvalho (2012, p. 240), seguindo posicionamento de ilustres doutrinadores como Francisco Campo, Oswaldo Aranha Bandeira de Mello e Geraldo Ataliba, enuncia que "se não houvesse disposição expressa nesse sentido, estaríamos forçados a admitir o princípio da imunidade recíproca, como corolário indispensável da conjugação do esquema federativo de Estado com a diretriz da autonomia municipal".

Continuando a análise do art. 150 da CR/1988, seu § 2º assim determina:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

§ 2º - A vedação do inciso VI, "a", é extensiva às autarquias e às fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, no que se refere ao patrimônio, à renda e aos serviços, vinculados a suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes.

O dispositivo em comento trata da chamada "imunidade recíproca por extensão ou extensiva", que acoberta o patrimônio, rendas e serviços das autarquias e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, quando vinculados às suas finalidades essenciais. Este é o requisito primordial à extensão da imunidade às autarquias e

fundações públicas, haja vista que sua ausência não obsta a exigência dos impostos que normalmente incidiriam.

O Supremo Tribunal Federal, no RE 407.099/RS e AC 1.550-2, firmou posição quanto a possibilidade de aplicação da imunidade recíproca às empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviços públicos obrigatórios e exclusivos do Estado. Tais julgados se mostram de grande relevância, uma vez que encampam entendimento até então inédito de estender a imunidade recíproca para além das hipóteses expressamente previstas no texto constitucional.

Já o § 3º do art. 150 do Texto Maior expressamente impõe a exclusão da imunidade em determinados casos:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

§ 3º - As vedações do inciso VI, "a", e do parágrafo anterior não se aplicam ao patrimônio, à renda e aos serviços, relacionados com exploração de atividades econômicas regidas pelas normas aplicáveis a empreendimentos privados, ou em que haja contraprestação ou pagamento de preços ou tarifas pelo usuário, nem exonera o promitente comprador da obrigação de pagar imposto relativamente ao bem imóvel.

Interessante foi o caso apreciado pelo STF no RE 407.099. Neste julgado, o Tribunal analisou a possibilidade de extensão da imunidade recíproca à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos. Se tomarmos por base os dispositivos constitucionais já comentados, a ECT, empresa pública que é, e que cobra preços por seus serviços, não estaria acobertada pela imunidade. Entretanto, indo na contramão de expressa determinação constitucional, o Supremo Tribunal Federal posicionou-se no sentido de que a ECT é beneficiada pela norma imunizante, sendo-lhe aplicável a norma do § 2º do art. 150, uma vez que presta o serviço de postagem, um serviço público obrigatório e exclusivo do Estado.

A imunidade recíproca é por expressa previsão constitucional atinente aos impostos. A vedação é que os entes tribuam com impostos o patrimônio, renda e serviços uns dos outros, porém, nada impede que taxas ou contribuições sejam exigidas, como na hipótese de um município que cobra Contribuição de Iluminação Pública de uma repartição pública federal.

Diante disso, fica clara a vedação ao Estado de cobrar IPVA dos veículos de propriedade de município, em virtude da existência de norma imunizante que limita a competência do ente tributante ao excluir esta situação de sua abrangência.

Entretanto, o que acontece quando o município não é proprietário do veículo, mas apenas detém a posse do mesmo, ou ainda a propriedade fiduciária, empregando-o em atividades de interesse público? Seria possível a incidência do imposto nestas hipóteses, ou ainda prevaleceria a norma imunizante? Buscaremos elucidar tais indagações a seguir.

#### **4 ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA EM GARANTIA**

Imaginemos o seguinte cenário, inspirado no exemplo trazido pelo professor Sebastião José Roque (2010, p. 36): Caio, desejando adquirir para si um automóvel, se dirige a vendedora TICIOCAR S/A para avaliar as opções disponíveis, e opta por um modelo cujo valor corresponde a R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais). Caio não tem à sua disposição a totalidade do valor cobrado pelo veículo, surgindo assim a necessidade de financiamento, o qual não pode ser concedido pela TICIOCAR S/A. O consumidor então, se dirige ao banco MEVIOCREC S/A, que se propõe financiar o valor do veículo, pagando a vendedora sessenta vezes de R\$ 1.000,00 (mil reais), operando-se desta forma, uma operação de compra e venda. Como forma de garantir o débito, Caio vende o automóvel a MEVIOCREC, que se torna a proprietária do automóvel, e que autoriza o consumidor a ficar na posse do mesmo, contanto que este se comprometa a arcar com o pagamento das parcelas da compra. Ao final dos 60 meses, adimplidas todas as prestações, a instituição financeira devolve a propriedade do veículo a Caio.

Esta singela situação exemplifica a alienação fiduciária em garantia, conhecida também pela sigla "AGF", um negócio jurídico complexo que apresenta características de diversos outros contratos, como do contrato de compra e venda, do contrato de garantia real e do de mútuo.

É um instituto criado pelo direito brasileiro, por influências dos direitos anglo e germânico, notadamente influenciado pelo *trust receipt*, instituto empregado na prática bancária na importação e exportação de bens, comercializados pelo sistema de *floor planning*. Nasceu da premente necessidade da sociedade, que se via privada de crédito

para adquirir bens de consumo. Buscando-se um meio de viabilizar tais operações, emergiu uma solução razoável para que este problema fosse contornado, a alienação fiduciária em garantia, uma nova espécie de garantia real.

Quanto à origem da alienação fiduciária em garantia, Sebastião José Roque (2010, pág. 121) lembra que:

Acreditamos que a introdução da AGF no Brasil tenha sido por influência do direito anglo e alemão. O que é patente, entretanto, é que ela está intimamente ligada ao crédito; sua evolução acompanha a evolução do crédito. Os direitos creditórios foram regulados na antiga Roma, mas, com o desenvolvimento do crédito, os romanos sentiram a necessidade da sua proteção e valorização, surgindo, em consequência, as garantias. A princípio foram apresentados o penhor, a hipoteca e a anticrese. Com o tempo, foram ampliados os direitos reais, o jus in re aliena (direitos sobre coisas alheias), estendendo-se as garantias ao crédito. Surgiu entre nós a alienação fiduciária em garantia como novo tipo de direito real, pautada sempre no objetivo de dar segurança e valor ao crédito.

O art. 1º do Decreto-lei nº 911/1969, alterando a redação do art. 66 da Lei 4.728/65, se dispõe a estabelecer um conceito para o instituto em análise:

Art. 1º. A alienação fiduciária em garantia transfere ao credor o domínio resolúvel e a posse indireta da coisa móvel alienada, independentemente da tradição efetiva do bem, tornando-se o alienante ou devedor em possuidor direto e depositário com todas as responsabilidades e encargos que lhe incumbem de acordo com a lei civil e penal.

Na alienação fiduciária em garantia verifica-se a presença da chamada propriedade resolúvel, disciplinada no Código Civil em seus arts. 1359 e 1360. Consiste numa modalidade totalmente atípica de propriedade, onde o proprietário não detém a posse do bem. Não é uma propriedade absoluta ou plena. É fadada à sua extinção, sem que haja a necessidade de aquiescência do proprietário, por previsão ínsita ao contrato, mas desde que cumprida a obrigação principal. (ROQUE, 2010, p.37)

A propriedade resolúvel não confere àquele que a detém, os direitos inerentes à propriedade plena, não podendo exercer os direitos que dela advém, quais sejam, de usar, gozar e dispor do bem.

Na alienação fiduciária de um veículo, a instituição financeira se mantém com a propriedade do bem, mas não detém a sua posse. Tal propriedade funciona como meio de garantia real ao cumprimento do contrato. Uma vez adimplida a obrigação, a instituição financeira deixa de ostentar o título de proprietária, repassando-o àquele que

era chamado devedor-fiduciário, que então poderá exercer todos os direitos decorrentes do direito de propriedade, inclusive alienar o bem.

Importante destacar que o contrato de alienação fiduciária não se confunde com o de *leasing* mercantil. Ambas são modalidades contratuais bastante difundidas nas operações de financiamento automotivo. Entretanto no *leasing*, a instituição financeira adquire o bem em seu nome e o repassa a terceiro, a título de aluguel, sendo concedida ao final do pagamento das prestações, a opção de compra. A diferença se evidencia também no caso de medidas judiciais protetivas em caso de inadimplência do contrato. Na alienação fiduciária em garantia, o meio hábil para se reaver o bem é a ação de busca e apreensão, onde o veículo será confiscado e alienado em hasta pública a terceiros para saldar o débito. Já no *leasing* financeiro, o meio judicial idôneo a reaver o bem é a ação de reintegração de posse, onde a instituição financeira irá perquirir a devolução do bem do qual exerce a propriedade.

Já sabemos que, no IPVA, o proprietário do veículo automotor é quem deve figurar como sujeito passivo da exação. Assim, em tese, deve recolher o tributo aquele que a lei considerar como o proprietário. Tomando com base este argumento, alguns Estados têm imputado às instituições financeiras o dever de pagar o imposto, entendimento que se revela equivocado.

Há que se ter em mente que, apesar de a instituição financeira se manter com a propriedade do veículo, serve apenas como garantia ao contrato de mútuo firmado entre ela e o devedor-fiduciário, não detendo ela a propriedade plena do bem, como já explicitado acima, e nem interesse em adquiri-la, já que mesmo quando inadimplido o contrato, a financeira deve, ao reaver o bem, aliená-lo de imediato para saldar o débito existente. De outro lado, o devedor fiduciário é quem efetivamente se comporta como proprietário do automóvel, podendo dele usar e gozar, e adquirindo o direito de dispor e o título definitivo de proprietário assim que adimplir com todas as prestações do contrato, quando deixará o veículo de ser a própria garantia do negócio.

Deste modo, não poderia o Estado exigir da instituição financeira o pagamento do imposto sobre a propriedade de veículos automotores, devendo o fazer do devedor-fiduciário.

## **5 O IPVA E A ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA EM GARANTIA EM VEÍCULOS ADQUIRIDOS POR MUNICÍPIO**

Vistos os institutos que integram o cenário do polêmico tema, passemos agora à análise da problemática em si.

Quando o legislador constituinte optou por eleger o estado de "ser proprietário" como elemento material que autoriza a incidência do IPVA, não o fez à toa. Diante tudo que já foi exposto até aqui sobre este tributo, podemos inferir que, de acordo com o conceito constitucional, aquele que figura como sujeito passivo do imposto não é aquele que apenas tem o domínio útil, mas sim o real proprietário do bem, ou seja, aquele que pode exercer todos os direitos inerentes à propriedade: usar, gozar e dispor.

Considerando-se que a propriedade é instituto de direito privado, é preciso atentar para o que dispõe o artigo 110 do Código Tributário Nacional:

Art. 110. "A lei tributária não pode alterar a definição, o conteúdo e o alcance de institutos, conceitos e formas de direito privado, utilizados, expressa ou implicitamente, pela Constituição Federal, pelas Constituições dos Estados, ou pelas Leis Orgânicas do Distrito Federal ou dos Municípios, para definir ou limitar competências tributárias".

O dispositivo em questão prima pelo respeito que deve prestar o legislador tributário aos conceitos, conteúdos, alcances e formas dos institutos do direito privado veiculados nas Constituições da República, dos Estados ou nas Leis Orgânicas do Distrito Federal ou dos Municípios, quando no momento de definição ou limitação de competências.

Em relação ao citado artigo, Paulo Roberto Coimbra Silva (2011, p. 37-38), faz relevante comentário:

Importante observar que, ainda que inexistente fosse o art. 110 do Digesto Tributário, ou viesse ele a ser suprimido do ordenamento jurídico pátrio, não poderia o legislador tributário ordinário afastar-se dos conceitos, formas e institutos jurídicos presentes no texto constitucional e já definidos em outros ramos didaticamente autônomos do Direito. Com efeito, vazias de sentido seriam as normas constitucionais responsáveis pela outorga e limitação da competência tributária caso pudessem os seus destinatários (os legisladores ordinários) alterar ou estender o significado semântico de seu texto, alardeando a sua própria aptidão legislativa fixada na Constituição e, eventualmente, usurpando competência tributária alheia.

Em outras palavras, mesmo que o art. 110 deixasse de existir, a proibição para que o legislador tributário infraconstitucional altere conceitos e institutos do direito privado, expressos no texto constitucional e estabelecidos por outros ramos da ciência jurídica

como forma de ampliar sua competência e tributar fatos e situações não previstas pelo constituinte, ainda persistiria, posto se tratar de decorrência lógica do sistema, construído com base no respeito aos comandos da *Lex Mater* acerca da limitação da competência tributária. Deste modo, não poderia o legislador estadual alterar os conceitos de determinados institutos para abarcar uma gama maior de situações como fatos tributáveis.

Assim, conforme este entendimento, não poderiam os Estados e o Distrito Federal prever outra situação como hábil a autorizar a cobrança do IPVA, que não a propriedade de veículo automotor, em que pese deterem competência legislativa plena em virtude da inexistência de normas gerais sobre o imposto.

Desta maneira, e como já dito acima, ficaria fácil constatar a vedação ao legislador ordinário estadual e distrital em deturpar o conceito de propriedade para incluir na hipótese de incidência situações outras que não previstas pelo texto constitucional, onerando pessoas diversas do proprietário, cujo conceito é expresso no art. 1.228 do Código Civil:

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

Seguindo a literalidade texto constitucional e as determinações do Diploma Civil, aquele que possui um veículo automotor terrestre, podendo dele usar, gozar e dispor está apto a figurar como sujeito passivo do imposto.

O multicitado Paulo Roberto Coimbra e Silva (2011, p. 39), quanto à propriedade que enseja a tributação pelo IPVA, ainda faz interessante observação:

Digno de nota não ser qualquer propriedade de veículos automotores alcançada pela incidência tributária, porquanto esta ocorrerá somente quando o veículo for adquirido ou utilizado como um bem de consumo durável destinado ao deslocamento físicos de pessoas e/ou bens.

Atente-se que, por vezes, os Estados prequiriram a tributação com IPVA de fato diverso da propriedade de veículo, tomando também a posse como fato autorizativo da incidência. A exemplo disso, podemos citar a Lei nº 7.431 de 17/12/1885 do Distrito Federal, que instituindo o imposto, previu como fato gerador da obrigação "a propriedade, o domínio útil ou a posse legítima do veículo automotor", em seu art. 1º, § 5º.

Art. 1º - É instituído, no Distrito Federal, o imposto sobre a propriedade de veículos automotores devido anualmente, a partir do exercício de 1986, pelos proprietários de veículos automotores registrados e licenciados nesta Unidade da Federação.

§ 5º Fato gerador do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA é a propriedade, o domínio útil ou a posse legítima do veículo automotor.

Tal prática já foi considerada por parte da doutrina como equivocada, tendo em vista que o fato descrito no comando constitucional e que autoriza a trinitação é a propriedade de veículos automotores. Defensores deste posicionamento, como o professor José Eduardo Soares de Melo, citado por Leandro Paulsen (2004, p. 224) entendem que:

A posse de veículo (a título precário ou mera detenção), por si só, não representa o fato impositivo do imposto, não se vinculando à propriedade do bem, nem ao menos demonstrando capacidade econômica do sujeito passivo (elemento ínsito ao proprietário).

Asseveram ainda que o texto constitucional elegeu um único direito real apto a ensejar a incidência do imposto em estudo, e tal direito é a propriedade.

Tal entendimento se revela coerente quando analisado sob o prisma da posse precária ou mera detenção. Entretanto, há casos mais complexos que não podem ser solucionados como o simples raciocínio acima explicitado. Um deles diz respeito à posse oriunda da alienação fiduciária. Seria ele capaz de autorizar a incidência do imposto sobre a propriedade de veículos automotores?

A resposta a esta indagação, para doutrina majoritária é afirmativa.

Parcela considerável da doutrina, em posição corroborada por diversos tribunais, defende o entendimento de que não há óbice à incidência do IPVA nos veículos adquiridos em alienação fiduciária (assim como no arrendamento mercantil ou venda com reserva de domínio), isso porque o legislador pode promover a alteração do critério subjetivo da norma, passando a indicar como sujeito passivo pessoas diversas do proprietário. Mais uma vez citamos o professor Paulo Roberto Coimbra e Silva (2011, p. 41) que esclarece que:

(...) não se modifica a hipótese de incidência do imposto, que continua sendo a propriedade veicular, não obstante possa a lei apontar como sujeito passivo pessoa diversa (o titular da posse).

Esta é justamente a linha de raciocínio adotada pelos Estados Federados para exigir o tributo em virtude da posse oriunda de negócios como o da alienação fiduciária, sendo este expediente aceito, de maneira geral. Entretanto, esta prática encontra limites. Não é se pode apontar como sujeito passivo pessoa qualquer. Exige-se que ela tenha relação com o fato tributável, como ocorre com o devedor fiduciário, que se mantém na posse direta do veículo de maneira pacífica e incontestável, portando-se como verdadeiro proprietário.

Importante questão diz respeito à posse de veículos por parte de entes públicos, como Municípios, que decorrem do negócio jurídico em análise. Discute-se se os Estados poderiam tributar com IPVA os veículos adquiridos por Municípios em alienação fiduciária em garantia?

A discussão ainda é acalorada e carece de posicionamento jurisprudencial consolidado a respeito. Entretanto, em recente decisão, o pleno do STF, por unanimidade, pronunciou-se no sentido de reconhecer repercussão geral ao recurso extraordinário em manejo pelo Estado de Minas Gerais que almeja cobrar IPVA dos veículos adquiridos em alienação fiduciária pelo Município de Juiz de Fora (RE 727.851/MG), sendo este o *leading case* que nortear o debate.

REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 727.851  
MINAS GERAIS

RELATOR :MIN. MARCO AURÉLIO

RECTE.(S) :ESTADO DE MINAS GERAIS

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

RECDO.(A/S) :MUNICIPIO DE JUIZ DE FORA ADV.(A/S) :EDUARDO  
DA MATTA MACHADO DIAS DE CASTRO E OUTRO(A/S)

IPVA – AUTOMÓVEL – ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA – RELAÇÃO JURÍDICA A ENVOLVER O ESTABELECIMENTO FINANCEIRO E O MUNICÍPIO – IMUNIDADE RECÍPROCA ADMITIDA NA ORIGEM – RECURSO EXTRAORDINÁRIO – REPERCUSSÃO GERAL CONFIGURADA. Possui repercussão geral a controvérsia relativa à incidência da imunidade recíproca, prevista no artigo 150, inciso VI, alínea “a”, da Carta da República, no tocante ao Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA a recair em automóvel alienado fiduciariamente por instituição financeira a município.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, reputou constitucional a questão. O Tribunal, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada. (RE 727.851/MG)

Conforme se extrai do pronunciamento do Min. Marco Aurélio, o referido recurso foi interposto pelo Estado de Minas Gerais visando atacar decisão oriunda do Tribunal de Justiça mineiro, que através de sua Oitava Câmara Cível prolatou decisão no sentido de desprover os Embargos Infringentes n. 1.0024.03.990786-0/008, manifestando o entendimento de que os veículos alienados fiduciariamente pelo Banco ABN Amro Real S.A. ao município de Juiz de Fora, e que estejam sob a posse direta deste, são contemplados com a imunidade recíproca do art. 150, VI, alínea "a", afastando-se, deste modo, a incidência do imposto sobre a propriedade de veículos automotores. O Tribunal mineiro asseverou ainda que, embora "alienados fiduciariamente, os veículos encontram-se incorporados ao patrimônio do município e afetados às finalidades públicas, motivo pelo qual devem receber o tratamento destinado aos bens públicos". O Estado de Minas Gerais então, em sede de recurso extraordinário, alegou ofensa ao citado art. 150, VI, "a" da Carta Magna de 1988, haja vista que os automóveis em questão são de propriedade da instituição financeira, não integrando o acervo patrimonial do município, que detém a mera posse do veículo, o que não permite sua caracterização como bem público. O Estado-membro sustenta assim, que a incidência do IPVA tem como alvo a propriedade dos veículos da instituição financeira e não o depósito que o município titulariza, apontando ainda a inexistência de relação jurídico tributária entre o Estado de Minas Gerais e o Município de Juiz de Fora, mas sim entre aquele e o particular alienante fiduciário.

A questão é carregada de polêmica. De um lado se defende a incidência da imunidade recíproca aos automóveis adquiridos pelo município e que são empregados de forma a atender o interesse público. De outro, sustenta-se o entendimento de que não se pode privar os Estados de tal receita, haja vista que a cobrança se revelaria legítima.

O município, com razão, busca evitar que seu patrimônio onerado pelo imposto, uma vez que os veículos o integrariam, não por serem de sua propriedade em sentido estrito, mas por serem empregados em atividades que buscam atender finalidades públicas, merecendo, por isso, o manto de proteção da imunidade. O Estado Federado, por seu turno, busca a cobrança do IPVA exigindo-o das instituições financeiras, em virtude de as considerarem proprietárias dos veículos.

Cabe aqui lembrar o que já fora afirmado linhas acima: é um erro por parte do Fisco estadual exigir o imposto da instituição financeira, posto que a propriedade que a

mesma detém é resolúvel, não é propriedade plena. A financeira não está autorizada a usar, gozar e dispor do veículo, de maneira que a propriedade em questão funciona apenas como uma garantia ao contrato firmado com o devedor fiduciário, o que termina por descaracterizá-la como proprietária em sentido estrito. O título de propriedade que ostenta é meramente para expressar a existência do gravame de garantia real que paira sobre o bem.

Ademais, como também já comentado, o credor fiduciário não tem sequer interesse na propriedade do veículo, já que dela não tira qualquer proveito, uma vez que, repise-se, funciona apenas como meio de garantia real. Tanto assim que, uma vez constatada a inadimplência, a própria financeira pode retomar o bem, mas deve proceder de imediato a sua alienação a terceiros, sendo-lhe vedado expressamente pelos arts. 1.364 e 1.365 do Código Civil que mantenha o automóvel para si, conforme podemos atestar:

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

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

Resta clara, portanto, a vedação aos Estados para exigir das citadas instituições bancárias o pagamento do IPVA como sujeito passivo do imposto. Entretanto, por diversas vezes não é o que verificamos na prática, tendo alguns dos legisladores estaduais considerado o credor fiduciante como sujeito passivo do imposto, como ocorre na Bahia, que considera como sujeito passivo o proprietário e o possuidor a qualquer título, segundo os arts. 8º e 9º da Lei n. 6.348/91, valendo-se disso para enquadrar a financeira no polo passivo obrigacional. Conforme já afirmado, é admissível que as legislações estaduais apontem outra pessoa como sujeito passivo da obrigação, mas lembremos que deve ela manter relação com o fato tributável, de maneira que na AGF, tal pessoa há que ser o devedor fiduciário e não a instituição credora, pois o primeiro é quem se mantém na posse direta e pacífica do veículo e se porta como verdadeiro proprietário, ao passo que a segunda é mera credora. O título de propriedade lhe serve como garantia de um negócio jurídico, não tendo interesse, nem a intenção de se portar como proprietária.

Para alguns, até mesmo para considerar as financeiras responsáveis solidárias, os entes políticos encontram certos entraves, não podendo determinar tal responsabilidade em

suas legislações estaduais a seu bel prazer, tendo em vista que o instituto é disciplinado pelo Código Tributário Nacional, devendo os entes federados observância a estas determinações.

Diante disso, restou instalado um conturbado cenário onde certos Estados-membros respeitavam literalmente o conceito constitucional de proprietário, e outros incluíam a instituição financeira como sujeito passivo da exação.

Foi com base em situações como esta e na latente necessidade de uniformização das normas atinentes ao IPVA, que se reuniram em Brasília, no ano de 1986, os Secretários de Fazenda e Finanças dos Estados e do Distrito Federal, para assinar o Protocolo IPVA 01/86, que em sua alínea "f" estabelece que o devedor fiduciário seria "o responsável pelo imposto do veículo adquirido com alienação fiduciária em garantia". Atente-se que a expressão "responsável" é empregada aqui como referência àquele que pagará o imposto, e não em termo técnico.

Ficava então autorizado o Estado a cobrar o imposto do devedor fiduciário, e é assim que a maioria deles procede, amenizando um pouco a polêmica. Mas, voltando ao cerne da questão: e quando o devedor em questão for um ente público, tal qual um município?

Nesta hipótese, a mesma ideia acima explicitada quanto a possibilidade incidência e cobrança para o devedor particular poderia ser aplicada, isso se não houvesse a determinação do art. 150, VI, alínea "a" da CR. Em nosso sentir, a exigência do tributo em face do município não é permitida, vez que o exercício da competência pelo legislador estadual estaria obstada pela norma imunizante.

Os veículos adquiridos por municípios, bem como pelos demais entes políticos, se prestam somente a um fim: atender aos interesses públicos, seja qual for a natureza da aquisição dos referidos automóveis. São viaturas, ambulâncias, veículos de fiscalização, de transporte público etc. Todos eles integram o acervo de bens municipais e todos eles são empregados em finalidades de interesse coletivo, ainda que muitas vezes ocorram atos ilegais por parte dos prepostos do ente público, que os empregam em atividades de seu interesse privado. Mas estas não passam de lamentáveis exceções, devendo o Direito se pautar pela regra.

Os veículos alienados fiduciariamente ao município não integram o patrimônio da financeira credora, por todas razões exaustivamente já expostas. Não se pode prosperar,

assim, a tese do Estado de Minas Gerais no recurso extraordinário ainda a ser julgado pela Suprema Corte.

Os veículos adquiridos pelo município em alienação fiduciária em garantia devem ser equiparados àqueles que já são de sua propriedade plena e incontestável, já que ambos se prestam ao mesmo fim, atender a finalidades de interesse público, devendo, portanto, serem considerados patrimônio municipal e, por consequência, bens imunes.

Analogicamente, a mesma ideia pode ser empregada para os veículos adquiridos nos mesmos moldes pela União, ou até mesmo pelo próprio Estado membro. Deve haver a proteção pela norma de imunidade nestes casos. Do contrário, se fosse permitida a tributação, geraria a inadmissível situação dos entes públicos sendo onerados em seu patrimônio pelo imposto estadual, ou outra ainda mais esdrúxula, o Estado ou Distrito Federal figurando como devedor fiduciário e recolhendo IPVA em seu próprio favor.

Há que se lembrar que o contrato de alienação fiduciária em garantia é um negócio jurídico firmado, em regra, por particulares. Nele, relembre-se, a instituição financeira adquire um veículo automotor com a finalidade de repassá-lo em mútuo ao devedor, mantendo a propriedade como garantia de adimplemento do contrato. Lembremos ainda que aos entes federados é dado celebrar contratos como se particular fossem. Em tais casos, se despem de suas prerrogativas para firmar um negócio jurídico na condição de ente privado, o que pode ocorrer quando pactuam contrato de alienação fiduciária. Mesmo nestes moldes, há que se levar em consideração que os veículos adquiridos servirão à coletividade e integrarão o patrimônio público, razão pela qual, merecem a proteção da norma constitucional de imunidade.

## **6 CONCLUSÃO**

Diante todo o descortinado até aqui, resta concluir que a cobrança do IPVA quando o município adquire veículo via contrato de alienação fiduciária não pode ocorrer, tendo em vista que tais automóveis devem ser considerados como integrantes do patrimônio municipal, em virtude de serem sempre empregados de modo a atender as necessidades

públicas, demandam, por isso, a proteção da imunidade constitucionalmente prevista no art. 150, VI, alínea "a".

Reafirma-se que a instituição financeira credora fiduciária não mantém a propriedade plena do veículo, razão pela qual não se pode exigir dela o recolhimento do imposto. A propriedade que o credor fiduciário detém serve apenas como garantia real, assegurando o adimplemento do contrato, não conferindo a ele todos os direitos que decorrem da propriedade.

Ao Estado e ao Distrito Federal é admitida a possibilidade de cobrança do IPVA nas hipóteses em que o particular figura como devedor fiduciário, vez que, numa interpretação ampliativa, permite-se que o mesmo redirecione a cobrança para pessoa que tenha relação com o fato gerador do tributo (o que para alguns continua sendo uma prática equivocada, haja vista que se desrespeita o conceito constitucional de proprietário, para admitir a cobrança do tributo de pessoas outras que não ele).

O município, que mantém a posse do veículo, apesar de não deter o título de proprietário até o adimplemento do contrato, é beneficiado pelo instituto da imunidade recíproca, que afasta a incidência de imposto sobre os veículos adquiridos por ele em alienação fiduciária, pois como já afirmado, devem ser considerados como seu patrimônio, em virtude de atender a finalidades públicas.

Como dito, a questão é por demais polêmica. O entendimento aqui apresentado é aquele que consideramos ser o mais plausível, em que pese serem respeitáveis as posições contrárias. Vale a pena prestar atenção nos futuros posicionamentos do Pretório Excelso quanto ao tema, que criarão precedentes importantes para dirimir esta questão que provoca intensas discussões na doutrina nos tribunais país afora.

## **REFERÊNCIAS**

ALMEIDA, Ricardo Alexandre. **Direito Tributário Esquematizado**. 5ª ed, São Paulo, Método, 2011.

BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria Geral do Direito Tributário**. São Paulo, Saraiva, 1998.

CARRAZA, Roque. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 24ª ed, Malheiros, São Paulo, 2008.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 24ª ed., Saraiva, São Paulo, 2012.

COELHO, Sacha Calmon Navarro. Periodicidade do Imposto de Renda II, Mesa de Debates. In **Revista de Direito Tributário** nº 63, Malheiros, p.51.

PAULSEN, Leandro et MELO, José Eduardo Soares de. **Impostos Federais, Estaduais e Municipais**. 1ª ed., Livraria do Advogado, Porto Alegre, 2004.

SILVA, Paulo Roberto Coimbra e. **IPVA, Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores**. 1ª ed., Quartier Latin, São Paulo

ROQUE, Sebastião José. **Da Alienação Fiduciária em Garantia**. 1ª ed, Ícone, São Paulo, 2010.

BICHARA, Luiz Gustavo. ESTEVES, Wolmar Francisco. **IPVA e contratos de Alienação Fiduciária**. Valor Econômico, 23 set 2014. Disponível em: <<http://www.ibet.com.br/ipva-e-contratos-de-alienacao-fiduciaria/>>. Acesso em jan./2015.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Pleno. **Recurso Extraordinário** nº 134.509/AM. Relator: MINISTRO. Marco Aurélio. DF:13 set.2002. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo270.html>. Acesso em: jan./2015.