

17/02/2022

PLENÁRIO

**REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO
1.357.421 SÃO PAULO**

RELATOR : **MINISTRO PRESIDENTE**
RECTE.(S) : **OURO VERDE LOCACAO E SERVICO S.A.**
ADV.(A/S) : **ARNALDO CONCEICAO JUNIOR**
ADV.(A/S) : **MARCELO MARQUES MUNHOZ**
RECDO.(A/S) : **ESTADO DE SAO PAULO**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO**

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

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, reputou constitucional a questão. O Tribunal, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada.

ARE 1357421 RG / SP

Ministro LUIZ FUX

Relator

**REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO
1.357.421 SÃO PAULO**

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

MANIFESTAÇÃO: Trata-se de agravo nos próprios autos objetivando a reforma de decisão que inadmitiu recurso extraordinário interposto por OURO VERDE LOCAÇÃO E SERVIÇO S/A, com arrimo na alínea *a* do permissivo constitucional, contra acórdão proferido pela 6ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, que assentou:

“EXTINÇÃO DO PROCESSO – Impossibilidade - Litispendência parcial - Inocorrência - Inexistência de tríplice identidade entre a ação anulatória proposta pela apelante e os presentes embargos à execução fiscal - Processo em condições de

ARE 1357421 RG / SP

imediate julgamento, nos termos do art. 1.013, I, § 3º, do CPC.

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

Os embargos de declaração opostos foram desprovidos (Doc. 9).

Nas razões do apelo extremo, a parte recorrente sustenta preliminar de repercussão geral e, no mérito, aponta violação aos artigos 1º, IV, 5º, XIII, XXII, XXXV e LV, 146, III, a, 150, I, II, IV e V, 155, III, e 170, parágrafo único, da Constituição Federal (Doc. 11). Alega estar presente o requisito da repercussão geral, pois a temática deduzida ultrapassa o mero interesse subjetivo das partes, alcançando “todas as empresas sujeitas ao recolhimento do IPVA na locação de veículos exigido pela Recorrida com base na Lei estadual nº 13.296/2008”. Aduz que, por se discutir o “regime constitucional aplicável ao referido tributo”, a decisão desta Suprema Corte produzirá “efeitos sobre o panorama político, jurídico e social da coletividade”. Em complemento, menciona a pendência de julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.376 - na qual se questionam dispositivos da Lei Estadual 13.296/2008 - e o reconhecimento da repercussão geral em caso análogo, no ARE 784.682, reatuado como RE 1.016.605 (Tema 708).

No mérito, requer a nulidade do acórdão dos embargos de declaração por inobservância dos artigos 5º, XXXV e LV, da Constituição. Não reconhecida a nulidade, afirma que “O sujeito ativo do IPVA não compete ao Estado que o veículo circule ou transite e sim onde está registrada a propriedade”, de modo que, “ao se julgar constitucional o IPVA incidente na

ARE 1357421 RG / SP

locação de veículos previsto no artigo 3º, inciso X, alíneas 'b' e 'c' e § único da Lei estadual nº 13.296/2008, o v. Acórdão ora recorrido acabou por violar o artigo 155, inciso III, da Constituição Federal de 1988". Nesse ponto, sustenta que, a despeito da competência legislativa plena decorrente do artigo 24, § 3º, da Constituição Federal, em razão da ausência de norma geral nacional, "não é dado aos Estados e ao Distrito Federal ultrapassarem os limites da competência estabelecida na própria Constituição Federal", discorrendo sobre o conceito de propriedade como regra matriz para incidência do IPVA.

Assinala, ainda, com o disposto nos artigos 120 do Código de Trânsito Brasileiro e 127 do Código Tributário Nacional, a versarem sobre o local de registro do veículo e o conceito de domicílio tributário. Assevera que *"a Recorrente elegeu como seu domicílio o local onde está estabelecida a sua sede, localizada em Curitiba, no Estado do Paraná, há mais de 45 anos (muito antes da existência do IPVA e desta guerra fiscal estabelecida entre os Estados)"* e que *"a escolha do lugar onde determinada empresa fixará seu domicílio compete integralmente a ela, não podendo a Administração Fiscal afastar esse direito ou estabelecer domicílios diversos dos eleitos, sob pena de violar preceitos consagrados pelos artigos 1º, IV, 5º, inciso XIII, 150, inciso V e 170 da Constituição Federal".* Afirma que *"Pela nova lei [Lei estadual 13.296/2008], o simples fato de haver circulação do veículo locado dentro do Estado de São Paulo gera a obrigação, tanto do proprietário como do locatário, de recolher o referido imposto ao erário paulista, independentemente desse veículo estar registrado em outro Estado, ao qual já recolhido o IPVA."*

Argumenta, ainda, que o Estado de São Paulo *"invadiu a competência de outros Estados e instituiu verdadeira bitributação, pois (...) recolhe o IPVA ao Estado do Paraná porque (...) está obrigada pela Lei estadual nº 14.260/2003"*, de forma que a lei paulista *"está tributando o mesmo fato gerador (ser proprietário de veículo automotor), do mesmo contribuinte, cujo imposto já fora recolhido ao Estado onde se encontra registrado referido veículo, sendo inaplicável à espécie a alegação de que seu artigo 26 evitaria"*.

Impugna o *"artigo 3º, inciso X, alíneas 'b' e 'c', da Lei Estadual nº 13.296/2008, que determinou como critério temporal da incidência do IPVA"* e o

ARE 1357421 RG / SP

“artigo 4º, § 1º, item 2, alíneas ‘b’ e ‘c’, do mesmo diploma legal”, que teria estabelecido critério espacial quanto ao estabelecimento de locadora e o domicílio do locatário “desconsiderando se os veículos foram adquiridos pelo domicílio sede da empresa Locadora localizado fora do Estado de São Paulo, ou se os veículos estão registrados em outro Estado”. Afirma, também, que o Estado de São Paulo impôs “obrigações acessórias às empresas locadoras estabelecidas em outros Estados (...) tal como a de proceder a inscrição no Cadastro de Contribuintes do IPVA e prestar informações sobre veículos locados, como o fez nos artigos 33 e 37, III, da Lei Estadual nº 13.296/2008” e “descumpriu as garantias constitucionais ao DIREITO AO LIVRE EXERCÍCIO DA ATIVIDADE ECONÔMICA e à LIVRE À LOCOMOÇÃO NO TERRITÓRIO NACIONAL”. Assim, por estar sendo “compelida” a “praticar o fato gerador do IPVA supostamente incidente sobre a locação de veículos (...) de tributo não se trata, mas sim de confisco, vedado pelo inciso IV do artigo 150 da Constituição Federal, restando, por conseguinte, violados o direito à liberdade e à propriedade”, além de ofender o artigo 150, V, da CRFB, por tributar “veículos registrados em outros Estados, mas que circulam no Estado de São Paulo”.

Argui, quanto ao “artigo 9º, § 1º, da Lei Estadual nº 13.296/2008”, haver ofensa à isonomia tributária, pois “ao conceder redução de cinquenta por cento da alíquota somente para os veículos registrados neste Estado, estar-se-á instituindo tratamento desigual entre contribuintes que se encontram em situação equivalente, isto é, entre locadoras de veículos”. As razões recursais prosseguem com a alegação de inconstitucionalidade do “incisos VIII, IX e X do artigo 6º da Lei Estadual nº 13.296/2008, ao estender a responsabilidade solidária pelo pagamento do IPVA, sem benefício de ordem, a diversas pessoas envolvidas na locação (...) na medida em que altera, sem autorização constitucional, as regras de responsabilidade tributária previstas no Código Tributário Nacional (artigos 134 e 135)”.

Por fim, entende haver inconstitucionalidades no que concerne à penalidade tributária, uma vez que “antes da inscrição do débito em dívida ativa, a multa, nos termos do caput do artigo 27 da Lei estadual nº 13.296/2008, é correspondente a 0,33% (trinta e três centésimo por cento) ao dia até o montante máximo de 20% (vinte por cento) e, após a inscrição em dívida ativa,

ARE 1357421 RG / SP

nos termos do parágrafo único do referido artigo a multa corresponderá simplesmente a 100% (cem por cento) do valor do imposto”, o que afrontaria a razoabilidade, a proporcionalidade e o não-confisco em matéria tributária.

A parte recorrida deixou fluir *in albis* o prazo para apresentação de contrarrazões ao recurso extraordinário (Doc. 12, p. 4).

A Presidência da Seção de Direito Público do Tribunal de origem determinou o retorno dos autos à Turma Julgadora, para eventual juízo de retratação em relação ao Tema 708 da Repercussão Geral (Doc. 12, p. 7). Em juízo negativo de retratação, a Turma considerou existência de *discrímen* com o referido tema e manteve o acórdão recorrido, *in verbis*:

“APELAÇÃO - Julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.016.605/MG (Tema nº 708), com o retorno dos autos à apreciação da Turma Julgadora para eventual adequação da fundamentação e/ou manutenção da decisão - Hipótese distinta - Não sendo o caso de retratação, mantem-se o acórdão.” (Doc. 13)

Os embargos de declaração opostos a este último acórdão, com a finalidade de ser *“aplicada a tese sedimentada no Tema 708”* (Doc. 14, p. 8), foram desprovidos (Doc. 15).

O Presidente da Seção de Direito Público do Tribunal *a quo* negou seguimento ao recurso extraordinário em relação aos Temas 660 e 895 da Repercussão Geral e o inadmitiu quanto às demais matérias por entender que encontraria óbice nas Súmula 279, 280 e 282 do STF e que o acórdão recorrido estaria em harmonia com a jurisprudência do STF (Doc. 17), o que ensejou a interposição deste agravo (Doc. 19), impugnando apenas a parte da decisão que não aplicou o regime da repercussão geral.

É o relatório. **Passo a me manifestar.**

Ab initio, resalto que foram devidamente observados os requisitos de admissibilidade do presente recurso extraordinário. A matéria constitucional está devidamente prequestionada e a solução da

ARE 1357421 RG / SP

controvérsia prescinde de interpretação da legislação ordinária e de revolvimento do conjunto fático-probatório. Assim, afasto os óbices apontados pela decisão ora agravada e passo ao exame do recurso extraordinário.

Cumpra delimitar a questão principal controvertida nos autos, qual seja: **constitucionalidade da cobrança do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) por Estado diverso da sede de empresa locadora de veículos, quando esta possuir filial em outro estado, onde igualmente exerce atividades comerciais (distinção do Tema 708, RE 1.016.605).**

A matéria aqui suscitada possui densidade constitucional suficiente para o reconhecimento da existência de repercussão geral, competindo a esta Suprema Corte definir – à luz dos preceitos constitucionais sobre o IPVA, a competência legislativa, a impossibilidade de bitributação, a livre circulação de pessoas e bens, a isonomia tributária e a extensão da responsabilidade tributária a terceiros – se a Lei 13.296/2008 do Estado de São Paulo, pode submeter locadora de veículos ao recolhimento de IPVA relativo aos automóveis colocados para locação naquele Estado, mesmo que a empresa seja sediada em outro Estado da federação, onde realiza o registro de toda sua frota e recolhe referido tributo, e ainda submeter seus clientes locatários como responsáveis solidários da obrigação tributária. Discute-se, ademais, questões acessórias relativas à proporcionalidade e vedação ao confisco na seara tributária no que concerne à penalidade de multa tributária, imposta após a inscrição do débito em dívida ativa.

Avulta, igualmente, a relevância da causa pelo julgamento de mérito do Recurso Extraordinário 1.016.605 (Red. p/ acórdão Min. Alexandre de Moraes, Tema 708 da Repercussão Geral) e da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.612 (Rel. Min. Dias Toffoli), bem como o início de julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.376 (Rel. Min. Gilmar Mendes), esta última ajuizada exatamente contra dispositivos da Lei 13.296/2008 do Estado de São Paulo, impugnados neste recurso extraordinário.

Demais disso, a temática revela potencial impacto em outros casos,

ARE 1357421 RG / SP

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

No mérito, releva notar inicialmente a existência de *distinguishing*, conforme efetuado pelo Tribunal *a quo*, quanto ao Tema 708 da Repercussão Geral (RE 1.016.605), cuja tese é de seguinte teor: “A Constituição autoriza a cobrança do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) somente pelo Estado em que o contribuinte mantém sua sede ou domicílio tributário”. O acórdão do referido julgado está assim ementado:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 708. CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE DE VEÍCULOS AUTOMOTORES (IPVA). RECOLHIMENTO EM ESTADO DIVERSO DAQUELE QUE O CONTRIBUINTE MANTÉM SUA SEDE OU DOMICÍLIO TRIBUTÁRIO. IMPOSSIBILIDADE.

1. *Cuida-se, na origem, de ação por meio da qual empresa proprietária de veículos automotores busca declaração judicial de que não está sujeita à cobrança do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) por parte do Estado em que se encontra domiciliada, mas sim pelo Estado em que licenciados os veículos.*

2. *O Estado de Minas Gerais, no qual a empresa tem sua sede, defende a tributação com base na Lei Estadual 14.937/2003, cujo art. 1º, parágrafo único, dispõe que ‘o IPVA incide também sobre a propriedade de veículo automotor dispensado de registro, matrícula ou licenciamento no órgão próprio, desde que seu proprietário seja domiciliado no Estado’.*

ARE 1357421 RG / SP

3. Embora o IPVA esteja previsto em nosso ordenamento jurídico desde a Emenda 27/1985 à Constituição de 1967, ainda não foi editada a lei complementar estabelecendo suas normas gerais, conforme determina o art. 146, III, da CF/88. Assim, os Estados poderão editar as leis necessárias à aplicação do tributo, conforme estabelecido pelo art. 24, § 3º, da Carta, bem como pelo art. 34, § 3º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT.

4. A presente lide retrata uma das hipóteses de 'guerra fiscal' entre entes federativos, configurando-se a conhecida situação em que um Estado busca aumentar sua receita por meio da oferta de uma vantagem econômica para o contribuinte domiciliado ou sediado em outro.

5. A imposição do IPVA supõe que o veículo automotor circule no Estado em que licenciado. Não por acaso, o inc. III do art. 158 da Constituição de 1988 atribui cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores aos Municípios em que licenciados os automóveis.

6. Portanto, o art. 1º, parágrafo único da Lei Mineira 14.937/2003 encontra-se em sintonia com a Constituição, sendo válida a cobrança do IPVA pelo Estado de Minas Gerais relativamente aos veículos cujos proprietários se encontram nele sediados.

7. Tese para fins de repercussão geral: 'A Constituição autoriza a cobrança do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) somente pelo Estado em que o contribuinte mantém sua sede ou domicílio tributário.'

8. Recurso extraordinário a que se nega provimento." (RE 1.016.605, Red. p/ o acórdão Min. Alexandre de Moraes, Plenário, DJe de 16/12/2020)

Dois pontos merecem destaque quanto ao *discrímen* proposto em relação ao caso em exame e o referido *leading case* do Tema 708 da repercussão geral: (i) a existência de mais de um estabelecimento no presente caso, com **sede em um estado e filiais em outros** e (ii) a **concentração dos licenciamentos** da frota da locadora **no estado de sua sede**, apesar da distribuição dos veículos para **circularem nos estados onde estão estabelecidas suas filiais**.

ARE 1357421 RG / SP

Em acréscimo, observo que referida distinção também foi objeto de exame no julgamento da ADI 4.612, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 17/8/2020, tendo o relator destacado, *in verbis*:

“No paradigma do Tema nº 708, tem-se uma empresa, sediada no Estado de Minas Gerais, que efetuou licenciamento do veículo no Estado de Goiás, abrindo-se discussão a respeito de qual dessas unidades federadas teria direito à cobrança do IPVA.

Já na presente ação direta, não há, propriamente, essa dicotomia entre domicílio e licenciamento, pois, de ordinário, as empresas de locação efetuam o licenciamento de seus veículos em suas sedes. Note-se que, aqui, se questionam normas que possibilitam a cobrança do IPVA pelo Estado de Santa Catarina relativamente a veículos pertencentes a empresas locadoras e de arrendamento de veículos com filiais em tal unidade federal licenciados em outra, em razão do domicílio tributário por elas eleito (ordinariamente suas sedes).”

Por ocasião do julgamento da supramencionada ADI 4.612, o Plenário desta Suprema Corte assentou que a regra de a capacidade ativa concernente ao IPVA pertencer ao estado onde está efetivamente licenciado o veículo, *“pode sofrer ponderações, para o respeito do télos e da materialidade do tributo, bem como do pacto federativo”*. Por essa razão, fixou tese de que *“a capacidade ativa referente ao IPVA pertence ao estado onde deve o veículo automotor ser licenciado, considerando-se a residência ou o domicílio – assim entendido, no caso de pessoa jurídica, o estabelecimento – a que estiver ele vinculado”*.

A par de os julgamentos proferidos pelo Plenário no Tema 708 da Repercussão Geral e na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.612 estabelecerem diretrizes claras para definição da capacidade ativa do imposto sobre a propriedade de veículos automotores, impende registrar o início de julgamento da **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.376 (Rel. Min. Gilmar Mendes)**, ajuizada exatamente contra dispositivos da Lei 13.296/2008, do Estado de São Paulo, os quais também são impugnados neste recurso extraordinário e, portanto, devem receber a mesma solução jurídica, com extensão a todos os outros recursos

ARE 1357421 RG / SP

individuais na origem.

No que concerne à discussão acerca da razoabilidade na fixação de multa fiscal moratória em patamares superiores a 20% (vinte por cento), verifico que a matéria já é objeto do Recurso Extraordinário 882.461 (Rel. Min. Dias Toffoli, Tema 816 da Repercussão Geral).

Destarte, é certo que a *vexata quaestio* transcende os limites subjetivos da causa, porquanto o tema em apreço sobressai do ponto de vista constitucional, especialmente em razão do debate existente sobre a constitucionalidade de dispositivos da Lei 13.296/2008, do Estado de São Paulo, que versam sobre a incidência do IPVA nos casos de empresa locadora de veículos com vários estabelecimentos, com a necessidade de se garantir, mediante a sistemática de precedentes qualificados, a aplicação uniforme da Constituição Federal com previsibilidade para os jurisdicionados e o Poder Público.

Configura-se, assim, a relevância da matéria sob as perspectivas econômica, social e jurídica (artigo 1.035, § 1º, do Código de Processo Civil), bem como a transcendência da questão cuja repercussão geral ora se submete ao escrutínio desta Suprema Corte. Nesse sentido, tenho que a controvérsia constitucional em apreço ultrapassa os interesses das partes, avultando-se relevante do ponto de vista econômico, político, social e jurídico.

Ex positis, **PROVEJO** o agravo para exame do recurso extraordinário e, nos termos do artigo 1.035 do Código de Processo Civil e artigo 323 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, manifesto-me pela **EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL DA QUESTÃO CONSTITUCIONAL SUSCITADA** e submeto a matéria à apreciação dos demais Ministros da Corte.

Brasília, 17 de dezembro de 2021.

Ministro **LUIZ FUX**

Presidente

Documento assinado digitalmente