



**ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DE RONDÔNIA - EMERON**

**MOISÉS NASCIMENTO OLIVEIRA**

**A (IN) CONSTITUCIONALIDADE DO CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO NO  
QUE TANGE À REMOÇÃO DE VEÍCULOS AUTOMOTORES COMO GARANTIA  
PARA QUITAÇÃO DO LICENCIAMENTO**

**JI-PARANÁ  
2018**

MOISÉS NASCIMENTO OLIVEIRA

**A (IN) CONSTITUCIONALIDADE DO CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO NO  
QUE TANGE À REMOÇÃO DE VEÍCULOS AUTOMOTORES COMO GARANTIA  
PARA QUITAÇÃO DO LICENCIAMENTO**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado a Escola da Magistratura do  
Estado de Rondônia - EMERON, para  
obtenção de grau acadêmico de Pós-  
graduação em Direito para a Escola da  
Magistratura, sob orientação da  
Professora Especialista Márcia Adriana  
Araújo Freitas Santana.

JI-PARANÁ  
2018

O48i      Oliveira, Moisés Nascimento  
A (in) constitucionalidade do Código de Trânsito Brasileiro no que tange à remoção de veículos automotores como garantia para quitação do licenciamento. / Moisés Nascimento Oliveira. – Ji-Paraná, 2015.  
54f.  
  
Orientadora: Profª Esp. Márcia Adriana Araújo Freitas Santana.  
  
ISBN:  
  
Trabalho de conclusão de curso (Pós-graduação em Direito) – EMERON, 2018.  
1.Direito tributário. 2.Limitação ao poder de tributar 3. IPVA 4. Apreensão ou remoção de veículos por dívidas tributárias I. Escola da Magistratura do Estado de Rondônia - EMERON. A (in) constitucionalidade do Código de Trânsito Brasileiro no que tange à remoção de veículos automotores como garantia para quitação do licenciamento.  
  
CDU: 34:336.2

**ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DE RONDÔNIA -  
EMERON**

**MOISÉS NASCIMENTO OLIVEIRA**

**A (IN) CONSTITUCIONALIDADE DO CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO NO  
QUE TANGE À REMOÇÃO DE VEÍCULOS AUTOMOTORES COMO GARANTIA  
PARA QUITAÇÃO DO LICENCIAMENTO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à banca examinadora da Escola da Magistratura do Estado de Rondônia – EMERON, como requisito parcial para a obtenção do grau acadêmico de Especialização em Direito para a Escola da Magistratura, sob a orientação da Professora Orientadora Esp. Márcia Adriana Araújo Freitas.

**BANCA EXAMINADORA**

<hr/> Esp. Márcia Adriana Araújo Freitas – EMERON	<hr/> Nota
<hr/> Me. Oscar Francisco Alves Junior – EMERON	<hr/> Nota
<hr/> Esp. João Maria de Medeiros - PRF	<hr/> Nota
<hr/> Média	

Ji-Paraná/RO, 17 de dezembro de 2018.

## **AGRADECIMENTOS**

Ao concluir este trabalho, registro meus reconhecimentos a todos aqueles que ajudaram nesta construção. Agradeço a Deus, meu refúgio e fortaleza. Obrigado aos meus pais, José e Orlinda, exemplos de determinação, força e honestidade. A eles dedico os mais nobres sentimentos e valores da mais digna relação familiar. Agradeço à minha esposa Tatiane, pelo incentivo, dedicação, compreensão e apoio nas horas que mais precisei.

Agradeço aos meus irmãos, Jorlando, Jonilton, Jonival e Alexsandro, alicerces fundamentais em minha vida, pelo companheirismo, cumplicidade e pelos ensinamentos valiosos. Obrigado aos companheiros de viagens, pelo excelente convívio e pela experiência passada, pelo qual despertou meu interesse por este tema. Agradeço às minhas cunhadas, em especial Leandra, pelo apoio oferecido neste trabalho. Obrigado a minha orientadora, professora Márcia Adriana Araújo Freitas Santana, pela orientação e pela educação a mim conferida durante todo o processo.

Agradeço a todos os mestres, especialmente aos professores Oscar Francisco Alves Junior, Haruo Mizusaki e Philiane Ferreira Paulino da Silva, por todas as contribuições feitas nesta pesquisa, que me fizeram acreditar que era possível realizar um trabalho simples com qualidade. Agradeço aos familiares e amigos que, de alguma forma, contribuíram para o êxito deste trabalho. Agradeço, ainda, ao Marley, que durante o seu pouco tempo de vida foi um fiel amigo e, sem ter a intenção, me ensinou o que é ser companheiro, exigindo em troca apenas carinho.

## RESUMO

OLIVEIRA, Moisés Nascimento. **A (IN) CONSTITUCIONALIDADE DO CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO NO QUE TANGE À REMOÇÃO DE VEÍCULOS AUTOMOTORES COMO GARANTIA PARA QUITAÇÃO DO LICENCIAMENTO.** 2018. 54 p. Monografia. Escola da Magistratura do Estado de Rondônia (EMERON), 2018.

O presente trabalho monográfico tem o objetivo de analisar a compatibilidade com a ordem constitucional vigente, a imposição de medidas restritivas impostas aos contribuintes, por meio das quais o Fisco, de forma indireta, busca arrecadar seus tributos. Para tanto, após uma apresentação sobre as noções gerais do Sistema Tributário Nacional – STN e dos tributos, foi destacado o Imposto de Propriedade de Veículo Automotor – IPVA como sendo um imposto de competência dos estados membros da Federação e do Distrito Federal, previsto na CF e que teve sua formação histórica precedida pela Taxa Rodoviária Única – TRU, cujas características principais e aspectos controvertidos foram detalhados tendo, ainda, apresentado acerca dos atributos do poder de polícia exercido pelo Estado frente à fiscalização da referida espécie tributária. Analisando o cerne da problemática, discutiu-se, à luz de princípios constitucionais, posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais, a (in) constitucionalidade da remoção de veículos, bem como o óbice à emissão do Certificado de Registro e licenciamento – CRLV, por dívidas tributárias, especialmente o IPVA e as multas. Essas situações, diuturnamente praticada pelo Fisco, são denominadas sanções políticas, em regra, inadmissíveis no sistema pátrio brasileiro.

**PALAVRAS CHAVE:** Direito Administrativo; Limitação ao Poder de Tributar; Sanção Política; IPVA; Apreensão e remoção de Veículos por Dívidas Tributárias.

## **ABSTRACT**

OLIVEIRA, Moisés Nascimento. **A (IN) CONSTITUCIONALIDADE DO CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO NO QUE TANGE À REMOÇÃO DE VEÍCULOS AUTOMOTORES COMO GARANTIA PARA QUITAÇÃO DO LICENCIAMENTO.** 2018. 56 p. Monografia. Escola da Magistratura do Estado de Rondônia (EMERON), 2018.

The present monographic work has the objective of analyzing the compatibility with the current constitutional order, the imposition of restrictive measures imposed on taxpayers, through which the tax authorities indirectly seek to collect their taxes. In order to do so, after a presentation on the general notions of the National Tax System - STN and the taxes, the Motor Vehicle Property Tax (IPVA) was highlighted as being a tax of competence of the member states of the Federation and of the Federal District, provided for in CF and which had its historical formation preceded by the Single Road Tax (TRU), whose main characteristics and controversial aspects were detailed and also presented about the attributes of police power exercised by the State in relation to the fiscalization of said tax species. In the light of constitutional principles, doctrinal and jurisprudential positions, the (in) constitutionality of the removal of vehicles, as well as the obstacle to the issuance of the Certificate of Registration and Licensing - CRLV, for tax debts, especially the IPVA and the fines. These situations, often practiced by the Treasury, are called political sanctions, as a rule, inadmissible in the Brazilian national system.

**KEYWORDS:** Administrative law; Limitation to the Power of Tax; Political Sanction; IPVA; Seizure of Vehicles by Tax Debts.

## SUMÁRIO

<b>LISTA DE SIGLAS.....</b>	<b>7</b>
<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>8</b>
<b>1. CAPÍTULO I – FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....</b>	<b>11</b>
1.1 Sistema tributário nacional e princípios constitucionais.....	11
1.2 Noções gerais sobre tributos.....	17
1.3 imposto sobre propriedade de veículos automotores: aspectos gerais.....	23
1.3.1 Aspectos controvertidos.....	25
1.4 Atributos do poder de polícia.....	28
<b>2. CAPÍTULO II – REMOÇÃO DE VEÍCULO AUTOMOTOR COMO MEDIDA</b>	
<b>ADMINISTRATIVA APLICADA PELO NÃO PAGAMENTO DO IPVA.....</b>	<b>31</b>
2.1 Fiscalização tributária e seus limites.....	31
2.2 Princípios constitucionais violados.....	39
2.3 Posicionamentos jurisprudenciais.....	44
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>49</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>52</b>



## **Lista de Siglas**

- ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
- CF - Constituição Federal;
- CRLV - Certificado de Registro e Licenciamento de Veículos;
- CTB - Código de Trânsito Brasileiro;
- CTN - Código Tributário Nacional;
- DETRAN - Departamento Estadual de Trânsito da Bahia;
- IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano;
- IPVA - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores;
- OAB - Ordem dos Advogados do Brasil;
- PRF – Polícia Rodoviária Federal;
- STF - Supremo Tribunal Federal;
- STJ -Superior Tribunal de Justiça
- STN- Sistema Tributário Nacional
- TRU-Taxa Rodoviária Única

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como tema “A (in) constitucionalidade do Código de Trânsito Brasileiro no que tange à remoção de veículos automotores como garantia para quitação do licenciamento”, o qual se deu por meio do estudo de várias obras de doutrinadores renomados no Direito Tributário, Constitucional e Administrativo.

Esses ramos do direito trazem consigo o elo existente entre o princípio da proibição do confisco e da não limitação a tráfego de pessoas ou bens com o atual modelo de Estado, o Estado Democrático de Direito.

A motivação para essa discussão surgiu a partir de um caso concreto vivenciado pelo autor quando da remoção do veículo em que estava ao dirigir-se à faculdade por motivo de o proprietário/motorista não haver quitado o IPVA. Além disso, para atender ao disposto no Regimento do Curso de Especialização em Direito para a Carreira da Magistratura em Ji-Paraná, o qual orienta que o Trabalho de Conclusão de Curso deve problematizar aspectos do cotidiano do Poder Judiciário e propor inovações, mudanças ou melhorias de alguma prática jurisdicional, de gestão ou administrativa, o que será feito no capítulo segundo. Para cumprir esse mister, surge a seguinte questão: A remoção de veículos pelo Fisco como meio de coerção contra o proprietário para obrigá-lo a pagar o IPVA é (in) constitucional?

Na tentativa de responder previamente a questão proposta, algumas hipóteses foram elencadas, a saber: o ato de remover de veículos por dívidas tributárias pode ser considerado ilegal, pois viola inúmeras previsões constitucionais, entre as quais se destaca o princípio da vedação à limitação do tráfego de pessoas e bens e, por ser uma sanção política rechaçada por meio do enunciado de número 323 do STF; há inconstitucionalidade neste tipo de sanção, vez que tal coerção fere princípios constitucionais de propriedade, contraditório e ampla defesa, bem como a vedação de utilizar tributo com efeito de confisco.

Conforme será estudado, para que o Estado cumpra sua finalidade de atingir o bem comum da coletividade há na CF um complexo de regras e princípios reguladores do fenômeno tributário, ao qual o contribuinte e o próprio Estado devem se submeter. Dessa submissão estatal, nasce a ideia de Estado de Direito em que a busca e a manutenção da justiça submete o próprio ente político às normas de proteção e segurança do cidadão.

Objetivou-se com o tema analisar a compatibilidade das medidas restritivas impostas aos contribuintes, por meio das quais o Fisco, de forma indireta, busca arrecadar seus tributos, com a ordem constitucional vigente. Para tanto, foi feito o levantamento histórico da cobrança de IPVA, detalhando aspectos gerais, sanções relacionadas ao não pagamento desse imposto, bem como uma comparação entre o poder de polícia exercido pelo Estado, especialmente o da Bahia por ter sido o local onde houve apreciação da matéria, e as jurisprudências firmadas pelo STF.

Fez-se necessário também uma avaliação acerca da norma prevista no artigo 230, V, do Código de Trânsito Brasileiro em paralelo com o princípio da liberdade de tráfego, previsto no art. 150, V, da CF. Dessa forma, pontos controvertidos foram destacados no tocante às penalidades impostas ao contribuinte do IPVA, no que tange à legalidade ou não das sanções em caso de inadimplência do referido tributo.

Nesta perspectiva, com o propósito de analisar a (in) constitucionalidade das remoções de veículos automotores como garantia para pagamento do licenciamento à luz do direito posto, foram levantadas acerca do tema várias leituras prévias sobre os entendimentos firmados entre doutrina e jurisprudências dos Tribunais Superiores.

Isto posto, dois posicionamentos coerentes foram revelados. O primeiro, amplamente debatido e majoritário entre os autores, julgados e súmulas do STF, os quais atestam pela inconstitucionalidade de qualquer sanção política praticada pelo Fisco para com o contribuinte. Entretanto, no segundo entendimento do STF, verifica-se um precedente acerca da legitimidade da sanção política quando o contribuinte, seja ele pessoa física ou jurídica, tem capacidade contributiva, mas é conscientemente inadimplente contumaz.

Ademais, no que se refere à metodologia aplicada verifica-se a base lógica hipotético-dedutiva, partindo das premissas maiores acerca do tema e definidas as hipóteses que norteiam a condução do trabalho. Para tentar alcançar a problemática proposta foi feita uma análise qualitativa do problema através da qual se buscou colacionar uma literatura específica, tendo como base livros, artigos, teses, dissertações, monografias e jurisprudências, visando demonstrar que a busca incessante do Estado em arrecadar tributos, especialmente o IPVA, acaba muitas vezes ferindo direitos fundamentais do contribuinte, especialmente para o inadimplente eventual.

Desta maneira, a presente monografia foi estruturada em 2 (duas) seções. A primeira parte tratando da fundamentação teórica. Nesta, foram feitas explanações acerca do Sistema Tributário Brasileiro, abordando as noções gerais dos tributos, passando-se, em seguida, a frisar o IPVA, espécie do gênero tributo como objeto do estudo, enfocando o poder de polícia exercido pelo Estado frente a fiscalização do referido imposto.

Na segunda parte, discorre-se sobre a remoção de veículos como medida administrativa aplicada pelo não pagamento do IPVA, passando pela fiscalização tributária e seus limites, revelando princípios constitucionais violados diante da sanção política imposta ao contribuinte como meio de forçar o adimplemento do IPVA para, então, adentrar nos posicionamentos jurisprudenciais acerca do tema.

Por fim, encerra-se com as considerações, nas quais são apresentados pontos relevantes para se fazer uma reflexão a respeito da legitimidade ou não dos meios indiretos que o Fisco adota para compelir, no caso, o proprietário do veículo automotor a pagar o IPVA e, sem pretensão de lançar soluções prontas e acabadas, levando em consideração a interpretação conforme a CF, propor uma alternativa viável para a questão.

## **1 CAPÍTULO I – FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

Nesta seção, busca-se apresentar as fontes teóricas de investigação, as quais servem de base para a análise e discussão do tema proposto. Para tanto, foram feitas explanações básicas acerca do Sistema Tributário Brasileiro, reconhecendo o pagamento de tributos como um dever fundamental. Isso impõe ao Fisco o poder/dever de exigir dos seus contribuintes o adimplemento das obrigações tributárias, passando, é claro, pelos procedimentos legais.

Dessa forma, após uma apresentação sobre as noções dos tributos, foi destacado o IPVA como sendo um imposto de competência dos estados-membros da Federação e do Distrito Federal, como previsto na Constituição de 1988, e que teve sua formação histórica precedida pela Taxa Rodoviária Única – TRU.

Assim, após histórico do IPVA, foram detalhados características principais e aspectos controvertidos do referido imposto, bem como o poder de polícia exercido pelo Estado frente a fiscalização dessa espécie tributária.

### **1.1 Sistema tributário nacional e princípios constitucionais**

No topo do Sistema Tributário Nacional – STN encontra-se a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CF, que em seus artigos 145 a 162, no Título VI, chamado “Da Tributação e Do Orçamento” e, outros esparsos ao longo do texto constitucional, disciplinam toda a estrutura jurídico-tributária.

Isso porque a CF é o fundamento de validade de todo ordenamento jurídico vigente, da qual Ataliba (2009, p. 21) se refere ao Direito Tributário Brasileiro nos termos seguintes:

Em matéria tributária tudo foi feito pelo constituinte, que afeiçoou integralmente o sistema, entregando-o pronto e acabado ao legislador ordinário, a quem cabe somente obedecê-lo, em nada podendo contribuir para plasmá-lo.

Logo, a CF é formada pela junção de alguns sistemas normativos, os quais compõem o STN, que tem a função de erguer normas matrizes que direcionam e dão à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, pessoas jurídicas de direito público interno que integram a República Federativa do Brasil, competências e limites ao poder de tributar.

Além de dever obediência às normas constitucionais, os entes da Federação, em matéria tributária, devem respeitar também às normas gerais do Código Tributário Nacional – CTN, Lei n. 5.172/66. Essa lei foi criada sob a égide da constituição de 1947, na forma de lei ordinária, mas que foi recepcionado pela Constituição de 1988 com status de Lei Complementar (SABBAG, 2014).

Corroborando essa ideia, as leis federais, estaduais e municipais devem estar em consonância com normas constitucionais, em leis complementares, resoluções do Senado Federal, nos limites de suas competências, em leis federais, nas Constituições e em leis estaduais, e em leis municipais, conforme previsão dada pelo art. 2º, do CTN.

Assim, os entes federados, ao exercerem suas competências em matéria tributária, deverão respeitar os limites e regras que estão insculpidos na referida norma constitucional, conforme entendimento de Harada (2010, p. 303):

Sistema Tributário Nacional é o conjunto de normas constitucionais e natureza tributária, inserido no sistema jurídico global, formado por um conjunto unitário e ordenado de normas subordinadas aos princípios fundamentais, reciprocamente harmônicos, que organiza os elementos constitutivos do Estado, que outra coisa não é senão a própria constituição.

Nesse sentido, pode-se notar que o sistema constitucional tributário está inserido em um sistema maior, que é o sistema constitucional que envolveria as normas matrizes de tributação e de orçamento, formando o chamado Sistema Constitucional de Tributação e Orçamento, tendo ele autonomia em face da existência de regras e princípios tributários limitadores do exercício da competência impositiva do Estado.

Esse mesmo entendimento é firmado por Bastos (1999, p. 107):

Dá-se o nome de sistema tributário ao conjunto de normas agrupadas pelo conceito de tributo. Dentro desse sistema jurídico global (conjunto de todas as normas jurídicas), deverei isolar aquelas que tratam de tributo. Se desejar trabalhar com o sistema constitucional tributário, terei de isolar dentro da Constituição (que também é um sistema) as regras atinentes aos tributos.

Sendo assim, o sistema jurídico-tributário pode ser compreendido, em suma, como um conjunto de normas, regras e princípios, cuja finalidade é regular a relação existente entre contribuinte e o Estado, disciplinando condutas e consequências no que se refere à arrecadação compulsória dos recursos financeiros, para atender aos

gastos que o Estado necessita realizar, no cumprimento de suas competências constitucionais.

Nesse diapasão, o atual STN, no seu conjunto de dispositivos, segue um raciocínio lógico bastante simples de ser entendido, baseado em cinco momentos dados pelo constituinte nos caminhos estruturantes do Sistema Tributário Nacional, a saber: os princípios gerais da tributação nacional, as competências e limitações tributárias dos entes federativos, bem como a repartição das receitas e reserva de lei complementar no âmbito do Direito Tributário (BARRETO, 2010).

Conforme já fora explicitado, as normas vigentes no ordenamento jurídico se dispõem de forma hierárquica, criando o que Carraza (2009) chama de uma verdadeira “pirâmide jurídica”. Levando isso em consideração, os princípios constitucionais apresentam-se como “regras-mestras dentro do sistema positivo” que influirão diretamente na orientação daqueles que dirigem o modo de incidência das normas jurídicas (ARAÚJO, 2001, p. 58).

A CF estabelece de forma expressa as garantias individuais e coletivas, bem como traçam princípios de uma forma geral. Toma-se como exemplo, todo o art. 5º. Esses balizamentos, em especial o relativo ao sistema constitucional tributário, cuidaram de impor limitações ao poder de tributar, deixando normas jurídicas que visam a proteção dos contribuintes de possíveis arbítrios do poder estatal (SILVA, 2011).

Essas limitações ao poder de tributar do Estado estão positivadas nos artigos 150 a 152 da CF, compostos pelos princípios constitucionais, bem como pelas imunidades tributárias. Entre os diversos princípios constitucionais limitadores ao poder de império do Estado existentes, destaca-se: a) Princípio da Segurança Jurídica; b) Princípio da Legalidade; c) Princípio da Irretroatividade Tributária; d) da Anterioridade; e) Isonomia; f) Capacidade Contributiva; g) vedação de confisco; h) liberdade de tráfego de pessoas e bens.

#### a) Princípio da Segurança Jurídica

O princípio da segurança jurídica é considerado um sobreprincípio, não está previsto de maneira expressa, mas é amparado no ordenamento jurídico vigente, implementado pelo princípio da legalidade e demais princípios gerais do Direito que buscam a proteção à confiança no direito brasileiro contemporâneo.

Nas palavras de Mello (2008, p. 124-125), “o Direito propõe-se a ensejar certa estabilidade, um mínimo de certeza na regência da vida social, e acrescenta que “esta segurança jurídica coincide com uma das mais profundas aspirações do homem: a de segurança em si mesma”.

Nesse mesmo sentido, Rabelo Filho (2002, p. 101) disserta:

Os cidadãos, então, digamos assim, têm tranquilidade na sua vida de relação, nos seus negócios, no seu dia-dia enfim, porque sabem e têm confiança em que o Estado lhes não surpreenderá, não adotará medidas inopinadas que os aflijam.

Assim, a segurança jurídica tem sua razão de ser para que se proteja o direito consolidado do cidadão contra alterações abruptas nas regras jurídicas e, no direito tributário, que os contribuintes possam se programar de forma antecipada acerca dos seus encargos fiscais.

#### b) Princípio da Legalidade

O Princípio da legalidade, também denominado princípio da estrita legalidade, reserva legal ou tipicidade estabelece que nenhum tributo será instituído ou majorado, a não ser na forma da lei. Não existe tributo sem lei, ou seja, só poderá aumentar a base de cálculo, alíquota ou mesmo criar uma hipótese de incidência, mediante lei.

Essa regra é uma garantia constitucional do contribuinte, prevista no art. 5º, II da CF: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Trata-se, segundo Medeiros (2003, p 382), de “o postulado da legalidade imprime a tônica e o equilíbrio nas relações entre a Administração Fazendária e os cidadãos”, alicerces em que se funda o Sistema Tributário Nacional, especialmente no art. 150, inciso I, da CF, e no art. 97, do CTN.

Assim, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios somente poderão criar ou majorar tributos por meio de lei, e que seu descumprimento por parte da Administração revela-se numa inconstitucionalidade que deve ser combatida para que haja segurança jurídica na relação do Fisco com o contribuinte.

#### c) Princípio da Irretroatividade Tributária



O princípio da irretroatividade da lei tributária tem previsão no art. 150, III, “a”, da CF, o qual preceitua que lei que institua ou majore tributos não retroaja a fatos ocorridos antes do início da sua vigência, não gerando obrigações aos contribuintes, devendo-se a lei que vigorava na época do fato gerador ser aplicada. Esse princípio visa proteger as relações jurídicas já constituídas entre o Fisco e o contribuinte, fortalecendo a confiança e a segurança jurídica.

A irretroatividade é regra, conforme dispositivo constitucional acima mencionado. Entretanto, o CTN, no art. 106, prevê exceções, quais sejam: as leis exclusivamente interpretativas, as leis que deixem de definir o fato como infração, desde que não esteja definitivamente julgado, ou aquelas que diminuem a penalidade.

#### d) Princípio da Anterioridade

O princípio da anterioridade está previsto no artigo 150, III, “b”, da CF, também denominado como princípio da não surpresa, pois visa garantir ao contribuinte prévio conhecimento do surgimento ou majoração de um tributo, sendo exigível tão somente no próximo exercício financeiro, desde que transcorridos mais de 90 (noventa) dias, proporcionar-lhe um planejamento de forma apropriada e segura para a concretização de seu pagamento.

Esse princípio já tinha previsão na Constituição de 1967, inserido por meio da Emenda Constitucional nº 01/69 e era conhecido como princípio da anualidade, só podendo ser exigido o tributo se houvesse sido autorizado pelo orçamento anual no exercício financeiro seguinte.

Rabelo Filho (2002, apud ATALIBA, 2002, p. 50), acerca do princípio da anterioridade, assinala que:

É proibido instituir tributos no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei. (...) o legislador pode criar ou aumentar tributo a qualquer instante, mas, a eficácia desta lei criadora ou aumentadora só se vai dar no próximo exercício. Fica com a eficácia suspensa a lei que cria e que aumenta, até o ano que vem. Esta é a regra geral (apud ATALIBA, 2002, p. 50).

Desta forma, percebendo que ainda persistia ofensa ao princípio da anterioridade, diante da criação ou aumento do tributo em ocasião próxima ao fim do exercício financeiro, surgiu a Emenda Constitucional nº 42/2003, alterando o art.

150, III, da Constituição Federal, para criar a alínea “c”, a fim de evitar que contribuinte fosse surpreendido com a cobrança de tributos antes de decorridos noventa dias da data de sua publicação.

Sendo assim, a majoração de alíquotas necessitará atender o princípio da anterioridade anual, bem como o prazo de 90 dias para sua cobrança, com exceção, conforme art. 97, § 2º do CTN, do aumento da base de cálculo em que não será submetido a noventena, ainda que se regule no princípio da anterioridade.

#### e) Princípio da isonomia ou igualdade

O princípio da isonomia é considerado, por muitos doutrinadores, como sinônimo do princípio da igualdade. Além da previsão do art. 5º da CF prevendo que, “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza”, o art. 150, II, da CF também informa que, União, dos Estados, do DF e dos Municípios, na seara tributária, não deve dar “tratamento desigual entre os contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos”.

Dessa forma, ao tratar do princípio da igualdade não se pode deixar de trazer à tona os ensinamentos de Barbosa (2003, p.19):

A regra da igualdade não consiste senão em quinhoeirar desigualmente aos desiguais, na medida em que se desigualem. Nesta desigualdade social, proporcionada à desigualdade natural, é que se acha a verdadeira lei da igualdade... Tratar com desigualdade a iguais, ou a desiguais com igualdade, seria desigualdade flagrante, e não igualdade real.

Sendo assim, ao vedar tratamento desigual para as pessoas que se encontrem em situação semelhante, também veda tratamento igual para aqueles que se encontrem em situações diferentes, de modo a se buscar o equilíbrio nas relações e, de fato, chegar ao que propõe o princípio da igualdade.

#### f) Capacidade contributiva

O princípio da capacidade contributiva é o fundamento do STN, cuja previsão constitucional está expressamente contida no §1º do art. 145, segundo o qual

“sempre que possível os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica dos contribuintes”.

No dizer da CF, a capacidade econômica significa que cada um deve ser chamado a contribuir na proporção de suas riquezas, suportando a carga tributária que não retire do cidadão aquela parcela de renda que está ligada ao mínimo existencial, nem mesmo invalide o direito de propriedade. Esse princípio orienta o legislador a não tributar contribuintes com recursos escassos de modo a prejudicar a sua dignidade enquanto pessoa humana, por outro lado, não tributar de tal forma que invalide o direito de propriedade dos cidadãos.

Após a apresentação, em linhas gerais, do Sistema Tributário Brasileiro, subsistema do sistema constitucional, aquele que influencia todo arcabouço no que se refere ao direito tributário, bem como de alguns princípios constitucionais orientadores da competência, passa-se a visão geral sobre os tributos, da qual outros momentos estruturantes do STN serão vistos, especialmente os princípios da vedação de confisco, bem como o de liberdade de tráfego de pessoas e bens, objetos do presente estudo.

## **1.2 Noções gerais sobre tributos**

Para cumprir sua finalidade de regulamentar a vida das pessoas em sociedade garantindo direitos socioeconômicos fundamentais aos cidadãos, o Estado necessita de meios financeiros para alcançar seu objetivo. Essa receita ou renda é adquirida principalmente pela arrecadação dos tributos.

Existem, segundo Sabbag (2014), duas espécies de receita pública: originária e derivada. A receita originária é obtida pelo poder público através de suas atividades industriais, comerciais ou através de qualquer outra atividade que serve de seus bens. A receita derivada, por sua vez, é obtida compulsoriamente através do exercício do poder de império. O Estado retira dos particulares as prestações tributárias que são arrecadadas compulsoriamente. Tais prestações são os tributos.

Previsto na Constituição Federal, o Sistema Tributário Brasileiro é um conjunto de normas que distribui o poder de tributar entre os entes políticos que compõem a Federação (União, Estado-federado, Distrito Federal e Municípios), de forma que cada um deles tenha tributos próprios, o que possibilita a manutenção de sua autonomia perante demais membros da Federação. Logo, o direito de criar

tributos que estão dentro de sua competência é outorgado pela Constituição aos entes políticos. Isto porque boa parte dos recursos financeiros do poder público vem dos tributos.

Sendo assim, os tributos são as receitas derivadas que o Estado recolhe do patrimônio dos indivíduos baseado no seu poder fiscal (poder de tributar), mas disciplinado por normas de direito público que constituem o Direito Tributário. Segundo o art. 3º do Código Tributário – CTN, tributo é toda prestação pecuniária compulsória em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

Embora parte da doutrina considere haver para o contribuinte a possibilidade de pagar tributos com algo equivalente à moeda, é pacífico o entendimento que este pagamento deve ser em dinheiro.

Nas palavras de Harada (2010, p. 303), ao avaliar o conceito do CTN, considera o seguinte:

A forma usual de satisfazer o tributo é em moeda corrente; porém, nada impede que possa o pagamento do tributo ser feito por algo equivalente à moeda, desde que a legislação ordinária de cada entidade tributante assim o determine.

Para o autor, mesmo havendo exceções, a regra é o pagamento em dinheiro, devendo o ente incumbido a instituir o tributo prever as formas equivalentes à moeda corrente que impeça o legislador de optar por qualquer forma de quitação do tributo.

Por ser uma prestação compulsória, o tributo não quer dizer obrigatório, mas sim que independe da vontade do contribuinte. Este não cumpre suas obrigações porque quer ou gosta, se não provavelmente não faria espontaneamente. Ele paga tributos porque é selecionado pela legislação a contribuir, independentemente do seu querer (MARTINS, 2012).

Desse modo, o contribuinte não tem escolha, uma vez ocorrido o fato gerador da obrigação não será possível evitar o pagamento. O inadimplemento por parte do cidadão importará nas sanções previstas em lei, no caso do direito tributário, refletindo em multas, bem como na possibilidade de o Estado se valer de meios legais (execução fiscal) para forçar o pagamento.

O tributo, por não ter caráter de sanção, difere das multas. Isso porque a obrigação do seu pagamento não é decorrente de um ato ilícito praticado pelo cidadão, mas sim de fato, cuja hipótese de incidência tem previsão na legislação

onde, uma vez praticada, levará para o contribuinte a obrigação de pagar determinado tributo (CARVALHO, 2005).

Além do fato de um tributo não se constituir uma sanção a nenhum ato ilícito, ele deve atenção ao princípio da legalidade que impede a exigência de tributos não previstos em lei para que se possa exigí-lo.

Isto posto, esclarece Martins (2003, p.226):

A previsão do tributo deve estar inserida na lei para que possa ser cobrado, de acordo com o princípio da estrita legalidade tributária. Se não houver a previsão em lei, descrevendo o fato gerador, quem é o contribuinte, a base de cálculo, a alíquota, não poderá o tributo ser exigido.

Para evitar questionamentos e ilegalidades por parte dos contribuintes quando da instituição, fiscalização e arrecadação de tributos, o legislador deve prever antecipadamente por meio de lei qual será a hipótese de incidência e quem será o sujeito passivo da obrigação, fazendo constar em lei. Essa é uma garantia que os cidadãos têm para evitar parcialidade e/ou desvios do Estado.

Por fim, tem-se a característica do tributo ser cobrado por meio de atividade administrativa vinculada revelando que a cobrança do tributo só se processa por meio de atos administrativos vinculados, isto é, sem qualquer margem de discricção do agente público, que deverá agir de acordo com o prescrito no mandamento legal (HARADA, 2010). Ou seja, o agente público não pode agir de qualquer maneira, tem sua atuação vinculada a procedimentos previstos na legislação.

Além disso, o exercício do poder tributário através do qual os entes públicos poderão obter recursos para a realização de suas funções está sujeito a limitações ao poder de tributar que devem ser respeitados pelos entes competentes, significando dizer que o Fisco não poderá agir de forma discricionária, mas sim devem observar as normas que protegem o contribuinte.

Sendo assim, a Constituição Federal fixa limitações ao poder de tributar, previstos nos artigos 150 a 152, revelados nos princípios tributários e as imunidades tributárias que orientam o exercício da competência dos entes políticos e representam garantias constitucionais dos contribuintes.

Em consonância disso, qualquer norma infraconstitucional deve obediência às regras e princípios constitucionais, sob pena de serem consideradas sem efeito, após declaração de inconstitucionalidade, ou seja, no âmbito jurídico (CARRAZA, 2009, p 407):

(...) As normas jurídicas mais importantes encontram-se na Constituição. É ela que indica quem detém os poderes estatais, quais são estes poderes, como devem ser exercidos e quais os direitos e garantias que as pessoas têm em relação a eles.

Nesse sentido, as normas constitucionais, por regerem o modo de ser de todas as regras jurídicas, também irão dirigir as normas tributárias, tendo grande relevância para harmonizar o direito positivo. No que se refere aos princípios constitucionais, Bastos (2001, p. 161) apresenta a seguinte ideia de princípios constitucionais:

Os princípios constitucionais são aqueles que guardam os valores fundamentais da ordem jurídica. Isto só é possível na medida em que estes não objetivam regular situações específicas, mas sim desejam lançar a sua força sobre todo o mundo jurídico. Alcançam os princípios esta meta à proporção que perdem o seu caráter de precisão de conteúdo, isto é, conforme vão perdendo densidade semântica, eles ascendem a uma posição que lhes permite sobressair, pairando sobre uma área muito mais ampla do que uma norma estabelecadora de preceitos. Portanto, o que o princípio perde em carga normativa ganha como força valorativa a espalhar-se por cima de um sem-número de outras normas.

Dessa forma, a ordem constitucional brasileira determina como direito legal não apenas a propriedade como também liberdade de locomoção. Ao contrário destes valores determinados na Carta Magna, o Código de Trânsito Brasileiro – CTB prevê remoção de automóveis, no caso de, em inspeção do estado, se averiguar que existem débitos subordinados à propriedade do veículo. Essa regra viola o princípio do não confisco, bem como o princípio da proibição de limitação ao tráfego, garantias constitucionalmente asseguradas ao contribuinte.

Os mencionados princípios possuem características fundamentais tanto na limitação ao poder de tributar do Estado, quanto à proteção dos direitos dos cidadãos e contribuintes. Eles são objetos do estudo em tela e que se passa a abordar a partir de agora.

Uma das grandes questões acerca do princípio do não confisco, também conhecido por Princípio da Vedação do Confisco ou Princípio da Vedação de Tributo com efeito confiscatório, é definir o que seria a ideia de confisco, tendo em vista que este pode ser atenuado a depender da intenção que os entes políticos precisem induzir na economia ou mesmo no comportamento dos contribuintes.

Mesmo diante disso, confisco pode ser conceituado no vernáculo como “o ato pelo qual se apreendem e se adjudicam ao Fisco bens pertencentes a outrem, por ato administrativo ou por sentença judicial, fundada em lei” (SILVA, 1998, p. 199).

Nesse sentido, o princípio do não confisco está relacionado diretamente com o patrimônio do contribuinte, seus bens particulares. A previsão deste princípio está na CF, no art. 150, inciso IV, que diz que é vedado aos entes federados cobrar tributos com efeito confiscatório, ou seja, União, Estados, Distrito Federal e Municípios estão proibidos de utilizar tributo com a finalidade excessiva de tal modo que o contribuinte perca seus bens. Essa limitação se revela uma garantia individual do contribuinte ao poder de tributar dos entes políticos, visando garantir o direito à propriedade do sujeito passivo, e ela não possui parâmetros determinados, nem é prevista pela CF, e deve ser analisada no caso concreto.

O Supremo Tribunal Federal – STF entende que para avaliar a tributação excessiva há que considerar o montante total da carga tributária que o contribuinte suporta em relação ao mesmo ente Federado, sendo possível, inclusive, a aplicação desse princípio nas multas. Esse entendimento em relação às multas não é pacífico na doutrina.

Sabbag (2014), em consonância com o posicionamento do STF, que considera válida a aplicação do princípio do não confisco às sanções tributárias, traz o conceito de confisco da seguinte forma: “de modo geral, o conceito de confisco tem sido apresentado como a absorção da propriedade particular pelo Estado, sem justa indenização. No momento em que isso ocorre, no plano tributário, surge o confisco em matéria tributária, revestindo-se de roupagem de tributo inconstitucional”.

Ainda acerca desse princípio, Coelho (2010, p. 236) traz o seguinte ensinamento:

A teoria do confisco e especialmente do confisco tributário ou, noutro giro, do confisco através do tributo deve ser posta em face do direito de propriedade individual, garantido pela Constituição. Se não se admite a expropriação sem justa indenização, também se faz inadmissível a apropriação através da tributação abusiva. Mas não se percam de vista dois pontos essenciais:

A) admite-se a tributação exacerbada, por *razões extrafiscais* e em decorrência do exercício do poder de polícia (gravosidade que atinge o próprio direito de propriedade);

B) o direito de propriedade, outrora intocável, não o é mais. A Constituição o garante, mas subordina a garantia “à função social da

propriedade” (ao direito de propriedade causador de disfunção social, retira-lhe a garantia).

Assim, a relevância do princípio da vedação do confisco refere-se ao fato de apresentar-se como um limitador da atuação do Estado frente à arrecadação de tributos. É uma proteção do mínimo existencial do contribuinte e não se confunde com punição. Entretanto, a propriedade privada não tem proteção absoluta contra a incidência de tributo, pois isso anularia o poder de tributar do Estado ou mesmo o poder de induzir comportamentos ou estimular setores da economia. O que se busca, em verdade, é evitar que o Estado impeça a existência de riqueza privada e, para tanto, deve-se analisar as características do caso concreto, para se verificar se o tributo está ou não com efeito confiscatório.

Outro princípio que orienta o exercício da competência tributária é o princípio da não limitação ao tráfego de pessoas e bens, também conhecido como princípio da ilimitabilidade do tráfego. Esse princípio, conforme o artigo 150, inciso V, da CF, estabelece que os entes políticos estão proibidos de “limitar o tráfego de pessoas e bens por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, ressalvada a cobrança de pedágio pela utilização de vias conservadas pelo Poder Público”.

O referido princípio se relaciona com o direito de locomoção, princípio constitucional previsto no artigo 5º, inciso XV da Constituição Federal: “é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens”.

Conforme preceitua Sabbag (2014), o princípio da liberdade de tráfego não pode ter a interestadualidade e a intermunicipalidade como hipóteses de incidência de tributos, sejam estes tributos de ordem federal, estadual ou municipal. Trata-se de uma regra de garantia individual do contribuinte, sob a égide constitucional.

Assim, o legislador originário buscou, com o referido dispositivo, segundo Moraes (2010), evitar que o Poder Público se valesse da tributação para coagir o contribuinte a pagar tributo, atingindo sua liberdade de locomoção, bem como do seu patrimônio, direitos esses consolidados pelo direito posto.

Entretanto, existem duas atenuações ao princípio da ilimitabilidade ao tráfego de pessoas e bens, qual seja: o pedágio e a cobrança do ICMS (SABBAG, 2014).

A primeira ressalva tem previsão constitucional, na parte final do inciso V do artigo 150. Refere-se ao pedágio, em que a hipótese de incidência é a utilização das



rodovias conservadas pelo Poder Público, e não pela mera circulação de Município ou de Estado.

A segunda ressalva, de cunho doutrinário, é referente ao ICMS, exigido nos postos de fiscalização pelos prepostos do Fisco, fixados nas rodovias, especialmente nas divisas dos Estados-membros e Distrito Federal, em razão da ocorrência da hipótese de incidência deste ônus tributário. Essa exceção se dá pelo fato de haver troca de titularidade de mercadorias entre contribuinte e não pela circulação territorial supramencionada.

### **1.3 imposto sobre propriedade de veículos automotores: aspectos gerais**

Preliminarmente, antes de adentrar na origem histórica do IPVA, cabe esclarecer que os tributos não vinculados estão correlacionados a um acontecimento, um fato do contribuinte que, ao se adequar à hipótese prevista em lei, dá origem ao que se chama pela doutrina de fato gerador. Sendo assim, os impostos, por estarem ligados a uma demonstração de riqueza do contribuinte, são, por excelência, tributos não vinculados, em que o sujeito passivo, aquele que paga o tributo, é chamado para o pagamento de despesas com parte de seu patrimônio.

Dessa forma, Baleeiro (2010) apresenta os impostos como sendo uma prestação em dinheiro com fins de interesse coletivo, sendo exigido de um ente público aos sujeitos, sem que sejam assegurados qualquer vantagem ou serviço específico em sua retribuição.

Nesta mesma linha, o art. 16 do CTN é taxativo, ao proferir que “o imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independentemente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte.”

Trata-se de uma espécie de tributo que vincula a capacidade contributiva com a solidariedade social, a fim de que os contribuintes paguem com seus recursos em prol do bem comum, sem que se exija ou receba qualquer tipo de contraprestação por parte do Estado.

Esses recursos devem ser usados nos chamados serviços gerais, em benefício de toda a coletividade, tais quais os serviços de segurança pública, saúde, educação, entre outros.

Entretanto, no Brasil, verificam-se limites para a instituição de impostos para que os governos não criem tributos indistintamente, bem como haja harmonia entre

os entes da federação, impedindo que uns possam cobrar impostos de outros. Dessa forma, a CF definiu os impostos que cada ente federado pode criar.

Dentre diversos tributos, está o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA, cuja previsão, mesmo não existindo normas gerais sobre o assunto, o STF entendeu pela aplicação do art. 24, § 3º, da CF, em que os Estados e o Distrito Federal têm competência legislativa plena para atender as suas particularidades.

O primeiro tributo cobrado ao proprietário de veículo automotor foi instituído pelo Decreto 397/68, sob a égide da Constituição da República de 1967, a chamada taxa rodoviária federal, precursora do atual IPVA, em que a receita era aplicada integralmente no custeio de projetos e obras de conservação e restauração de estradas de rodagem federais (MAMEDE, 2002, p. 30).

Dessa forma, tanto rodovias federais, como também estaduais e municipais eram cobradas taxas. Com o Decreto-Lei 999/69, o Governo Federal descartou a possibilidade de simultaneidade das taxas, passando a instituir a Taxa Rodoviária Única.

Apesar de o referido tributo ser denominado como a espécie taxa, na realidade incidia como se fosse imposto, pois era cobrado do proprietário do veículo automotor percentual diretamente sobre o valor de origem deste.

Com alterações feitas via Emenda Constitucional, a Taxa Rodoviária Única foi suprimida e instituíram o IPVA, conferindo aos Estados e ao Distrito Federal a competência para a arrecadação e fiscalização deste tributo.

Essa competência atualmente está prevista na constituição de 1988, no artigo 155, III, no entanto, precisaria de Lei Complementar para regular o IPVA. Com a ausência de disciplina característica no CTN, os Estados e o Distrito Federal passaram a ter competência legislativa plena para disciplinar o referido imposto no âmbito de seus territórios, conforme entendimento do STF.

Nesse sentido, Paulsen (2007, p. 87) ensina que:

Na ausência de lei complementar dispendo sobre esses elementos da hipótese de incidência (fato gerador, base de cálculo e contribuinte) dos impostos nominados – o que ocorre com o IPVA, que não está delineado no CTN, eis que surgiu com a Emenda Constitucional nº 27/85 -, os entes federados estão autorizados a exercer a competência legislativa plena, forte no disposto no art. 24, §3º, da CF [...]

Assim, com a Emenda Constitucional nº 03/93, o IPVA aparece expresso na CF e atribuiu aos Estados e Distrito Federal a competência para instituir o imposto determinando que a receita obtida deva ser repartida e compartilhada com o Município conforme artigo 155, III, bem como o artigo 158, III, tendo sido, no Estado da Bahia, sido disciplinado pela Lei 6.348, de 17 de dezembro de 1991.

### **1.3.1 Aspectos Controvertidos**

Tendo em vista o exposto, percebe-se a preocupação do legislador em definir os entes responsáveis por instituir o imposto bem como exercer a fiscalização. Porém existe uma ausência de Lei Complementar que regula o IPVA e esse é um dos pontos polêmicos que envolve sua cobrança e existência.

Basicamente as divergências consistem em, além de saber se há ou não necessidade de lei complementar, o conceito de veículo automotor, a base de cálculo do IPVA e, por fim, a legalidade ou não das sanções em caso de não pagamento do referido imposto necessitam de análise e tem gerado jurisprudência.

Sobre a questão da necessidade de Lei Complementar, o artigo 146, III da CF determina que as normas gerais em matéria tributária, especialmente sobre definição de tributos, fato gerador, base de cálculo, contribuintes e outras especificações devem ser estabelecidas na referida Lei.

Isso tem como objetivo dar mais segurança jurídica ao contribuinte ao exigir que a União edite lei complementar de forma a traçar as linhas gerais do procedimento tributário para se impedir a violação à isonomia, bem como as limitações ao poder de tributar. Além disso, também tem por finalidade resolver conflitos e pontos obscuros que possam gerar dúvidas àqueles que tem o poder de criar o tributo.

Claramente a esse ponto tem uma base sólida em que se vislumbra a real necessidade da Legislação específica a fim de dar clareza e apoio às questões que envolvem o IPVA em sua aplicação prática.

Nesse contexto, surge então a dúvida se os Estados poderiam estipular o IPVA mesmo diante da ausência de lei complementar estipuladora de normas gerais. Apesar de parte da doutrina entender que não poderia haver criação de IPVA enquanto não advier lei complementar, o Supremo Tribunal Federal - STF decidiu que a lei estadual pode instituir imposto com base no artigo 34, parágrafo 3º do Ato

das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT que autorizou a edição, pelos Estados, das leis necessárias à aplicação do Sistema Tributário Nacional de forma a se permitir que eles exerçam competência concorrente plena quanto as normas gerais não existirem. Caso a lei federal seja editada, as normas estaduais editadas na competência plena terão sua eficácia suspensa no que lhe for contrários nos termos do artigo 24, §4º da CF.

O segundo ponto de controvérsia diz respeito ao conceito de veículo automotor, pois existem entendimentos diferentes sobre o significado dessa expressão. Os Estados sustentam a teoria de que o conceito de veículo automotor deve ser estendido de forma a abarcar as aeronaves e embarcações, pois onde a lei não distinguiu não é lícito ao intérprete fazê-lo.

O artigo 155, inciso III da CF refere-se à propriedade de veículo automotor, mas o artigo 1º, da lei 6.348/91 prescreve que, para efeito do IPVA, seu fato gerador é a propriedade veículo automotor de qualquer espécie. Dessa forma, qualquer veículo aéreo, terrestre, aquático ou anfíbio dotado de força motriz própria, ainda que complementar ou alternativa de fonte de energia natural incidirão diretamente o referido imposto. Porém, apenas o Ministro Marco Aurélio concordou com essa tese, prevalecendo no STF o entendimento de que o conceito de veículo automotor não abrange as embarcações e aeronaves. Sustentam que a aeronave, por exemplo, existe para voar no espaço aéreo e não para trafegar no estado ou no município.

Segue a transcrição do julgado do STF que firmou o entendimento prelevante, Informativo 462 - RE 379572/RJ:

É inconstitucional a incidência do IPVA sobre embarcações. Com base nesse entendimento, o Tribunal, por maioria, proveu recurso extraordinário para declarar a não-recepção do inciso II do art. 5º da Lei 948/85, do Estado do Rio de Janeiro - v. Informativo 441. Adotou-se a orientação fixada pela Corte no julgamento do RE134509/AM (DJU de 13.9.2002), no sentido de que o IPVA é sucedâneo da antiga Taxa Rodoviária Única - TRU, cujo campo de incidência não inclui embarcações e aeronaves. Vencidos os Ministros Joaquim Barbosa e Marco Aurélio que negavam provimento ao recurso por considerar que o IPVA incide também sobre embarcações.

O terceiro ponto de polêmica refere-se à base de cálculo do IPVA tanto em relação aos veículos novos quanto em relação aos veículos usados. No que se refere aos veículos novos, sabe-se que a base de cálculo do IPVA conforme determinação do artigo 7º da Lei n. 6.348/91 é o valor venal do veículo constante da

Nota Fiscal ou do documento que represente a transmissão da propriedade, acrescido do valor dos equipamentos opcionais e dos acessórios a ele incorporados e das despesas de frete e seguro.

Ocorre que, como se sabe, boa parte do valor do veículo automotor é composta de impostos como Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços - ICMS e Imposto sobre a Propriedade Industrial - IPI, sendo bastante criticado pela doutrina o fato da base de cálculo do IPVA ser o valor venal do veículo, ou seja, valor final composto pela incidência dos referidos impostos.

A base de cálculo deveria ser o valor do veículo sem a incidência dos impostos, pois aí não haveria a ocorrência de imposto sobre imposto, fato que configura um verdadeiro abuso por parte do poder público denotando o total desrespeito aos princípios constitucionais e às limitações ao poder de tributar especialmente no que tange ao princípio da não-cumulatividade.

Já na cobrança de impostos sobre os veículos usados, a questão discutida na doutrina é se sua estipulação da maneira como é feita pela maioria dos Estados não fere os princípios da legalidade e anterioridade. O artigo 7º, II, da Lei n. 6.348/91 determina que a base de cálculo dos veículos usados será estipulada mediante tabela que é publicada, anualmente, pela Secretaria da Fazenda com base nos preços médios de mercado.

Ocorre que o Código Tributário Nacional, em seu artigo 97, determina que somente a lei pode estabelecer todos os elementos da obrigação tributária, ou seja, definição da sua hipótese de incidência, base de cálculo, alíquota e sujeito passivo.

Dessa forma, para maior parte da doutrina, esse artigo consagra o princípio da tipicidade da tributação que significa dizer que não basta simplesmente a exigência de lei formal e material para a criação do tributo, pois para que haja verdadeiro respeito ao Estado de direito, há a necessidade de uma lei instituidora que encerra um tipo fechado, ou seja, que defina todos os elementos da obrigação tributária de modo a não se permitir que nenhum deles seja preenchido pela Administração.

Por enquanto cabe, ainda, fazer uma pequena introdução para polemizar o questionamento: o artigo 12 da Lei n. 6.348/91, bem como os parágrafos segundos, dos artigos 131 e 262, do CTB estipulam que nenhum veículo será registrado, inscrito ou matriculado perante as repartições competentes sem a prova do pagamento do imposto ou de que é imune ou isento. A grande dúvida que surge

é se há legalidade nessas disposições. Poderia mesmo a lei estadual ou federal prever tais sanções? Verifica-se, então, a necessidade de uma breve conceituação do Poder de Polícia para então trazer à tona as possíveis respostas.

#### **1.4 Atributos do poder de polícia**

Para atender o interesse público, a Administração Pública e seus agentes necessitam de poderes atribuídos por lei para exercer controles sobre as condutas dos cidadãos de modo a conformá-los aos parâmetros legais.

Nesse sentido, a relação que se estabelece aqui entre a conceituação do Poder de Polícia e análise e discussão do tema central desta monografia está embasada em primeiro momento no seu conceito uma vez que este se encontra positivado no Código Tributário Nacional, norma geral recepcionada pela Constituição Federal como Lei Complementar, que em seu Artigo 78 dispõe:

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (Redação dada pelo Ato Complementar nº 31, de 1966)

Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

Pois bem, vê-se então como se caracteriza o Poder de Polícia e sua atuação em situações práticas. Segundo o renomado Professor Hely Lopes, referência no tema, o Poder de Polícia administrativa tem atributos específicos e peculiares ao seu exercício, e tais são a discricionariedade, a auto-executoriedade e a coercibilidade (ALEXANDRINO; PAULO, 2011, p. 194).

A discricionariedade é um atributo que permite à Administração Pública escolher o melhor caminho que a seu ver é mais conveniente e oportuno para alcançar os seus fins, que como se sabe, é o interesse público. Por isso, não pode a administração pública, por ter a discricionariedade como atributo, violar a lei, pois se isso acontecer, o Poder Judiciário poderá apreciar a legalidade de tais atos administrativos.

A autoexecutoriedade, por sua vez, é a prerrogativa que a Administração pública tem de tomar suas decisões sem a intervenção do Poder Judiciário. No caso de já ter executado uma decisão, permite o uso de força pública para compelir ao contribuinte cumprir sua determinação. Obrigatório se faz, para tanto, conforme art. 37, § 6º, CF, que seja uma medida urgente, sem a qual poderá gerar lesão para o interesse público, ou que a lei autorize expressamente, art. 5º, LV, CF.

Mello (2008, p. 374) divide o atributo da autoexecutoriedade em exigibilidade e executoriedade. Esse como sendo “a qualidade pela qual o Poder Público pode compelir materialmente o administrado, sem precisão de buscar previamente as vias judiciais, ao cumprimento da obrigação que impôs e exigiu”, e aquele tendo, “a qualidade em virtude da qual o Estado, no exercício da função administrativa, pode exigir de terceiros o cumprimento, a observância, das obrigações que impôs”.

Ocorreram, no entanto, várias indagações sobre a legalidade dos meios diretos e/ou indiretos de coação promovida do Fisco para com os contribuintes, tais atos diante das quais o Supremo Tribunal Federal manifestou-se através de duas súmulas: a 346 que permite à Administração Pública declarar nulidade dos seus próprios atos e a 473 em que a administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais por que deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Ante o exposto observa-se que fica evidente a necessidade da apreciação judicial. Num exemplo concreto vale ressaltar que não se pode interpretar essa característica como absoluta pois, como no caso de multas, IPVA, IPTU, entre outros, se o administrado deixou de efetuar o pagamento de uma multa de trânsito não pode a Administração executar essa multa por via administrativa, devendo provocar a tutela jurisdicional sob pena de, se assim não agir, o Judiciário declarará a nulidade do ato administrativo.

A terceira característica é a coercibilidade, ou imperatividade, como é chamada por alguns. Significa que os atos da administração pública são dotados de força. Assim, as medidas tomadas pela Administração podem ser impostas coativamente ao administrado (CARVALHO, 2005).

Todos os atributos reunidos revestem os atos de polícia para que a Administração Pública possa prestar serviço público com eficiência, agilidade,

celeridade, garantindo ainda a observância dos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e o respeito aos direitos individuais e coletivos previstos na Constituição.

No que tange à discussão aqui apresentada, mais uma vez ressalta-se o questionamento sobre como o Poder de Polícia pode não estar de acordo com os princípios que o regem. (CARVALHO, 2005, p. 67)

Numa situação específica na qual a administração pública, por meio de seus servidores públicos policiais, fazem uma blitz para prevenir algum delito ou até mesmo reprimir algum crime seja qual for e age pautada no Poder de Polícia e também no atributo do ato administrativo da autoexecutoriedade, ela pode agir e tomar medidas sem a intervenção do Poder Judiciário?

Ao realizar este tipo de operação, será que é possível ela desrespeitar direitos consagrados na Carta Magna em virtude de interesse público? Pense-se: o agente policial que para e remove um veículo pelo fato de o mesmo estar com o IPVA atrasado está cumprindo um ato administrativo, baseado no Poder de Polícia e que pode ser considerado legal? Ou melhor será que esse ato é constitucional?

A CF, em seu art. 5º LIV prescreve que “ninguém será privado da liberdade e de seus bens sem o devido processo legal”. Então ao ser parado numa blitz e ter seu carro removido ao pátio, o cidadão está sendo privado de um bem sem processo. Tais questionamentos serão melhores analisadas e fundamentados no tópico a seguir.

Por fim, a questão que motivou esse estudo e que, mesmo não sendo relevante estabelecer uma hierarquia no sentido da polêmica mais ou menos importante, necessário salientar que nesse ponto os direitos que a imposição de tal punição toca diretamente na questão da inconstitucionalidade motivo pelo qual será desenvolvido com mais cuidado e detalhamento no tópico 2 desta monografia.



## **2 REMOÇÃO DE VEÍCULO AUTOMOTOR COMO MEDIDA ADMINISTRATIVA APLICADA PELO NÃO PAGAMENTO DO IPVA**

Levando em consideração tudo que foi desenvolvido na Fundamentação Teórica, buscando o cerne da problemática, será realizada nesta seção, uma análise do que foi apreciado e revelado com resultados encontrados.

À luz dos princípios constitucionais previstos, buscou-se identificar casos concretos em que há colisão entre o interesse arrecadatário do Estado e as garantias individuais do contribuinte. Essas situações, por vezes, demonstram que as medidas restritivas que coagem o contribuinte são inadmissíveis, noutras revelam pela legitimidade de tal ação do estatal, consagrado no princípio da supremacia do interesse público em consonância com o dever fundamental de pagar tributos.

### **2.1 A fiscalização tributária e seus limites**

Foi visto que o Estado necessita de recursos financeiros para atingir os fins de regular a vida das pessoas em sociedade, assegurando direitos socioeconômicos fundamentais. Essas receitas, além de outras formas de arrecadação, são obtidas principalmente pelos tributos.

Nesse sentido, o cidadão tem o dever fundamental de pagar tributos para que seja subsidiado a ação estatal no custeio dos benefícios assegurados a toda coletividade e, na hipótese de inadimplência, confere ao Fisco a exigibilidade do crédito tributário, vez que ele, contribuinte, além de demonstrar capacidade contributiva ao praticar o fato gerador, é também beneficiário de toda estrutura estatal muito demandada e que precisa ser custeada.

É nesse giro o posicionamento de Nabais (1998, p. 186):

[...] um Estado, para cumprir suas tarefas, tem de socorrer-se de recursos ou meios a exigir dos seus cidadãos, constituindo justamente os impostos esses meios ou instrumentos de realização das tarefas estaduais. Por isso, a tributação não constitui, em si mesma, um objetivo (isto é, um objetivo originário ou primário) do estado, mas sim o meio que possibilita a este cumprir os seus objetivos (originários ou primários), atualmente consubstanciados em tarefas de estado de direito e tarefas de estado social, ou sejam, em tarefas do estado de direito social.

Como se sabe, o pagamento dos tributos é indispensável ao funcionamento do aparelho estatal. Entretanto, França (2012, p.156) afirma que “o imposto deve ser justo, concebido segundo princípios da legalidade e da capacidade contributiva, dentre outros que emanam da Constituição Federal”.

Não se trata tão somente do tributo ser justo, mas a forma como se realiza a cobrança também é importante. Deve haver subordinação Estatal aos princípios gerais do direito, em especial a dignidade da pessoa humana, para que abusos de direito sejam evitadas tanto na instituição, quanto na cobrança, bem como na aplicação dos recursos arrecadados, pois vive-se em um Estado Democrático de Direito em que Poder Público e contribuinte devem obediência as normas jurídicas vigentes no país.

A fiscalização praticada de forma legal por parte da Administração Pública é uma obrigação estatal e, através dela, o Estado consegue verificar se o contribuinte está ou não cumprindo sua obrigação tributária, podendo fazer a cobrança dentro dos limites legais.

Assim, de acordo com França (2012. p.156) :

As prerrogativas atribuídas à Fiscalização pela ordem jurídica têm por escopo proporcionar condições de eficácia de sua atuação. Não são privilégios, portanto. Foram traçados pelo legislador em função do princípio da inalienabilidade dos direitos concernentes a interesses públicos.

Para o autor, o tributo devido pelo contribuinte faz parte do patrimônio do Estado, passando a ser de interesse público o seu adimplemento. Dessa forma, protegido pelo princípio da inalienabilidade do patrimônio público, o Estado tem o poder-dever de cobrá-lo, necessitando de prerrogativas para garantir que os tributos sejam pagos pelos contribuintes.

Conforme se verificou no tópico do poder de polícia, os atos da administração tributária são dotados de imperatividade, atributo pelo qual o Fisco se impõe aos contribuintes, independentemente de concordância destes.

Ocorre que, exigibilidade não se confunde com a excoutoriedade. Esse, por sua vez, consubstancia-se na capacidade do poder administrativo obter o cumprimento das obrigações sem precisar de nenhuma intervenção do Judiciário, utilizando meios diretos de coação, a exemplo da apreensão de mercadorias.

Exigibilidade possibilita apenas a utilização de meios indiretos para seu cumprimento, como é o exemplo da multa.

Mello (2008) explica que as decisões da Administração, no âmbito tributário, não gozam de exequibilidade, mas apenas de exigibilidade, podendo ela valer-se tão-somente de meios indiretos para que o contribuinte demonstre ter cumprido a obrigação tributária relativa a um dado tributo, a exemplo do óbice à emissão de certidão de regularidade fiscal e a inscrição em dívida ativa, o que demonstra que os tributos são exigíveis. Entretanto, o Fisco não pode coagir o contribuinte a pagar tributo, caso em que necessitará do Judiciário para promover a execução fiscal.

Sendo assim, mesmo que o contribuinte esteja inadimplente com o Fisco, ele não pode ter o seu direito de defesa cerceado pela ânsia arrendatária do Estado, pois o contribuinte é protegido por regras previstas pelo ordenamento jurídico pátrio, orientando toda ação da administração tributária, no seu poder-dever de instituir e cobrar tributos. Essas normas evitam que a Administração pública extrapole sua competência e pratiquem arbitrariedades, determinando o que não é previsto ou mesmo violando o devido processo legal (Koch, 2012, p. 295).

É que, o contribuinte tem direitos e garantias constitucionalmente asseguradas frente a possíveis abusos do Estado no que tange à cobrança de seus tributos, entre eles, o direito de propriedade, o do devido processo legal que é consolidado no direito à ampla defesa, contraditório e a vedação à limitação do tráfego de bens e pessoas por meio de tributos, garantias individuais que serão tratados na próxima seção.

Em harmonia com que afirma Mello (2008. p.48):

A atividade de fiscalização tributária é orientada, dentre outras coisas, pelas normas de Direito Administrativo onde só é permitido aos agentes públicos cumpri a prescrição legal. Ao contrário, repetimos, será abuso, arbítrio. Sendo a fiscalização uma atividade administrativa esta encontra na lei tanto seus fundamentos quanto seus limites.

Embora o posicionamento do autor esteja certo, antes mesmo de se submeter às regras e princípios do Direito Administrativo, a conduta do agente fiscal deve obediência às normas constitucionais, vez que a CF se encontra no topo de

todo ordenamento jurídico em que as normas infraconstitucionais devem ser compatibilizadas, sob pena de serem declaradas inconstitucionais.

No que se refere ao IPVA, verifica-se um ilimitado poder de polícia. O parágrafo 2º do artigo 131 do Código de Trânsito Brasileiro - CTB, bem como o artigo 12 da Lei n. 6.348/91, do Estado da Bahia, estipulam sanções para o caso do não pagamento do IPVA, quais sejam, a não possibilidade de realizar o licenciamento anual ou qualquer modificação nos assentamentos cadastrais.

Conforme se verifica no estudo dos dispositivos mencionados, enquanto não houver o pagamento do referido imposto, multas e de outros créditos, o proprietário fica impedido de licenciar o seu veículo ou realizar qualquer registro em seu nome. Com isso, percebe-se que o contribuinte ao se deparar com uma fiscalização acaba, sem possibilidade alguma de defesa, tendo seu veículo removido, além de ser autuado, ter que arcar com os encargos da estadia nos depósitos públicos e serviços de guincho.

Observa-se que esse fato é incoerente. Explica-se: o licenciamento, segundo o CTB, nos arts.120,130 e §3º do 131, é um procedimento anual e obrigatório, cuja finalidade seria autorizar que os veículos que estejam em conformidade com as normas de segurança e meio ambiente possam circular. Ocorre que, até o presente momento não foi regulamentado pelo CONTRAN, nem mesmo exigido pelos órgãos executivos de trânsito nenhuma inspeção de segurança veicular, controle de emissões de gases poluentes e de ruído, passando, todavia ao interesse arrecadatário do Estado sido, até então, requisito suficiente para tal.

Verifica-se, portanto, que a comprovação pecuniária relativa ao veículo está sendo considerada mais importante do que as condições de segurança veicular que, nunca foram regulamentadas e exigidas. Sendo assim, pune-se o proprietário antes, inclusive, de se verificar as condições de segurança das pessoas. Nesse contexto, esclarece SILVA (2011, p. 181):

Por razões diversas, dentre as quais destacam-se a segurança e a saúde públicas e a proteção ao meio ambiente, todos os veículos automotores estão sujeitos a registro perante os órgãos estaduais ou distrital competentes, nos termos do art. 120 do CTB e, além disso, a licenciamento anual para que, uma vez constatado, mediante inspeção, o cumprimento dos requisitos e condições necessárias à sua circulação, possam transitar pelas vias públicas.

Isto posto, percebe-se que há excesso de punição do contribuinte por parte do Fisco, o qual condiciona o licenciamento e a emissão do certificado de registro e licenciamento do veículo - CRLV, ao pagamento de tributos, uma vez que, conforme ainda preceitua SILVA (2011, p. 181):

[...] superada a inspeção veicular prevista nos artigos 103, 104 e seguintes do CTB, sem ressalvas, deve o agente responsável deferir o licenciamento anual, que deve ser consignado e atestado pelo respectivo certificado (CRLV), independente da comprovação de quitação dos tributos atinentes à propriedade e utilização do veículo, ou mesmo que estes constem em aberto dos arquivos da fazenda pública. Assim deve ser exercido o poder de polícia da Administração Pública, tal qual definido no art. 178 do CTN, criado para a tutela do interesse da coletividade, sem desvirtuar se de seus elevados fins para atender a propósitos ou necessidades arrecadatórias, mormente ao se considerar serem o registro e o licenciamento anual indispensáveis à regular circulação do veículo pelas vias públicas, sob pena de remoção. E igualmente abusiva se revela a recusa em se restituir o veículo pelo não pagamento do IPVA, ou condicioná-la à quitação do crédito tributário exigido.

A hipótese de incidência do IPVA, segundo a Constituição Federal, não é o serviço de emissão de documento de registro e licenciamento do veículo, mas sim a propriedade de veículo automotor. Esse conceito de propriedade é fornecido pelo Código Civil, não podendo, conforme art. 110 do CTN, o direito tributário alterar a definição de institutos cujo conceito já está consagrado no direito privado.

Ora, partindo da premissa que ao proprietário se assegura o direito de “usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha”, conforme art. 1228 do Código Civil, qual a razão de se condicionar o licenciamento e a emissão do CRLV ao pagamento do IPVA, senão a ânsia de arrecadar e dar finalidade diversa ao instituto da propriedade.

Nesse sentido, cabe frisar que o papel da Administração Pública não é garantir a arrecadação de qualquer forma, nem mesmo punir o contribuinte por não ter, eventualmente, conseguido cumprir uma obrigação tributária. A solução para isso, precisa ser pensada em consonância com o entendimento da intervenção mínima e da *ultima ratio*, ou seja, “deve concretizar-se em situações igualmente extremas, exigindo a certeza de um comportamento voluntariamente voltado ao descumprimento da obrigação tributária” (MAMEDE 2002, p. 160).

Deve-se cobrar tributos de todos que estejam inadimplentes com as obrigações tributárias tendo, uma resposta mais enérgica por parte do Estado para aqueles contribuintes com capacidade contributiva que, reiteradamente desrespeitando as leis, seu dever fundamental e não pagam tributos. Entretanto, aqueles contribuintes que eventualmente não conseguem cumprir suas obrigações, por um motivo ou outro, devem ter na figura do Estado todas as garantias legalmente previstas.

Isto porque o poder de tributar do Estado não é ilimitado, existindo uma série de regras e princípios assegurados ao contribuinte face a abusos perpetrados pelo poder público na busca pela arrecadação. Essas normas protetivas encontram dispostas na CF, especialmente no título dos Direitos e Garantias Fundamentais e, qualquer regra em sentido contrário, mesmo que seja uma lei, será incompatível com a CF, pois deve haver submissão de todo o ordenamento jurídico com as normas constitucionais, vez que elas ocupam o topo da escala hierárquica no direito posto.

Neste contexto, a remoção de veículos e os óbices à emissão do Certificado de Registro e licenciamento – CRLV, cuja função é forçar o pagamento do IPVA, revela-se uma sanção política, vez que o Fisco utiliza meios coercitivos de cobranças, vedados pela CF.

Trata-se de hipóteses de restrições de liberdade individual do contribuinte, notadamente à limitação ao tráfego de bens ou do direito de propriedade em que o Estado impõe ao contribuinte para coagi-lo a satisfazer um crédito tributário ou mesmo uma obrigação tributária acessória, sem atenção ao devido processo legal.

Pela expressão sanção política define-se como sendo “restrições ou proibições impostas ao contribuinte, como forma indireta de obrigá-lo ao pagamento do tributo, tais como a interdição de estabelecimento, a apreensão de mercadorias, o regime especial de fiscalização, entre outras” (MACHADO, 1998, p. 46)

Esses meios coercitivos de cobrança são considerados pelo STF, em regra, como a imposição inconstitucional, mesmo que instituídos em leis ou outros atos normativos que visem obrigar indiretamente o cidadão a quitarem suas obrigações tributárias. O Estado não pode restringir direitos com intuito de compelir o contribuinte a pagar seus tributos, pois ele dispõe de meios próprios para isso que é a Execução fiscal, procedimento judicial que será detalhado no próximo tópico.

Portanto, não é legítimo a Administração Fazendária utilizar-se de medidas que limitem o direito de propriedade sem respeitar o devido processo legal, consubstanciado na ampla defesa e o contraditório. Esse entendimento encontra-se sumulado pelo STF, através dos números 70, 323 e 547:

Súmula 70. É inadmissível a interdição de estabelecimento como meio coercitivo para cobrança de tributo.

Súmula 323. É inadmissível a apreensão de mercadorias como meio coercitivo para pagamento de tributos.

Súmula 547. Não é lícito à autoridade proibir que o contribuinte em débito adquira estampilhas, despache mercadorias nas alfândegas e exerça suas atividades profissionais.

Assim, tais restrições expostas nos enunciados acima, apesar de representarem prática reiterada do Fisco no intuito de buscar a satisfação dos seus créditos, violam, na maioria dos casos, direitos fundamentais consagrados no ordenamento jurídico, mostrando-se desarrazoáveis e desproporcionais. É fato que não há como justificar esses abusos na supremacia do interesse público, pois este almeja a consagração dos direitos e garantias fundamentais previstas no Estado Democrático de Direito.

Entretanto, verifica-se que em situações extremas, em que o contribuinte dispõe de capacidade contributiva e, reiteradamente burla as normas tributárias para não pagar tributos, as medidas restritivas são consideradas válidas. Tal medida é, inclusive, reconhecida pela jurisprudência do STF, por meio da ADI nº 173:

CONSTITUCIONAL. DIREITO FUNDAMENTAL DE ACESSO AO JUDICIÁRIO. DIREITO DE PETIÇÃO. TRIBUTÁRIO E POLÍTICA FISCAL. REGULARIDADE FISCAL. NORMAS QUE CONDICIONAM A PRÁTICA DE ATOS DA VIDA CIVIL E EMPRESARIAL À QUITAÇÃO DE CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS. CARACTERIZAÇÃO ESPECÍFICA COMO SANÇÃO POLÍTICA. AÇÃO CONHECIDA QUANTO À LEI FEDERAL 7.711/1988, ART. 1º, I, III E IV, PAR. 1º A 3º, E ART. 2º. 1. Ações diretas de inconstitucionalidade ajuizadas contra os arts. 1º, I, II, III e IV, par. 1º a 3º e 2º da Lei 7.711/1988, que vinculam a transferência de domicílio para o exterior (art. 1º, I), registro ou arquivamento de contrato social, alteração contratual e distrato social perante o registro público competente, exceto quando praticado por microempresa (art. 1º, III), registro de contrato ou outros documentos em Cartórios de Registro de Títulos e Documentos (art. 1º, IV, a), registro em Cartório de Registro de Imóveis (art. 1º, IV, b) e operação de empréstimo e de financiamento junto a instituição financeira, exceto quando destinada a saldar dívidas para com as Fazendas Nacional, Estaduais ou Municipais (art. 1º, IV, c) - estas três últimas nas hipóteses de o valor da

operação ser igual ou superior a cinco mil Obrigações do Tesouro Nacional - à quitação de créditos tributários exigíveis, que tenham por objeto tributos e penalidades pecuniárias, bem como contribuições federais e outras imposições pecuniárias compulsórias.

2. Alegada violação do direito fundamental ao livre acesso ao Poder Judiciário (art. 5º, XXXV da Constituição), na medida em que as normas impedem o contribuinte de ir a juízo discutir a validade do crédito tributário. Caracterização de sanções políticas, isto é, de normas enviesadas a constranger o contribuinte, por vias oblíquas, ao recolhimento do crédito tributário.

3. **Esta Corte tem historicamente confirmado e garantido a proibição constitucional às sanções políticas, invocando, para tanto, o direito ao exercício de atividades econômicas e profissionais lícitas (art. 170, par. ún., da Constituição), a violação do devido processo legal substantivo (falta de proporcionalidade e razoabilidade de medidas gravosas que se predispõem a substituir os mecanismos de cobrança de créditos tributários) e a violação do devido processo legal manifestado no direito de acesso aos órgãos do Executivo ou do Judiciário tanto para controle da validade dos créditos tributários, cuja inadimplência pretensamente justifica a nefasta penalidade, quanto para controle do próprio ato que culmina na restrição. É inequívoco, contudo, que a orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal não serve de escusa ao deliberado e temerário desrespeito à legislação tributária. Não há que se falar em sanção política se as restrições à prática de atividade econômica objetivam combater estruturas empresariais que têm na inadimplência tributária sistemática e consciente sua maior vantagem concorrencial. Para ser tida como inconstitucional, a restrição ao exercício de atividade econômica deve ser desproporcional e não-razoável.**

4. Os incisos I, III e IV do art. 1º violam o art. 5º, XXXV da Constituição, na medida em que ignoram sumariamente o direito do contribuinte de rever em âmbito judicial ou administrativo a validade de créditos tributários. Violam, também o art. 170, par. ún. da Constituição, que garante o exercício de atividades profissionais ou econômicas lícitas. Declaração de inconstitucionalidade do art. 1º, I, III e IV da Lei 7.711/988. Declaração de inconstitucionalidade, por arrastamento dos parágrafos 1º a 3º e do art. 2º do mesmo texto legal.

CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. SANÇÃO POLÍTICA. PROVA DA QUITAÇÃO DE CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS NO ÂMBITO DE PROCESSO LICITATÓRIO. REVOGAÇÃO DO ART. 1º, II DA LEI 7.711/1988 PELA LEI 8.666/1993. EXPLICITAÇÃO DO ALCANCE DO DISPOSITIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NÃO CONHECIDA QUANTO AO PONTO.

5. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida, em relação ao art. 1º, II da Lei 7.711/1988, na medida em que revogado, por estar abrangido pelo dispositivo da Lei 8.666/1993 que trata da regularidade fiscal no âmbito de processo licitatório.

6. Explicitação da Corte, no sentido de que a regularidade fiscal aludida implica "exigibilidade da quitação quando o tributo não seja objeto de discussão judicial" ou "administrativa". Ações Diretas de Inconstitucionalidade parcialmente conhecidas e, na parte conhecida, julgadas procedentes. (STF - ADI: 173 DF , Relator: JOAQUIM BARBOSA, Data de Julgamento: 25/09/2008, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-053 DIVULG



19-03-2009 PUBLIC 20-03-2009 EMENT VOL-02353-01 PP-00001)(grifo nosso)

## **2.2 Princípios constitucionais violados**

O CTB considera, no inciso V do artigo 230, falta gravíssima do proprietário, conduzir ou deixar que conduzam veículo que não esteja devidamente registrado e licenciado. A penalidade se revela na: imposição multa de R\$ 293,47 (duzentos e noventa e três reais e quarenta e sete centavos), obtenção de sete pontos na carteira nacional de habilitação - CNH, apreensão e remoção do veículo para o DETRAN, ou outro órgão competente.

Esse dispositivo revela que é obrigatório o licenciamento anual do veículo. Ocorre que, o Poder Público só licencia e expede o CRLV após o pagamento de todos os débitos relativos ao bem. Dessa forma, o proprietário que deixou de pagar o licenciamento, talvez por falta de condições financeiras ou por qualquer outro motivo, terá contra si aplicados punição relativa a multa, remoção do veículo e ônus da permanência do veículo nos depósitos públicos, bem como será feito um registro negativo no prontuário do condutor e terá que pagar pelo serviço de guincho.

Ora, se o proprietário do veículo teve alguma dificuldade para cumprir sua obrigação principal, agora terá “turbinada” essa condição, pois passaram a surgir outros encargos. Esse montante, que deve ser pago à vista, ou seja, pagamento em dinheiro e de uma só vez, sem parcelamento, correspondente a soma da quantia dos impostos, multas, diárias do depósito e serviços de guincho, tornando-se não raro a dívida impagável.

Além do cidadão suportar ônus dos valores desarrazoáveis, há uma sensação de humilhação e de impotência ao ver seu bem ser retirado de uma forma instantânea sem respeito ao devido processo legal, sendo obrigado a ter interrompido seu destino, independentemente da situação a qual o condutor e/ou passageiros estejam inseridos, trabalhando, estudando, indo ao médico ou mesmo a lazer, por uma imposição desmedida do Estado que, na ânsia de cobrar créditos seus viola direitos fundamentais dos cidadãos.

É evidente que circular com o veículo em débito com o IPVA é uma infração, vez que o contribuinte, por demonstrar capacidade contributiva através da propriedade de um veículo automotor, foi selecionado pelo Sistema Tributário Nacional a cumprir com seu dever fundamental de pagar tributos e não o fez.

Entretanto, o Estado não pode, visando cobrar créditos seus, utiliza-se de faltas cometidas pelos seus administrados como forma de justificar outra falta, que por sinal é mais grave, pois viola normas previstas na CF.

Sendo assim, o Poder Público, como titular do poder de arrecadar tributos, tem o dever de buscar os meios adequados ao adimplemento dos créditos tributários, não devendo fazer uso da autotutela e remover bens regularmente adquiridos pelos cidadãos. Essa intervenção deve ser feita exclusivamente pela via judicial. Tal entendimento é compartilhado por SILVA (2011. p. 179):

Ora, havendo procedimentos legalmente previstos para a devida cobrança de crédito tributário, que, a propósito, possui contundentes garantias e privilégios (art. 183 a 193, do CTN), é vedada à Administração Pública a utilização de outros mecanismos neste mister. De fato, se o Estado já dispõe de um meio legal e idôneo para a exigência de suas dívidas, que é a ação de execução fiscal, aliada ao protesto da dívida ativa, não lhe é lícito utilizar-se de outros expedientes como forma de coação dos contribuintes/proprietários para a satisfação seus próprios arrecadatários.

O Fisco pode e deve cobrar os impostos dos seus administrados, mas sem tomar para si bens do contribuinte como forma de coagi-lo a apagar tributos, no caso o IPVA. Se isso acontece o Estado está confiscando bens protegidos pelo direito de propriedade, garantidos pela CF, no art. 5º, inciso LIV, o qual expressa que a ninguém será tomado seus bens ou mesmo privado da liberdade sem o devido processo legal.

Dessa maneira, qualquer que seja a obrigação tributária (tributos, multas e outros encargos) não pode ser desproporcional a tal ponto de retirar dos contribuintes mais do que o razoável do seu patrimônio. Desse modo, os entes políticos ao tributarem seus contribuintes devem observar o princípio do não confisco, positivado no art. 150, inciso IV, da CF, que enuncia: “Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios utilizar tributo com efeito de confisco”.

Sobre esse princípio, já tratado na seção anterior, cabe ainda destacar o importante Seminário que aconteceu na cidade de São Paulo, o qual o jurista Geraldo Ataliba apresentou um anteprojeto visando alteração de dispositivos do CTN, para que fosse estabelecido parâmetros acerca do que seria confisco. A redação do art.7º, do anteprojeto foi o seguinte (MARTINS, 2012, p. 51):

Art 7º Considerar-se-á caracterizada a utilização de tributo, com efeito de confisco, sempre que seu valor, na mesma incidência, ou em incidências sucessivas, superar o valor normal de mercado dos bens, direitos ou serviços envolvidos no respectivo fato gerador ou ultrapassar 50% do valor das rendas geradas na mesma incidência.

Diante do exposto pode-se analisar que soma de um ou mais IPVA(s), multas pelo inadimplemento ou outros encargos não poderia, por corolário lógico, superar o valor do veículo de modo a justificar, em pouquíssimo tempo, a ida do bem, regularmente adquirido, a leilão e o consequente perdimento do patrimônio. Isso, além de ser confisco de bens, é cerceamento do direito à defesa, uma vez que submete o proprietário do veículo inadimplente a um excesso de punição por parte dos órgãos de fiscalização.

Embora as regras e princípios expressos na CF sejam evidentes no que tange as garantias individuais do contribuinte, o Fisco, no caso do IPVA, continua removendo (apreendendo) veículos legalmente adquiridos. Além de ser uma afronta à liberdade de locomoção (art. 5º, XV, CF), numa espécie de tribunal sumário de Estado, o Poder Público acaba criando uma execução indireta que julga, condena e pune o cidadão sem participação do judiciário. Prova disso são os leilões de veículo que, conforme art. 328, CTB, estabelece um prazo para o proprietário de 60 (sessenta) dias para reclamar pelos bens retidos em depósito. Essa prática é inadmissível num Estado Democrático de Direito porque viola o devido processo legal (art. 5º, LV, CF), consubstanciado no direito de ser julgado por um juiz natural e ter suas garantias constitucionais asseguradas (art. 5º, XXXV, CF).

Sendo assim, há que se julgar as normas previstas no CTB, as quais, consideram que devem ser apreendidos ou removidos veículos por falta de pagamento de tributos, como sendo ilegais e inconstitucionais, tendo em vista a evidente contradição relativa à correspondência da infração e da pena já que a infração possui natureza tributária e nesse caso, conforme já fora dito, a medida cabível seria a cobrança do débito pelos meios legais de execução fiscal, dispondo ainda da Medida Cautelar Fiscal.

Em verdade, a forma correta para garantir pagamento do IPVA ou qualquer tributo seria feita com o oferecimento ao proprietário/contribuinte do direito de se manifestar em um processo administrativo ou, na via judicial, através da execução fiscal. Em relação a esse mecanismo de cobrança que o Estado dispõe, Silva (2011, p. 178 – 179) ensina:

A Administração, para promover a cobrança dos tributos que se julga credora, notifique o devedor para que este, querendo, exerça seu inafastável direito de defesa ainda na esfera administrativa, como requisito de validade do ato do lançamento. Após decisão administrativa irrecorrível, convalida-se o ato do lançamento, que deve ser sucedido da inscrição do correlato crédito tributário em dívida ativa para, após a emissão da respectiva CDA – Certidão da Dívida Ativa, executá-la judicialmente, nos exatos termos da LEF c/c artigos 201 e seguintes do CTN.

Para garantir a satisfação do crédito tributário, a Administração ainda pode se valer de formas de bloqueio de bens provocadas por meio da Ação Cautelar Fiscal, meio idôneo para evitar que o contribuinte se desfaça de bens ao saber que está sendo executado.

Ainda sobre excessos cometidos pela Administração, tem-se julgados oriundos dos tribunais superiores que apontam pela inadmissibilidade de qualquer restrição ao patrimônio do contribuinte sem que se utilize dos meios adequadamente previstos no direito:

PROCESSO ADMINISTRATIVO FISCAL. INFRAÇÃO TRIBUTÁRIA A QUE SE COMINA, ABSTRATAMENTE, PENA DE PERDIMENTO. INTIMAÇÃO POSTAL. IMPOSSIBILIDADE. ART. 544 DO REGULAMENTO ADUANEIRO. NULIDADE QUE ACARRETA PREJUÍZO À DEFESA DOS INTERESSES DA PARTE. 1. Disciplinando o processo administrativo fiscal em casos em que se preveja a aplicação de pena de perdimento, dispõe o Regulamento Aduaneiro: "Art. 544 - As infrações a que se aplique a pena de perdimento serão apuradas mediante processo fiscal, cuja peça inicial será o auto de infração acompanhado do termo de apreensão e guarda fiscal § 1º - Feita a intimação, pessoal ou por edital, a não apresentação de impugnação no prazo de 20 (vinte) dias implica revelia (Decreto-Lei 1.455/76, art. 27, § 1º)" 2. Em consequência, o Regulamento Aduaneiro não prevê a intimação postal em instauração de processo administrativo fiscal em que possa ser cominada pena de perdimento. 3. Pelo princípio da Instrumentalidade das Formas, o defeito de forma só deve acarretar a anulação do ato processual impossível de ser aproveitado (art. 250 do CPC) e que cause prejuízo a defesa dos interesses da parte ou sacrifique os fins de justiça do processo, o que, in casu, ocorreu, porquanto não restou provado nos presentes autos que o ora Recorrido, embora tivesse conhecimento da apreensão das mercadorias, teve ciência da instauração do processo administrativo em comento. E, se o ato eivado de ilegalidade não cumpriu sua finalidade, ocasionando prejuízo à parte, deve ser anulado, como anulados devem ser os atos subseqüentes a ele. 4. O Procedimento Administrativo é informado pelo princípio do due process of law. Se o ato eivado de ilegalidade não cumpriu sua finalidade, ocasionando prejuízo à parte,

deve ser anulado, como anulados devem ser os atos subseqüentes a ele. A garantia da plena defesa implica a observância do rito, as cientificações necessárias, a oportunidade de objetar a acusação desde o seu nascedouro, a produção de provas, o acompanhamento do iter procedimental, bem como a utilização dos recursos cabíveis.

**A Administração Pública, mesmo no exercício do seu poder de polícia e nas atividades self executing não pode impor aos administrados sanções que repercutam no seu patrimônio sem a preservação da ampla defesa, que in casu se opera pelas notificações apontadas no CTB.**

5. A sistemática ora entrevista coaduna-se com a jurisprudência do E. STJ e do E. STF as quais, malgrado admitam à administração anular os seus atos, impõe-lhe a obediência ao princípio do devido processo legal quando a atividade repercute no patrimônio do administrado. 6. Recurso Especial desprovido.

(STJ - REsp: 536463 SC 2003/0085386-3, Relator: Ministro LUIZ FUX, Data de Julgamento: 25/11/2003, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJ 19/12/2003 p. 360). (grifo nosso)

Vê-se que a conduta estatal em apreender ou remover o veículo pelo inadimplemento do imposto, além de deflagrar inconstitucionalidades, está em desacordo com entendimento dos tribunais superiores, ou seja, o Estado não pode apreender veículos por dívidas tributárias sem que haja a instauração de um processo, o que torna tal conduta arbitrária.

Há, portanto, inconstitucionalidades na medida em que o Estado remove coercitivamente, veículos automotores embasados na justificativa do inadimplemento do IPVA, pois nessa perspectiva qualquer tributo inadimplido deverá ser satisfeito por via judicial, tratando-se do IPVA, a medida cabível é a instauração de uma execução fiscal.

## 2.3 Posicionamentos jurisprudenciais

Do exposto, verifica-se na doutrina e jurisprudência que há dois posicionamentos acerca das apreensões ou remoções de veículos por dívidas tributárias. O primeiro posicionamento, defendido pela juíza Maria Verônica Moreira Ramiro, titular da 11ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Salvador/BA que entende ser exercício ilegal da administração pública apreender ou remover veículos por falta de pagamento do IPVA e/ou multas de trânsito, vez que viola princípios constitucionais e a segunda corrente adotado no mesmo Estado pelo Desembargador Eserval Rocha que considerou ser lícito remover (apreender) veículos por falta de pagamento do licenciamento do Veículo.

Ousa-se discordar da respeitável decisão do desembargador citado acima, quando ele afirma, nos autos da Suspensão de Liminar nº 0016671-98.2014.8.05.0000 que:

(...) ainda que se possa verificar a existência de lesão aos contribuintes, decorrentes da ação constritiva do Estado, o fato é que, a permissão irrestrita concedida aos cidadãos para circular com veículos sem o porte do CRLV [Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo], apresenta-se como inaderente ao princípio da proporcionalidade, especialmente porque a sua necessidade e adequação não se faz acompanhar de um juízo de ponderação que observe a vedação da proteção insuficiente, considerada a possibilidade de dano social provocado por veículos desprovidos de condições ideais de segurança.

Tal argumento, voltado para o tema da segurança do trânsito não passa de teoria, pois na prática é diferente. Não há nenhuma inspeção por parte do Poder Público, para atestar as condições de trafegabilidade dos veículos, a exigência para o licenciamento está sendo tão somente o pagamento IPVA. Isso, fere direitos fundamentos previstos na CF, incluindo as garantias dos cidadãos no processo administrativo e judicial que jamais poderiam ser afastados direitos fundamentais por dispositivos infraconstitucionais e, pior ainda, pelo livre arbítrio estatal.

É inegável que o veículo para circular precisa ser licenciado anualmente. Essa licença é realizada pela Administração Pública, a qual, constatando que o proprietário do veículo atendeu os requisitos legais exigidos para a atividade, possam ser autorizados a exercê-la. Dessa forma, preenchidas as condições essenciais ao pleito, o Poder Público não tem outra opção senão fornecer a licença ao requerente (DI PIETRO, 2011).

Ocorre que, os requisitos de segurança veicular, insculpidos nos arts. 104, 131, § 3º e do art. 22, III, todos do CTB não foram exigidos até então, tendo os DETRANs dos Estados e do Distrito Federal condicionado o licenciamento a quitação de tributos e multas de trânsito, violando normas constitucionais e o CTN que, no art. 164, I, prever o seguinte:

Art. 164 - A importância do crédito tributário pode ser consignada judicialmente pelo sujeito passivo, nos casos:  
I - de recusa de recebimento, ou subordinação deste ao pagamento de outro tributo ou de penalidade, ou ao cumprimento de obrigação acessória.

Nota-se que a imposição da condição financeira, especialmente o pagamento de multas, faculta ao contribuinte fazer uso da consignação, pois,

conforme inteligência da súmula 127 do STJ “É ilegal condicionar a renovação da licença de veículo ao pagamento de multa, da qual o infrator não foi notificado”. Esse entendimento diuturnamente violado atenta ao princípios da razoabilidade, tendo em vista que o motivo primordial do ato de licenciar não é de índole pecuniária mas sim, de natureza assecuratória, devendo atender o interesse primário da coletividade que é a segurança das vias públicas, a paz e o sossego público, bem como, a proteção ambiental.

Sendo assim, os requisitos de qualquer licença carecem ter o mínimo de referência com os valores jurídicos protegidos no ato que autorizar. Nisso, o Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo firmou o entendimento:

Tributária/Proc. Civil - Apelação cível - Sentença concessiva de segurança - Negativa da municipalidade em fornecer alvará/licença para construção sob o argumento de que os requerentes estão em débito com a municipalidade no que se refere ao IPTU - Impossibilidade de negativa quanto à expedição de alvará pelo simples fato da existência de débitos - Reiterada jurisprudência nesse sentido - Identificação com as matérias constantes dos enunciados das Súmulas nºs 70, 547 e 323 do STF -Argüição de inconstitucionalidade da norma municipal impertinente para a solução do caso concreto - Recurso conhecido e desprovido - **1. Não é facultado ao município indeferir expedição de alvarás/licenças sob o pretexto de que o requerente possui dívida perante o Fisco Municipal.** 2. Há reiterada jurisprudência formulada no sentido de o ente público não pode condicionar a expedição de alvarás à quitação de débitos preexistentes, ressalvada à Fazenda Pública a possibilidade de fazer constar, na certidão ou alvará, o débito tributário. **3. O Supremo Tribunal Federal, através das Súmulas nºs 70, 547 e 323 uniformizou solução semelhante (não poder condicionar) para situações quase idênticas à ‘negativa de expedição de alvará por existência de débitos’.** 4. A inconstitucionalidade da Legislação Municipal que ensejou o débito fiscal, que sequer deve ser analisada por não ser condicionante ao acolhimento do pedido mandamental, cujo objeto é apenas a ilegalidade da vinculação da expedição de alvarás, licenças e autorizações a não-existência de dívida fiscal. 5. Recurso conhecido e desprovido. (grifo nosso)

Assim, verifica-se que a pretensão do requerente da licença deve estar em consonância com o interesse público, na qual a concessão da licença deve buscar adequação da obra com as normas de segurança. No caso do IPVA não é diferente, a licença deve guardar relação com os bens juridicamente tutelados pelo ato que se pretende autorizar.

Nesta perspectiva, a exigência do pagamento do IPVA e das multas como pré-requisito para o licenciamento do veículo, viola o Princípio da Ampla Defesa,

tendo em vista o Fisco tem a sua disposição a Ação de Execução Fiscal, na qual, o contribuinte por sua vez teria o instituto dos Embargos à Execução ou mesmo a Ação de Pré-Executividade para se defender em eventual discordância.

Ciente dos abusos perpetrados pelo Poder Público, a MM. Juíza Maria Verônica Moreira Ramiro da 11ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Salvador profere a seguinte decisão interlocutória: nos autos da Ação Civil Pública nº 0548215-44.2014.805.0001 que:

Em suma, com o escopo de se verificar a regularidade do porte do CRLV pelo proprietário/conductor, ou, na sua falta, constatando-se que não foram quitados o imposto e possíveis multas administrativas, os condutores têm sofrido a apreensão e a remoção dos seus veículos para o pátio da Transalvador. Na verdade, **a ação estatal mostra-se violadora de garantias constitucionais do contribuinte, destacando-se: o direito de propriedade, o do devido processo legal, consubstanciado no direito à ampla defesa e ao contraditório, e a vedação à limitação do tráfego de bens e pessoas por meio de tributos.** Ou seja, o procedimento viola, a um só tempo, três direitos constitucionais: de propriedade, ao contraditório, e, principalmente, à ampla defesa. Além do mais, a apreensão de veículos e o óbice à emissão de CRLV, como forma de cobrança do IPVA, passam ao largo da razoabilidade e da proporcionalidade, que investiga a necessidade, adequação e pertinência dos meios utilizados para invadir o patrimônio do contribuinte. **(grifo nosso)**

Ainda continua a MM. Juíza:

A formatação escolhida para o atuar estatal revela-se, igualmente, abusiva, pois impõe cobrança para pagamento imediato e indiscutido. Essa vertente, aliás, confirma o caráter inconstitucional da apreensão, já que despreza o direito do cidadão de somente ter um bem retirado de seu patrimônio depois de observado o devido processo legal, seja ele administrativo, seja ele judicial. Tudo isso conduz a que a prática da apreensão veicular e o obstáculo à emissão do CRLV, tão somente em razão do não recolhimento do IPVA por exercício vencido, são verdadeiras sanções políticas que visam compelir ao pagamento de tributo, em evidente desrespeito às garantias fundamentais do contribuinte.

Neste mesmo sentido, decidiu o Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

APREENSÃO DE MERCADORIAS, ILEGALIDADE, DÍVIDA TRIBUTÁRIA. Não pode o Fisco, que dispõe de procedimento legal adequado para a execução de seus créditos tributários, apreender mercadorias como meio coercitivo de exigência de pagamento. (Apelação Cível nº 000.212.922-9/00, 4ª Câmara Cível do TJMG, Matias Barbosa, Rel. Des. Bady Curi. j. 18.04.2002)



O Egrégio Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, já se manifestou sobre o tema, admitindo a apreensão do bem tão somente para conferência e autuação:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA. LIMINAR. APREENSÃO DE MERCADORIAS. PROVIMENTO LIMINAR DO AGRAVO NA FORMA DO QUE DISPÕE O ART. 557, § 1.º-A, DO CPC. A apreensão de mercadoria é devida, tão-só, para proceder a conferência e autuação. Feito isso, há liberar a mercadoria, pois o Fisco dispõe dos meios próprios e legais para a cobrança do tributo e de eventual multa. Ilegalidade da conduta do Fisco. Precedentes da Corte. Incidência da Súmula 323 do S.T.F. AGRAVO PROVIDO LIMINARMENTE. (Agravado de Instrumento Nº 70006466130, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Henrique Osvaldo Poeta Roenick, Julgado em 02/06/2003, TJ-RS, Relator: Henrique Osvaldo Poeta Roenick, Data de Julgamento: 02/06/2003, Primeira Câmara Cível)

Nestes termos, é de se reconhecer como sendo inconstitucional a remoção de veículos automotores por dívidas tributárias, bem como a exigência de tributos e multas como pré-requisito para se obter o CRLV, tendo em vista que o Fisco na tentativa de um aumento arrecadatário, excede limites expressos nas regras e princípios constitucionais e compelem o contribuinte a cumprir obrigações tributárias sem o devido processo legal.

Por fim, entende o autor, levando em consideração o longo período de pesquisa, bem como a ponderação de interesses insculpidas nas normas constitucionais que, às vezes, há de haver elevação do dever de pagar tributos ao patamar dos direitos fundamentais. Isso porque, entende-se que o cumprimento da estrutura demandada para dar conta dos benefícios de se viver num Estado de Direito custa caro e, quem custeia essa condição são os próprios cidadãos.

Sendo assim, faz-se necessário reconhecer que, diante de um inadimplente contumaz, que dispõe de capacidade contributiva para pagar tributos, não cumpre seu dever fundamental, mas se beneficia de toda estrutura estatal, legítimo seria o uso de algum meio coercitivo por parte do Estado, tendo em vista os Processos na Justiça serem dispendiosos e demorados, o que, excepcionalmente, torna-se as medidas restritivas uma poderosa ferramenta de cobrança do Estado para forçar a solidariedade fiscal deste tipo contribuinte. Entretanto, aqueles contribuintes que eventualmente não pagam tributo por um motivo ou outro devem ter na figura do Estado suas garantias asseguradas, entendendo, inclusive, que o

atributo da discricionariedade do poder de polícia pode valorar essa condição e aplicar o melhor método no caso concreto.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Da análise das remoções de veículos automotores por dívidas tributárias, pode-se perceber que existiram e existem várias ações em curso, dentre as quais se destaca a Ação Civil Pública, autos nº 0548215-44.2014.805.0001.

Todavia, nas decisões das presentes ações dos Tribunais de Justiça dos Estados, percebe-se que vem sendo majoritário o entendimento de que os meios indiretos de cobrança do proprietário de veículo automotor como forma de obrigar o contribuinte a adimplir suas obrigações tributárias são válidos.

Esses métodos, comumente denominados sanções políticas, apesar de rechaçados pelos Tribunais Superiores, especialmente o STF, vem sendo, no que tange à remoção (apreensão) de veículos automotores reconhecida com constitucional sob o argumento de que existe previsão da penalidade em dispositivos do CTB e atende aos princípios constitucionais, em especial o da capacidade contributiva. Segundo os acórdãos destes tribunais, as medidas restritivas como forma de compelir o contribuinte ao pagamento é uma poderosa forma de cobrança na atividade fiscalizatória do Estado.

Vale ressaltar, por outro lado, o entendimento firmado pela juíza Maria Verônica Moreira Ramiro, titular da 11ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Salvador/BA, a qual se manifestou nos autos da Ação Civil Pública nº 0548215-44.2014.805.0001, promovida pela OAB/BA, pela concessão da medida liminar que suspendeu, por algum tempo, as operações fiscalizatórias do Fisco baiano, intituladas “Blitz” do IPVA. Ainda segundo a juíza, “apreender veículo na via pública por débito de IPVA é o mesmo que expulsar, sem qualquer prévio procedimento, o contribuinte de seu lar em caso de inadimplemento do IPTU”.

Ato contínuo, o Estado, através de sua Procuradoria, recorreu da decisão tendo o desembargador Eserval Rocha, presidente do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, cassado a liminar concedida pela referida juíza e considerado válidas as apreensões e/ou remoções feitas pelo Poder Público como forma de cobrança de seus créditos tributários. A matéria em questão está longe de ser pacificada, inclusive, no Estado da Bahia, pois o tema ainda pode ser alvo de recursos nos Tribunais Superiores, em especial o STF, por ser matéria constitucional e por restar evidenciado a repercussão geral do tema em questão, o que se acredita numa interpretação mais adequada com as normas constitucionais vigentes no país.

No entanto, pode-se concluir com base nos estudos feitos na doutrina e jurisprudências que as duas hipóteses levantadas na pesquisa se confirmaram. A primeira no sentido de ser ilegal o ato da Administração de remoção de veículos por dívidas tributárias, uma vez que fere inúmeras previsões constitucionais, entre as quais se destaca o princípio da vedação à limitação do tráfego de pessoas e bens e, por ser uma sanção política rechaçada por meio do enunciado de número 323 do STF. E a segunda por ser inconstitucional qualquer tipo de sanção que viole princípios de propriedade, contraditório e ampla defesa, bem como a vedação de utilizar tributo com efeito de confisco.

Verifica-se, desta forma, que a decisão da juíza da 11ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Salvador foi acertada, tendo em vista haver a presença dos requisitos autorizadores da medida liminar, a fumaça do bom direito e o perigo da demora. Isso porque há perigo de demora de julgamento na ação já que, nas fiscalizações praticadas pelo Poder Público, este faz uso da autoexecutoriedade, excedendo os limites do seu poder de polícia, o que afeta instantaneamente o patrimônio dos contribuintes/proprietários de veículos automotores, sem possibilidade de defesa. Além disso, restou-se evidenciado a fumaça do bom direito, pois houve violação aos princípios constitucionais, especialmente o da vedação à limitação do tráfego e da vedação de se utilizar tributo com efeito de confisco, bem como colide as sanções políticas praticadas pelo Fisco, conquanto estatuído no CTN e na Lei de Execução Fiscal, que prevê a inscrição de dívida ativa de tributos e multas para poderem ser exigíveis.

Desta forma, no Estado Democrático de Direito, o cidadão não pode ter seu direito de propriedade violado sem o devido processo legal. Do contrário, acarretará para o contribuinte excesso de punição ao ter que suportar o ônus de pagar de uma só vez tributos, multas e outros encargos do veículo, bem como atingirá diretamente sua dignidade enquanto pessoa humana, que apenas poderá assistir a atuação desmedida do Estado retirando à força um bem regularmente adquirido, fruto de muitos esforços e que, independentemente da função social que o bem esteja desempenhando no momento da fiscalização, o interesse arrecadatário estatal é que irá prevalecer.

Sendo assim, deve-se refletir e buscar um Sistema Tributário Nacional justo, em que haja humanização, inclusive, na cobrança de tributos pelo Estado, atentando-se ao desenvolvimento social e econômico do país. Essa conscientização

entre os sujeitos da relação obrigacional será importante para evitar excessos e para que haja respeito aos direitos mínimos do cidadão. Isto é o que se pretende com o presente trabalho. O Estado cumprindo seu papel de atender ao interesse público e o cidadão tendo consciência crítica para construir um ideal de justiça fiscal em que direitos e deveres sejam condições para efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana.

Por se reconhecer que a cobrança de dívidas tributárias de pequenos valores pelo Fisco, às vezes, custa mais caro do que o próprio valor arrecadado pelo tributo, uma ponderação de interesses deve ser feita, como sugestão, no sentido de ser encontrada uma terceira via para a solução da problemática.

Dessa forma, o atributo da discricionariedade do poder de polícia dos Estados e do DF pode e deve valorar, no caso concreto, mediante a construção de critérios objetivos, a exemplo de uma dívida de IPVA que complete ou ultrapasse dois anos sem pagamento; que o veículo tenha sido vendido, há comunicação de venda no DETRAN e o comprador não tenha efetuado a transferência de propriedade, nem tampouco quitado o IPVA ou mesmo que o proprietário já tenha sido autuado pela falta do licenciamento e, passados 6 meses, é fiscalizado e continuar inadimplente com o tributo, aí sim, seria identificado como um contribuinte que tem capacidade contributiva, mas dolosamente não cumpre com o seu dever fundamental de pagar tributos porque não deseja contribuir.

Nesse caso, por ser um contribuinte que usufrui de toda a estrutura estatal e não contribui porque não deseja, aí sim justificaria, excepcionalmente, o uso de algum meio indireto de cobrança, como é o caso de se manter restrições no ato de realizar modificação nos assentamentos cadastrais, tipo transferência de propriedade e até mesmo a remoção do veículo. Entretanto, reitera-se, a regra é pela inadmissibilidade das medidas restritivas usadas pelo Poder Público como forma de compelir o proprietário de veículo automotor a quitar suas obrigações tributárias. Tal medida corriqueiramente utilizada nas operações de fiscalização violam direitos fundamentais em nome do interesse arrecadatário do erário. É fato que o Fisco deve fiscalizar seus administrados para que cumpram seu dever de solidariedade fiscal, mas isso não autoriza restringir liberdades fundamentais, devendo ser utilizado em último caso.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Tributário Esquematizado**. São Paulo: Método, 2013.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Tributário na Constituição e no STF**. 9 ed. Niterói: Editora Impetus, 2005.

\_\_\_\_\_. **Direito Administrativo Descomplicado**. 19 ed. Rio de Janeiro: Método, 2011.

ARAÚJO, Leandro Pires De; BORELLI, Rafael de Souza; PEREIRA, Ricardo Melchiori. **Da inconstitucionalidade da apreensão de veículo automotor em virtude do inadimplemento do IPVA**. Disponível em: < [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?artigo\\_id=8299&n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?artigo_id=8299&n_link=revista_artigos_leitura)>. Acesso em: 20 maio de 2015.

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de incidência tributária**. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2009;

BALEEIRO, Aliomar. **Direito Tributário Brasileiro**. 11 ed. Por Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 2006;

BARBOSA, Rui. **Oração aos Moços**. Martin Claret: São Paulo, 2003.

BARRETTO, Pedro. **Exame de Ordem Tributário - Teoria e Prática - 2ª Fase**. 3 ed. Rio de Janeiro: Método, 2012.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 22 ed. atual, São Paulo: Saraiva, 2001.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Financeiro e de Direito Tributário**. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 1999;

BRASIL. **Constituição Federal Brasileira 1988**. Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 58 de 23 de setembro de 2009. Brasília, 1988. **Disponível em** <http://www.senado.gov.br/SF/legislacao/const/> Acesso em 24/03/2010;

CARRAZA, Antônio Roque. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2009;

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 17 ed. São Paulo, Saraiva, 2005;

COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de Direito Tributário Brasileiro**. 11.ed. Rio de Janeiro, Forense, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

FRANÇA, Reginaldo de. **Fiscalização tributária: prerrogativas e limites**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2012.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 19. Ed. São Paulo: Atlas. 2010.

\_\_\_\_\_. **Sanções políticas como meio coercitivo indireto de cobrança do crédito tributário**. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XII, n. 64, maio 2009. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=6236](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6236)>. Acesso em 20 mai 2015.

KOCH, Deonísio. **Processo administrativo tributário e lançamento**. Florianópolis-SC: Malheiros, 2012.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional esquematizado**. São Paulo: Atlas, 2011.

MACHADO, Hugo de Brito. **Sanções Políticas no Direito Tributário**. In: Revista Dialética de Direito Tributário, n. 30, mar. 1998. Disponível em:<<http://www.webartigos.com/artigos/sancoes-politicas-em-direito-tributario-a-inscricao-do-contribuinte-no-spcserasa-e-a-otimizacao-da-execucao-fiscal/115282/#ixzz3stly2gaL>>. Acesso em 20 maio de 2015.

\_\_\_\_\_. **Direitos Fundamentais do Contribuinte e a Efetividade da Jurisdição**. São Paulo: Atlas, 2009.

MAMEDE, Gladston. **IPVA: imposto sobre a propriedade de veículos automotores**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

MARTINS, Ives Gandra da Silva (Org.). **Direitos Fundamentais do Contribuinte**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Manual de direito tributário**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira De. **Curso de Direito Administrativo**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos**. Contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo. Coimbra: Almedina, 1998.

PAULSEN, Leandro. **Direito Tributário**. 9 ed. Porto Alegre; Livraria do Advogado, 2007.

PEREIRA, Fabiana Augusta de Araújo. **Sobreprincípio da Segurança Jurídica em Matéria Tributária**. Disponível em: < <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,sobreprincipio-da-seguranca-juridica-em-materia-tributaria,33664.html> >. Acesso em: 20 maio de 2015.

RABELO FILHO, Francisco Pinto. **O Princípio da anterioridade da lei tributária**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

SABBAG, Eduardo, **Manual de Direito Tributário**. São Paulo: Saraiva, 2014.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

SILVA, Paulo Roberto Coimbra. **IPVA: Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores**. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

SIQUEIRA, Édison Freitas de. **Débito Fiscal: análise crítica e sanções políticas**. 3 ed. Porto Alegre: Sulina, 2005.

TAVARES, André Ramos. **Direito Constitucional Econômico**. 3 ed. Rio de Janeiro: MÉTODO, 2011.

VELLOSO, Andrei Pitten. **Constituição Tributária Interpretada**. São Paulo: Atlas, 2007.