

DA INCONSTITUCIONALIDADE DA APREENSÃO DO VEÍCULO POR DÉBITO DE IPVA: INOBSERVÂNCIA AS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS PELO CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO

Claudio Benony Ferreira Costa da Silva¹ | João Claudio Carneiro de Carvalho²

Direito



ISSN IMPRESSO 1980-1785
ISSN ELETRÔNICO 2316-3143

RESUMO

O objetivo é demonstrar a inconstitucionalidade da disposição do Código de Trânsito Brasileiro que assevera como punição aqueles que possuem débito com o fisco estadual, por inadimplência do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores, o recolhimento a depósito do veículo, sendo tal norma verdadeira afronta à Constituição da República e editada visivelmente à margem desta. Trata-se de um assunto amplamente explorado no âmbito discursivo, porém pouco se fez para exaurir tal aberração jurídica, uma vez que sequer foi formulada a Lei Complementar que deveria regulamentar a cobrança do IPVA, ficando à competência dos Estados e Distrito Federal regular o referido imposto. O tema foi escolhido em virtude de tais práticas continuarem a ser cotidianas no ordenamento jurídico brasileiro, inclusive com o uso de força policial para alcançar o resultado desejado pelo Estado, qual seja compelir o contribuinte a quitar o débito fiscal através de medida manifestamente inconstitucional.

PALAVRAS CHAVE

1 Inconstitucionalidade; 2 Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores; 3 Débito Fiscal

ABSTRACT

The objective is to demonstrate the unconstitutionality of the provision of the Brazilian Traffic Code that asserts as punishment those who have debit with the state treasury, due to delinquency of the Tax on the Ownership of Automotive Vehicles, the collection at the deposit of the vehicle, being such a true standard affront the Constitution of the Republic and visibly edited on the margin of this. It is a matter widely explored in the discursive scope, but little was done to exhaust such legal aberration, since it was not even formulated the Complementary Law that should regulate the collection of the IPVA, being the responsibility of the States and the Federal District to regulate said tax. The theme was chosen because these practices continue to be daily in the Brazilian legal system, including the use of police force to achieve the desired result by the State, which is to compel the taxpayer to pay the tax debt through a manifestly unconstitutional measure.

KEYWORDS

Unconstitutionality. Tax on the Ownership of Motor Vehicles. Tax Debt

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho se justifica pela necessidade de se desenraizar do ordenamento jurídico brasileiro, prática que goza de manifesta inconstitucionalidade e que continua a ser rotineira em nosso cotidiano. Tem o objetivo de esclarecer e fundamentar a inconstitucionalidade alegada e elencar os princípios e disposições legais que fundamentam a posição adotada. É que, o princípio do devido processo legal afirma que todo e qualquer ato praticado por autoridade, para ter validade, precisa seguir os ditames previstos em lei, sob pena de ser considerado arbitrário. Ocorre que, no caso do inadimplemento do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores, o Estado apodera-se do bem objeto da exação sem observar nenhuma das determinações legais aplicáveis à matéria, uma verdadeira afronta aos princípios do contraditório e, ampla defesa e do devido processo legal, dentre outros.

O presente artigo foi construído por meio da pesquisa bibliográfica e da pesquisa de campo, baseia-se na observância e análise cotidiana acerca do tema escolhido, elencando os pontos a serem discutidos e as disposições legais que contrapõem cada um deles.

Foram abordadas as legislações sobre as sanções por débito do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), os pontos que fundamentam a inconstitucionalidade da apreensão de veículo por débito do referido tributo, os princípios constitucionais aplicáveis ao caso e as decisões dos Tribunais e leis espaciais que respaldam a argumentação.

A seguir, serão explanados os fundamentos que serviram de base para a pesquisa em questão, onde se terão elencados os dispositivos legais que fundamentam a discussão, corroborados por decisões jurisprudenciais e construções doutrinárias que sustentam o ponto de vista adotado, além de outros meios de fomentação do conteúdo abordado.

2 DAS SANÇÕES POR DÉBITO DO IPVA

O IPVA, como todo e qualquer imposto e demais tributos, tem caráter administrativo-fiscal, ou seja, decorre da vontade do ente tributante emanada pela lei, cabendo ao contribuinte do imposto (aquele que deflagra o fato gerador) apenas pagar a quantia devida ao Fisco, claro, resguardadas as garantias estabelecidas pela lei, como a prescrição e a decadência.

Em relação ao IPVA, o contribuinte deve estar atento às datas estabelecidas pela Fazenda Estadual para quitação do imposto, sendo responsabilidade daquele qualquer punição por atraso no pagamento, cabendo ao Fisco apenas fazer o lançamento do tributo e emitir o documento com o qual o proprietário do veículo será notificado para saldar o débito.

O Código de Trânsito Brasileiro estabelece uma série de punições pecuniárias e administrativas para aqueles que estão em débito com a Fazenda por inadimplência do IPVA. O art. 230 do mencionado diploma legal estabelece as infrações cometidas pelo proprietário do veículo e as penalidades aplicáveis ao caso concreto, que vão desde multa pecuniária e apreensão do veículo, em caráter legal, até a remoção do veículo, como medida administrativa.

3 DA INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 230, V DO CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO

Como dito, o art. 230 do Código de Trânsito Brasileiro (CTB) estabelece uma série de infrações cometidas pelos proprietários dos veículos e as sanções aplicáveis a cada caso. Em seu inciso V, considera que é infração gravíssima conduzir o veículo sem que este esteja devidamente registrado e licenciado, *in verbis*: “Art. 230. Conduzir o veículo: [...] V – que não esteja registrado e devidamente licenciado;” (Lei nº 9.503, 1997). Mais adiante, este artigo enumera as punições a serem aplicadas em caso de descumprimento do referido inciso: “Penalidade – multa e apreensão do veículo; Medida administrativa – remoção do veículo;” (Lei nº 9.503, 1997).

Com o advento de tal norma, o cometeu erro grave na aplicação das penas em caso de inadimplemento do IPVA. Isso por que, a infração possui natureza tributária, não podendo em hipótese alguma a cobrança de débito de tal natureza ocorrer com a apreensão de bem de forma administrativa, sendo tal medida uma verdadeira afronta a Constituição Federal, indo de encontro a diversas garantias fundamentais e ferindo alguns dos princípios que regem o Direito Tributário.

Como brilhantemente asseverou o renomado jurista Kiyoshi Harada (2009, p. 2117):

No plano administrativo, o tributo deve ser exigido por meio de notificação de lançamento que assegure ao sujeito passivo da obrigação tributária o exercício do contraditório e ampla defesa, observado, ainda, o princípio constitucional do devido processo legal. [...].

Nesse diapasão, a supracitada disposição do Código de Trânsito Brasileiro é manifestamente inconstitucional, visto que simplesmente usurpa do contribuinte as garantias fundamentais do contraditório e ampla defesa, do devido processo legal, sem que estes passem pelo devido procedimento administrativo tributário ou até pela cobrança judicial do crédito tributário, por meio da ação de execução fiscal, além de mitigar o direito à propriedade e o direito à locomoção dos proprietários de veículos, dada a apreensão que o ente público faz dos veículos com débito em atraso de IPVA, em total desconformidade com os princípios e normas da nossa Constituição Federal.

Em continuidade, o inciso V do art. 230 do CTB e suas implicações também destoam, no que tange a seara fiscal da questão, da vedação a utilização de tributo com efeito de confisco, prevista na Carta Magna, o que claramente se verifica na apreensão de veículo por débito do IPVA, uma vez que a entidade coatora se apodera da totalidade do bem do contribuinte com o intuito de compelir-lhe a pagar a prestação pecuniária tributária.

4 DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

4.1 DO NÃO CONFISCO

A proibição ao uso de tributo com efeito confiscatório é norma imperativa e considerada um dos princípios que regem o sistema tributário brasileiro, instituído pela Carta Maior em seu art. 150, IV, a saber: “Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: [...] IV – utilizar tributo com efeito de confisco;” (Constituição Federal, 1988)

Trata-se de verdadeira limitação ao poder de tributar imposta pela Constituição aos entes tributantes, com o objetivo de resguardar direitos básicos dos contribuintes, principalmente os dos artigos 5º, 6º e 7º da Constituição Federal (CF), vedando que os tributos alcancem parcela significativa da renda dos cidadãos e assim prejudiquem a sua capacidade de manter-se com dignidade e equilíbrio.

Nas palavras de Yoshiaki Ichihara (2003, p. 62): “Assim, a tributação jamais pode ter conotação confiscatória, inclusive sob pena de descaracterizar a natureza tributária e ingressar no campo da punição ou da penalidade”.

Assim, a exação fiscal tem de limitar-se a participar de um justo percentual da renda do contribuinte, sem que isto implique, em curto ou médio prazo, na confis-

cação do patrimônio do devedor, até naqueles tributos em que se admite a alíquota progressiva, como é o caso do Imposto sobre a Propriedade Predial Urbana (IPTU). A progressividade jamais poderá chegar ao limite do confisco.

Aliás, o próprio “limite do confisco” é um tema pouco esclarecido na doutrina e na jurisprudência. Os próprios doutrinadores admitem que, por se tratar de um entrevero de tamanha subjetividade, é pouco provável que tenhamos pacificidade na arguição do que é um tributo de cobrança legítima e um tributo de natureza confiscatória.

Eduardo Marcial Ferreira Jardim (2014. p. 249), em sua obra, acentua bem o dilema que se estabelece na doutrina:

Deveras, não só a doutrina e a jurisprudência ainda não estabeleceram o divisor de águas entre a tributação permitida e a confiscatória, como, a nosso pensar, a matéria afigura-se insusceptível de determinação objetiva, daí por que os referidos limites jamais poderão ser estatuídos de modo cartesiano.

Com efeito, não há, seja na doutrina ou jurisprudência, pacificidade em relação ao limite do que é efeito de confisco ou não, de modo que se fica com a construção mais objetiva e aceita acerca do tema, ou seja, o tributo não pode alcançar fatia considerável da renda do contribuinte, de modo que comprometa a sua subsistência ou que descaracterize a própria natureza jurídica do tributo.

Ademais, há de se fazer uma distinção entre o que é “confisco” e o que é tributo com “efeito de confisco”. Quando um tributo, de modo considerável afeta, parte da capacidade financeira do contribuinte, de modo a apropriar-se, em curto ou médio prazo, do seu patrimônio, diz-se que esse tributo tem “efeito de confisco”. A cobrança do tributo não retira do contribuinte a totalidade de seus bens, apenas mitiga-lhe, de forma desproporcionalmente onerosa, elevada parte do seu patrimônio.

Contudo, quando, da cobrança do tributo, o Fisco apodera-se imediatamente dos bens do devedor, de modo a usurpa-lo integralmente o patrimônio, considera-se que o contribuinte teve os seus bens confiscados pelo ente tributante. Aqui não houve simplesmente uma cobrança exacerbada do tributo e sim uma apropriação do patrimônio do contribuinte pela entidade coatora.

Vittorio Cassone (2012. p. 108-109), de forma clara e precisa, sustenta tal distinção:

Veja-se que o “efeito de confisco” não se confunde com “confisco”. Isto quer dizer que, toda vez que a tributação afeta, seriamente, uma atividade, através de uma tributação elevada, ou de uma penalidade pecuniária elevada, o “efeito de confisco” se caracterizará, implicando inconstitucionalidade.

E, via de consequência, se toda a “renda” for tomada pela tributação, vai-se além do “efeito de confisco”, para chegar-se ao próprio “confisco”.

Cumpra-se notar, de imediato, que o IPVA se enquadra perfeitamente no conceito de “confisco”. Aqui, o ente tributante, por força do seu poder de polícia, apodera-se totalmente do bem do devedor do tributo, vindo a confiscar todo o patrimônio ensejador da tributação, de forma indiscriminada e amparado numa norma que goza de aparente inconstitucionalidade.

Faz-se mister ressaltar que tanto o confisco quanto o efeito de confisco incorporam-se de manifesta inconstitucionalidade, visto que, se a mitigação do patrimônio do devedor de tributo de forma exacerbada já é suficiente para se arguir inconstitucionalidade, a própria desapropriação do bem pela inadimplência da exação não poderia deixar de ser menos inconstitucional, dada a maior gravidade que a segunda conduta se impõe.

4.2 DO DIREITO À PROPRIEDADE

O direito à propriedade é assegurado aos cidadãos como uma garantia fundamental estatuída no art. 5º, *caput*. e inciso XXII, da Constituição da República. É garantida aos brasileiros e estrangeiros residentes no país a inviolabilidade da propriedade, devendo qualquer norma que afronte esse direito ser declarada inconstitucional.

Em sua concepção civilista, a propriedade significa o direito de usar, gozar e dispor da coisa. A doutrina acrescenta um quarto elemento à definição, qual seja o direito de reivindicar o bem de terceiro que injustamente o possui. Para tanto, a própria lei ordinária seria suficiente para garantir esse direito em relação a terceiro.

No âmbito constitucional, o direito de propriedade foi alçado ao condão de garantir a propriedade privada na relação com o Estado Maior, dando relevante segurança jurídica ao possuidor daquela, pois, para dela apropriar-se, o Estado teria que se relegar às ferramentas jurídicas necessárias ao processo de desapropriação. Indiretamente, é uma forma de equilibrar a relação de soberania jurídica existente entre o Estado Soberano e o proprietário particular.

Na seara do direito fiscal, a propriedade ganha elementar relevância em virtude de ser o linhame entre a tributação e o contribuinte. É dela que se extrai o *quantum* a ser pago pelo devedor da exação na relação direta com o Fisco, ou, de outro ponto de vista, o quanto o Fisco pode cobrar de tributo em relação ao contribuinte. Nas palavras de Eduardo Jardim (2014. p. 225):

Em veras, trata-se de direito de especial relevo nas províncias do direito fiscal, pois o tributo incide sobre uma parcela da propriedade, e o faz compulsoriamente. Pode-se dizer, também, que o direito de propriedade representa o vértice que tem como fronteira a capacidade contributiva e a tributação confiscatória, tanto que estas se encontram balizadas pelo aludido direito de propriedade.

Em relação ao art. 230, V do Código de Trânsito Brasileiro, é notória a afronta que este faz ao preceito constitucional. Ao definir que o devedor de IPVA deva ter apreendido o

veículo, de forma direta e coercitiva, vinculando a quitação do imposto à liberação do bem, o referido diploma legal está privando o proprietário de direito garantido por princípio constitucional, apoderando-se de propriedade particular como forma de coação ao pagamento de tributo, em que pese ser abusiva e explicitamente inconstitucional tal disposição.

4.3 DO DIREITO À LIBERDADE DE LOCOMOÇÃO

A liberdade de locomoção é um direito fundamental estatuído no art. 5º, XV, da nossa Lei Maior. Este princípio é um desdobramento da garantia constitucional à liberdade, elencado no *caput*. do supracitado artigo, referente ao direito do cidadão em ir vir, de posse ou não de seus bens.

Trata-se de mais um dispositivo que visa garantir ao menos abastado na relação jurídico-administrativa com o Estado um mínimo equilíbrio, evitando-se assim possível arbitrariedade que o Estado possa vir a cometer com o direito de entrar, permanecer, sair ou locomover-se em território nacional, em face dos cidadãos.

Esse direito, claro, não é regra estanque. Há outras disposições constitucionais e infraconstitucionais que autorizam a mitigação à liberdade de locomoção, a exemplo do art. 83 do Estatuto da Criança e do Adolescente. O próprio texto constitucional da referida norma instituiu a expressão “em tempo de paz”, dando a entender que tal disposição tem vigência mais imperativa quando da normalidade do Estado Republicano, podendo ser mitigado em caso de disfunção daquele, sem prejuízo de outras garantias constitucionais que sejam necessárias para estabelecer tal condição.

Todavia, a rigor, o Estado não pode privar o cidadão de locomover-se em território nacional, de posse ou não de seus bens. O direito de ir e vir é um direito pátrio de primeira grandeza e sua cessação por arbítrio do Estado seria dar ensejo a probabilidade real de ver comprometidas suas instituições democráticas. Ocorre que, muitas vezes esse direito é ignorado no âmbito das leis ordinárias, seja por inobservância do legislador à matéria constitucional, seja pela vontade objetiva de instituir norma difusa.

Ao estabelecer a apreensão do veículo como penalidade por atraso no adimplemento do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores, o Código de Trânsito Brasileiro (CTB) ignorou em mais de uma faceta as disposições fundamentais da nossa Lei Maior. Privou de liberdade aquele que, por vontade de locomover-se para qualquer parte do território nacional, não pode fazê-lo em virtude de ter privado o seu direito de utilizar o meio de transporte ao qual era proprietário. Por outro lado, ao observar-se a parte final do inciso XV do art. 5º da Constituição Federal, o contribuinte simplesmente não pode dispor de um bem próprio caso queira ir e vir de qualquer parte do território pátrio, por mera deliberação do CTB, mesmo sendo uma garantia constitucional que assim poderia fazê-lo.

Portanto, é visivelmente inconstitucional a disposição do CTB que retira do contribuinte o direito à liberdade de locomoção, uma vez que a infra citada norma não só retira do contribuinte direito a ele atribuído, como tal disposição tem o status de garantia fundamental aos cidadãos, não podendo em hipótese alguma ser suprimida por arbitrariedade.

4.4 DO CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA

O princípio constitucional do contraditório e da ampla defesa, elencado no art. 5º, LV, da nossa Constituição Federal (Constituição Federal, 1988), assevera que aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes. Trata-se de verdadeira garantia de isonomia processual àqueles que, em processo sub judice ou procedimento administrativo, demande contra outrem ou contra o Estado Soberano.

Hugo de Brito Machado (2014. p. 476) conceitua limpidamente os dois aspectos dessa garantia fundamental:

[...]. Por “contraditório” entende-se o procedimento no qual tudo o que de relevante é praticado no processo por uma das partes deve ser do conhecimento da parte contrária. Sobre o que diz o autor deve ser ouvido o réu, e vice-versa. Sobre as provas produzidas por uma das partes deve a outra ser ouvida, e na própria produção de certas provas, como a ouvida de testemunha e a realização de perícias, as partes devem ter oportunidade de atuar, contraditando uma as afirmações da outra.

Ampla defesa quer dizer que as partes tudo podem alegar que seja útil na defesa de sua pretensão posta em juízo. Todos os meios lícitos de prova podem ser utilizados.

No processo tributário, o contraditório e a ampla defesa verificam-se no direto que o devedor tem em ter acesso e direito de resposta aos atos praticados pelo Fisco na lide e de produzir todas as provas que forem úteis à sua defesa, até a decisão transitada em julgado. Devem ser garantidos prazos razoáveis para a defesa da sua pretensão e um trâmite processual justo e equitativo.

O que ocorre, entretanto, na apreensão de veículo por inadimplemento do IPVA, é que sequer foi garantido o contraditório ao contribuinte. O direito de defesa foi completamente cerceado no momento em que o passivo não foi levado a juízo para discussão do débito tributário. O Estado, de forma arbitrária e inconstitucional, apodera-se do veículo do responsável tributário sem observar a garantia constitucional da plenitude de defesa inerente a todos que demandam em processo judicial, sem ao menos dar-lhe a oportunidade de defender-se em juízo, punindo o devedor da exação de forma administrativa e extrajudicial.

É importante salientar, inclusive, que não haveria que se falar em contraditório e ampla defesa após a adoção da medida punitiva pelo Estado, pois criaria um perigoso precedente para a adoção de outras medidas arbitrárias pela autoridade estatal.

4.5 DO DEVIDO PROCESSO LEGAL

O devido processo legal é uma garantia constitucional estampada no art. 5º, LIV, da Constituição Federal e assegura que ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal (Constituição Federal, 1988). É uma proteção a outras prerrogativas constitucionais como o direito à liberdade e a propriedade, pois impede que o ente estatal exerça o seu poder de polícia de forma autocrática, privando o indivíduo daquelas e de outras garantias fundamentais sem o devido processo legal.

Trata-se de um corolário ao princípio do contraditório e da ampla defesa que, quando combinados, garantem uma relação processual mais justa e isonômica entre o indivíduo e o Estado Maior. Nas palavras de José Afonso da Silva (2016. p. 435):

[...]. (o devido processo legal) Combinado com o direito de acesso à Justiça (art. 5º, XXXV) e o contraditório e a plenitude de defesa (art. 5º, LV), fecha-se o ciclo das garantias processuais. Garante-se o processo, e quando se fala em 'processo', e não em simples procedimento, alude-se, sem dúvida, a formas instrumentais adequadas, a fim de que a prestação jurisdicional, quando entregue pelo Estado, dê a cada um o que é seu, segundo os imperativos da ordem jurídica. E isso envolve a garantia do contraditório, da plenitude do direito de defesa, a isonomia processual e a bilateralidade dos atos procedimentais.

Como se vê, o devido processo legal protege institutos fundamentais inerentes a todos os cidadãos. Portanto, nenhuma norma infraconstitucional poderia ser editada em colisão com aquele princípio. Não é o que ocorre com o Código de Trânsito Brasileiro. Ao estabelecer como penalidade, por inadimplemento do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores, a apreensão do veículo objeto da dívida, o Estado ignorou a garantia constitucional do justo acesso ao processo legal, ou seja, não oportunizou ao tributado a possibilidade de levar a juízo a discussão do débito tributário, privando-o de seu direito à propriedade sobre o bem objeto da cobrança de forma autoritária e ilegal.

A aparente inconstitucionalidade dessa norma fica mais evidente quando se observa a literalidade dos institutos garantidos pelo devido processo legal. Ao afirmar que ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal, o texto constitucional ratificou explicitamente a impossibilidade de privação de bens sem que haja a devida legalidade processual, sendo inaceitável que isto venha a ser feito à margem das garantias da nossa Lei Maior. A própria lei instituiu forma justa e isonômica para se apurar a inadimplência de um tributo e se chegar à prestação jurisdicional desejada, seja para o devedor ou para o ente tributante, através da ação de execução fiscal.

4.5.1 Da Ação de Execução Fiscal

A ação executiva fiscal é a medida judicial cabível para a cobrança de um crédito pelo Fisco. Tem um procedimento próprio instituído pela Lei nº 6830/80 e é aplicável quando do não adimplemento, pelo responsável, de um débito perante a Fazenda, tributário ou não, desde que inscrito em dívida ativa. É um direito de ação garantido ao Fisco, entretanto, apesar de ser competência exclusiva do ente tributante, é difusamente um direito de defesa garantido ao demandado.

Em que pese ser uma ação de rito especial, a execução fiscal, assim como todas as outras normas infraconstitucionais, deve assegurar ao demandado as garantias constitucionais inerentes a todos os indivíduos, sob pena de nulidade dos seus atos. Felizmente, a própria Lei nº 6830/80 incorporou implicitamente em seu texto alguns desses princípios constitucionais, ao instituir em seu art. 16 a possibilidade de embargar a execução como meio de defesa do executado, garantindo assim o direito ao contraditório e ampla defesa e ao amplo acesso à justiça, com os atos das partes subordinados ao devido processo legal.

A citada norma prevê ainda outra forma de defesa inerente ao executado. Trata-se do efeito suspensivo dos embargos, que interrompe a cobrança do crédito em juízo até o julgamento dos embargos. Justa se faz a aplicação do referido efeito suspensivo no processo tributário, mesmo nos casos em que os bens oferecidos à penhora para interposição dos embargos, exigência da lei, sejam insuficientes para garantir a execução, pois seria ilógico prosseguir com a ação principal sendo a ação de defesa determinante para ao julgamento do mérito. Hugo de Brito disserta notavelmente sobre a questão:

Aliás, por isto mesmo nos parece que, em face dos princípios constitucionais garantidores dos direitos do cidadão em face da Fazenda Pública, a eficácia suspensiva dos embargos à execução fiscal subsistiria mesmo em face de lei específica em sentido contrário, que seria inconstitucional. Seria contrária aos princípios constitucionais da garantia de jurisdição, da razoabilidade e da justiça – e, por isto mesmo, desprovida de validade jurídica.

[...]

Os embargos são cabíveis, e devem ser apreciados, mesmo na hipótese em que os bens penhorados sejam de valor insuficiente para garantir o pagamento total da quantia cobrada. O credor poderá pleitear o reforço da penhora, se for o caso, mas não se pode admitir que a execução prossiga, com a expropriação dos bens penhorados, antes do julgamento dos embargos que tenham sido oportunamente interpostos. (MACHADO. 2014. p. 480)

Assim, torna-se pacífico que a execução fiscal é a forma justa e legal para compelir o devedor a quitar o seu débito tributário, submetendo o crédito convertido à apreciação do judiciário, salvaguardando a legalidade dos atos processuais e a garantia de que a expropriação de bens para quitação do débito se dê de forma equacional e legalizada.

Portanto, o devedor do IPVA, ao ser cobrado pela Fazenda sobre o inadimplemento do referido tributo, teria direito de vê-la sido feita por meio da medida judicial cabível, oportunidade em que estariam garantidas as normas constitucionais como meios de sua defesa, sendo manifestamente inconstitucional qualquer método de expropriação de seus bens que não tenha sido feito por meio de decisão judicial, *in casu*, a apropriação pelo Fisco do veículo objeto da tributação.

5 DA JURISPRUDÊNCIA SOBRE O ASSUNTO

A apreensão de veículo por inadimplência do IPVA, apesar de ser pouco discutida na doutrina e jurisprudência, já foi tema, direta ou indiretamente, de imbróglios jurídicos na justiça nacional, inclusive com posicionamento da nossa Suprema Corte sobre o assunto.

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN 1.654 – AP), que questionava a inconstitucionalidade de norma do código tributário do Amapá, que impedia a apreensão de veículo por inadimplência do IPVA, o Ministro Maurício Corrêa, relator do julgamento, entendeu que a norma tributária estadual não invadia a competência privativa para legislar sobre norma de trânsito, no caso, da União, sendo unânime a votação do julgado favorável ao parecer do relator. *In verbis*, parte relevante do texto do voto do Ínclito Julgador:

Inaceitável, como visto, que o simples débito tributário implique apreensão do bem, em clara atuação coercitiva para obrigar o proprietário do veículo a saldar o débito. O ordenamento positivo disciplina as formas em que se procede à execução fiscal, não prevendo, para isso, a possibilidade de retenção forçada do bem. Correta a lei, portanto, ao obstar a ação estatal que claramente seria abusiva, ilimitando a sanção ao não licenciamento, tema afeto a regularidade do veículo para fins de circulação e regulado por lei federal. (ADI 1654–AP, Ministro Relator Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, Brasília, DF, data do julgamento 03/03/2004, DJ 19/03/2004).

No mesmo sentido e corretamente manifestou-se a MM. Juíza Maria Verônica Moreira Ramiro, da 11ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Salvador, em sentença proferida nos autos da Ação Civil Pública nº 0548215-44.2014.805.0001:

Factual que por meio de operação conjunta (popularizada como Blitz do IPVA) entre o Departamento Estadual de Trânsito da Bahia (Detran-BA), a Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia (Sefaz-BA), a Polícia Militar e a Transalvador os proprietários de veículos em circulação em Salvador estão sendo coagidos ao pagamento de IPVA (Imposto Sobre Propriedade de Veículos Automotores) eventualmente vencido, sob pena de sua apreensão. 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. **A malsinada blitz do IPVA impõe ao cidadão proprietário de veículo dupla penalização. A primeira, por fazê-lo suportar a perda temporária de um bem cujo domínio lhe pertence, sem ao menos, repita-se, respeito ao contraditório e à plenitude de defesa. A segunda, por obrigá-lo a arcar com o ônus da permanência de seu veículo no depósito e de utilização do serviço de guincho.** 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. É inegável a existência da imperatividade dos atos do Poder Público, cabendo ao Fisco, independentemente da concordância do contribuinte, o direito de constituir a obrigação tributária, conferindo exigibilidade ao crédito tributário, desde que haja subsunção entre o fato e a hipótese de incidência, o que é o fato gerador. (Ação Civil Pública nº 0548215-44.2014.805.0001, Relatora: Juíza Maria Verônica Moreira Ramiro, da 11ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Salvador, Salvador, BA, 4 de fevereiro de 2015. DO 04/02/2015, p. 4, grifos nosso).

O Superior Tribunal de Justiça também já se posicionou acerca da ilegalidade das sanções administrativas como forma coercitiva de cobrança de tributos, no julgamento do Recurso em Mandado de Segurança nº 23116 – SE (2006/0246930-0):

TRIBUTÁRIO. CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. EMPRESA. SÓCIOS. DÉBITOS. INSCRIÇÃO ESTADUAL. INDEFERIMENTO. ILEGALIDADE.

1. É ilegal o indeferimento da inscrição estadual da empresa, pois seus sócios fazem parte do quadro societário de outras pessoas jurídicas, que possuem débito com o Fisco.

2. **Não é cabível a imposição de sanções administrativas indiretas como forma coativa de cobrança de tributos, enquanto não esgotadas as vias ordinárias, das quais deve se valer o Fisco para a obtenção do seu crédito.**

3. O Supremo Tribunal Federal editou as Súmulas 70, 323 e 547, com o objetivo de impedir que a autoridade administrativa, a pretexto de obrigar o contribuinte a cumprir suas obrigações tributárias, inviabilize a atividade por ele desenvolvida, em obediência ao princípio constitucional do livre exercício da atividade econômica (nesse sentido: RE 106.759/SP, Rel. Min. Oscar Corrêa, DJU 18.10.1985) (Recurso em Mandado de Segurança nº 23.116-SE, Ministro Relator Humberto Martins, Segunda Turma, data do julgamento 12/06/2007, DJ 25/06/2007, grifo nosso).

Portanto, evidente é o posicionamento dos Tribunais Superiores e do juízo de base contrário à apreensão de veículo por débito de IPVA. Contudo, esta prática continua a ser rotineira em nosso cotidiano, com o Estado se apoderando coercitivamente do veículo do devedor do tributo, seja por falta de fiscalização ou de uma edição mais definitiva acerca do tema.

6 DA ANALOGIA APLICÁVEL AO CASO

A apreensão de veículo por débito de IPVA é uma questão, como vimos, que ainda carece de uma maior atenção e posicionamento por parte dos órgãos julgadores nacionais. Há pouca jurisprudência sobre o assunto no ordenamento jurídico brasileiro. Contudo, algumas decisões do Supremo Tribunal Federal podem ser usadas para corroborar o entendimento acerca da inconstitucionalidade da referida prática, numa aplicação análoga de súmulas editadas sob o mesmo critério da matéria em questão. O Supremo Tribunal Federal (STF) editou a Súmula 323 como forma de inibir a prática de apreensão de mercadorias para compelir o devedor a quitar débito tributário, a saber: “Súmula 323, STF. É inadmissível a apreensão de mercadorias como meio coercitivo para pagamento de tributos”. Em que pese não ser uma súmula diretamente voltada para apreensão de veículo por débito de IPVA, fica claro o posicionamento do STF de que é inconstitucional a apreensão de mercadoria realizada coercitivamente com o intuito de compelir o contribuinte a adimplir determinado tributo, não obstante o veículo caracterizar-se como mercadoria e o IPVA ser uma espécie tributária.

No mesmo sentido, as Súmulas 70 e 547 do Supremo Tribunal Federal foram editadas à linha do objetivo do tema trabalhado, qual seja destituir do Estado o poder de praticar ato que importe em meio coercitivo de obrigar o devedor a pagar tributo. A Súmula 70 assegura que “é inadmissível a interdição de estabelecimento como coercitivo para cobrança de tributo”. Já a Súmula 547 assevera que “não é lícito a autoridade proibir que o contribuinte em débito adquira estampilhas, despache mercadorias nas alfândegas e exerça suas atividades profissionais”. Como se percebe, ambas as súmulas têm um caráter mais comercial, pois visam proteger, além de todos os direitos fundamentais aqui já comentados, o direito ao livre exercício de toda atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, como assegura o art. 170, parágrafo único, da Constituição Federal.

Como se vê, não faltam precedentes que consubstanciem o interesse de regular as normas estaduais acerca da apreensão de veículo por inadimplência do IPVA, bastando que a Suprema Corte se assente no sentido de editar jurisprudência mais literal e definitiva aplicável a questão.

7 DA LEI Nº 7.068/15

A regulação do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores prescinde de Lei Complementar que até o momento não foi editada, a teor do que dispõe a regra do art. 146, III, a, da Constituição Federal. Portanto, em face da lacuna deixada pela não edição da referida norma, recaiu sobre os estados a competência residual para tratar sobre o referido tributo, em que pese ser da competência destes, por imposição constitucional, a instituição do citado imposto.

O que ocorre, entretanto, é uma malha de leis espaciais que muitas vezes são editadas à margem da regra constitucional. Os estados, visando defender seus interesses, instituem dispositivos em suas leis sobre o IPVA que retiram do contri-

buinte garantias fundamentais básicas, as quais já foram explanadas neste trabalho. Contudo, se ficou à competência dos estados a regulação das normas sobre o IPVA, podendo eles editar tais normas de forma que garantissem aos interessados os direitos a eles inerentes.

É o que ocorre, por exemplo, com a Lei nº 7.068/15, do Estado do Rio de Janeiro. A referida lei modificou a lei estadual nº 2.877/97, que regula o IPVA no estado, alterando o caput. do art. 27, que passará a vigorar com a seguinte redação:

Art. 27 – O não pagamento do imposto, até as datas limites fixadas, sujeita o infrator as penalidades estabelecidas nesta Lei, bem como a lavratura do competente auto de infração por Auditor Fiscal da Receita Estadual, ficando vedado o recolhimento ou apreensão do veículo pela identificação do não pagamento do imposto (Lei nº 7.068, 2015).

É importante salientar que o projeto da aludida lei utilizou em sua justificativa jurisprudências aqui supracitadas, o que mostra uma correta preocupação em se alinhar ao entendimento pacificado dos tribunais superiores. É um bom exemplo de que os estados podem sim tomar para si a responsabilidade de garantir ao contribuinte do imposto direito fundamental a ele inerente, sem necessitar de um pronunciamento judicial dos órgãos de instância superior sobre o tema.

8 CONCLUSÃO

Após o estudo do acerca da inconstitucionalidade da apreensão de veículo por débito de IPVA, por meio da análise da Lei nº 9.503/97 (Código de Trânsito Brasileiro) e da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, chega-se à conclusão de que a referida norma precisa ser revista, visto que goza de manifesta inconstitucionalidade em sua redação e aplicação.

A referida norma não observou garantias fundamentais básicas inerentes a qualquer cidadão e no caso aqui específico, inerente ao contribuinte do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores, que viu direitos seus elevados ao status de garantia constitucional deturpados em face da arbitrariedade do Estado soberano.

Em consonância aos direitos fundamentais aqui defendidos, se torna evidente a inconstitucionalidade da referida norma que retira do contribuinte direito a ele atribuído, com a privação da propriedade e mitigação a sua liberdade de locomoção, ante uma conduta arbitrária praticada pelo Estado que impõe ao devedor sanção administrativa incabível na legislação pátria.

O Estado apodera-se de bem do contribuinte sem garantir-lhe o mínimo acesso ao devido processo legal, negando-lhe o direito ao contraditório e ampla defesa em uma demanda judicial, além de confiscar seu patrimônio para compelir-lhe a quitar débito tributário, prática constitucionalmente vedada e inaceitável em qualquer ordenamento jurídico democrático.

Portanto, cabe ao legislador alterar a referida norma, concertando erro grosseiro elencado no Código de Trânsito Brasileiro, alterando seu dispositivo inconstitucional e reeditando-lhe à linha do que preceitua a Constituição Federal, a fim de que seja corrigida a inconstitucionalidade evidenciada e que seja respeitada a nossa Carta Maior.

Aos tribunais superiores, fica a incumbência de fiscalizar as normas que são editadas no ordenamento jurídico brasileiro, a fim de que seja garantida a aplicabilidade das disposições constitucionais e de que práticas arbitrárias como a do caso em comento não venham mais a acontecer, com a adoção das medidas inerentes a sua atuação para combater e inibir tais práticas e para que se garanta a eficácia das nossas instituições democráticas.

REFERÊNCIAS

BAHIA. Tribunal de Justiça do Estado da Bahia. **Ação Civil Pública nº 0548215-44.2014.805.0001**, Relatora: Juíza Maria Verônica Moreira Ramiro, da 11ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Salvador, Salvador, BA, 4 de fevereiro de 2015. DO 04/02/2015, p.4.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 70**. Sessão Plenária de 13/12/1963. Edição: Imprensa Nacional, 1964, p.56.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 323**. Sessão Plenária de 13/12/1963. Edição: Imprensa Nacional, 1964, p.143.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 547**. Sessão Plenária de 03/12/1969, DJ 10/12/1969, p. 5935.

BRASIL. Lei Federal nº 6.830, de 22 de setembro de 1980. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília-DF, 24 set. 1980. Seção 1, p. 19051.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília-DF, 5 out. 1988. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília-DF, 16 jul. 1990. Seção 1, p.13563.

BRASIL. Lei Federal nº 9.503, de 23 de setembro de 1997. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília-DF, 24 set. 1997. Seção 1, p.21201.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 1654-AP**, Ministro Relator Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, Brasília-DF, data do julgamento 03/03/2004, DJ 19/03/2004.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso em Mandado de Segurança nº 23.116-SE**, Ministro Relator Humberto Martins, Segunda Turma, Brasília-DF, data do julgamento 12/06/2007, DJ 25/06/2007.

CASSONE, Vittorio. **Direito tributário**. 23.ed. São Paulo: Atlas, 2012.

HARADA, Kiyoshi. Sanções políticas como meio coercitivo indireto de cobrança do crédito tributário. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 14, n.2117, 18 abr. 2009. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/12656>>. Acesso em: 16 nov. 2016.

ICHIHARA, Yoshiaki. **Direito tributário**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

JARDIM, Eduardo Marcial Ferreira. **Manual de direito financeiro e tributário**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 35.ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 39.ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

RIO DE JANEIRO (estado). Lei Estadual nº 2.877, de 22 de dezembro de 1997. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro-RJ, 23 dez. 1997.

RIO DE JANEIRO (estado). Lei Estadual nº 7.068, de 1 de outubro de 2015. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro-RJ, 2 out. 2015.

Data do recebimento: 30 de Agosto de 2017

Data da avaliação: 10 de Setembro de 2017

Data de aceite: 17 de Setembro de 2017

1 Graduando do Bacharelado em Direito da Faculdade Integrada de Pernambuco – FACIPE.

E-mail: claudiobenony7@hotmail.com

2 Doutor e Mestre em Teoria do Direito (UFPE/Faculdade de Direito do Recife); Professor Titular III do Curso de Direito da Faculdade Integrada de Pernambuco – FACIPE. E-Mail: jclaudio2802@gmail.com