



Universidade de Brasília

Faculdade de Direito

Ricardo Lúcio de Lima Ribeiro

**ANÁLISE DA LEGALIDADE DA APREENSÃO DE VEÍCULOS NÃO LICENCIADOS  
POR INADIMPLÊNCIA DO IPVA**

Brasília

2019

Ricardo Lúcio de Lima Ribeiro

**ANÁLISE DA LEGALIDADE DA APREENSÃO DE VEÍCULOS NÃO LICENCIADOS  
POR INADIMPLÊNCIA DO IPVA**

Monografia apresentada como requisito parcial para  
obtenção do título de Bacharel em Direito pela  
Universidade de Brasília – UnB.

Orientador: Professor Doutor Antônio de Moura Borges.

Brasília

2019

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.



Título: Análise da legalidade da apreensão de veículos não licenciados por inadimplência do IPVA.

Autor: Ricardo Lúcio de Lima Ribeiro.

Monografia apresentada à Faculdade de Direito como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito pela Universidade de Brasília – UnB.

Data da defesa: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_

Resultado: \_\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

Professor Doutor Antônio de Moura Borges (Orientador)

---

Professor Mestre Jetson José da Silva

---

Professor Yuri Assen da Silva (Mestrando)

*Dedico esse trabalho...*

*À memória de minha avó, Olívia.*

*(Consegui, vó! Queria que estivesse aqui...)*

*Aos meus filhos, Caio César, Guilherme e Felipe,*

*Por quem não meço esforços em dar o exemplo e de quem já tenho recebido muitos motivos de orgulho.*

*Agradeço imensamente*

*Aos meus pais, Raimundo e Joana,  
por tudo que investiram em mim ao longo de  
todos esses anos e por se doarem tanto pelo  
meu sucesso.*

*E, à minha esposa, Taciana,  
pelo suporte e pela paciência, pela confiança,  
incentivo e, sobretudo, por todo o seu Amor,  
não me deixando desistir nunca.*

RESUMO: Este trabalho pretende analisar a constitucionalidade dos dispositivos do Código de Trânsito Brasileiro que preveem a exigência do licenciamento regular para veículos automotores transitarem em via pública e a apreensão destes veículos pela autoridade de trânsito, quando não licenciados em função da inadimplência do Imposto sobre a Propriedade (IPVA). Diversas ações foram protocoladas pela Ordem dos Advogados do Brasil, sob a alegação da prática de sanção política e confisco, não se concluindo nas instâncias ordinárias do Poder Judiciário em diferentes Estados da Federação por um entendimento de maneira homogênea e restando pendentes os julgamentos pelo Superior Tribunal de Justiça e pelo Supremo Tribunal Federal para pacificar a questão e definir a jurisprudência. No Parlamento, igualmente pendente está a apreciação do Projeto de Lei 8.498/17, que versa sobre a supressão da apreensão dos veículos inadimplentes com a obrigação tributária e a desvinculação desta do licenciamento. A partir da revisão da literatura e da análise das mais recentes decisões judiciais sobre o tema, concluiu-se que a medida de apreensão de veículos não licenciados por inadimplência do imposto sobre sua propriedade é medida legal e constitucional, nos moldes do ordenamento jurídico vigente.

Palavras-chave: Veículos automotores. Licenciamento. Imposto sobre a Propriedade de veículos automotores (IPVA). Sanção política. Confisco.



**ABSTRACT:** This paper aims to analyze the constitutionality of the provisions of the Brazilian Traffic Code that provide for the requirement of regular licensing for motor vehicles to transit on public roads and the seizure of these vehicles by the traffic authority, when not licensed due to the default of the Property Tax. (IPVA). Several lawsuits were filed by the Brazilian Bar Association, alleging the practice of political sanction and confiscation, not being concluded in the ordinary instances of the Judiciary Power in different states of the Federation for a homogeneous understanding and judgments pending by the Superior Court of Justice and the Federal Supreme Court to pacify the matter and define case law. Also pending in Parliament is the consideration of Bill 8.498 / 17, which deals with the suppression of the seizure of delinquent vehicles with the tax obligation and its disengagement from licensing. From the literature review and analysis of the most recent court decisions on the subject, it was concluded that the seizure of unlicensed vehicles for delinquency of their property tax is a legal and constitutional measure, in accordance with the current legal system

**Keywords:** Automotive vehicles. Licensing. Property tax on motor vehicles (IPVA). Political sanction. Confiscation.



## SUMÁRIO

<b>1. Introdução.....</b>	<b>9</b>
<b>2. Noções de Direito Tributário.....</b>	<b>12</b>
2.1. Conceito de Direito Tributário.....	12
2.2 Direito Tributário como ramo do Direito Público.....	13
2.3. Direito Tributário e a Atividade Estatal.....	14
2.4. Princípio constitucional da legalidade tributária.....	14
2.5. O tributo: Acepções legal e doutrinária.....	16
2.5.1. Tipos de tributos previstos no CTN e na CF/88.....	17
2.6. Conceito de Imposto.....	18
<b>3. IPVA.....</b>	<b>20</b>
3.1. História do IPVA. O IPVA nas Constituições Federais Brasileiras de 1967 e 1988.....	20
3.2. A restrição de incidência sobre os veículos automotores de vias terrestres.....	23
<b>4. O Código de Trânsito Brasileiro.....</b>	<b>26</b>
4.1. A fiscalização do licenciamento anual.....	26
4.2. Apreensão de veículos não licenciados inadimplentes do IPVA.....	26
<b>5. O Poder de Polícia da Administração Pública.....</b>	<b>28</b>
<b>6. A divergência jurisprudencial sobre a existência de sanção política na apreensão....</b>	<b>32</b>
<b>7. A não configuração do confisco do veículo.....</b>	<b>40</b>
<b>8. Comentários ao PL 8.498/17 e apensos.....</b>	<b>44</b>
<b>9. Conclusão.....</b>	<b>47</b>
<b>10. Referências Bibliográficas.....</b>	<b>49</b>

## 1. Introdução

Não se concebe nos dias atuais, a inexistência de automóveis, ônibus, motos e caminhões, ou numa concepção mais genérica e adequada ao tratamento jurídico, dos veículos automotores de vias terrestres, que neste trabalho, poderão ser designados por veículos automotores ou mesmo apenas carros. É notório que tais meios de transporte tornaram-se extremamente úteis e necessários ao desenvolvimento econômico, à vida cotidiana, ao lazer, às relações sociais de maneira geral. E, embora os carros não sejam os veículos mais rápidos ou os que singram as maiores distâncias, uma vez que já tenhamos consolidado o uso das aeronaves e embarcações de grande porte, certamente aqueles são os que mais estão presentes todos os dias na vida da maior parte das pessoas.

Possuindo tanto destaque e sendo costumeiro na sociedade moderna, seu uso, por óbvio, tem de ser regulado e condicionado àquilo previsto em lei, no sentido lato que o termo carrega. Não haveria outra maneira de disciplinar a circulação de veículos de qualquer espécie e que trafegassem em via terrestre. Porém, para os fins deste estudo, limitado em seu alcance e tamanho, mais valia terá o sentido estrito, de lei formal, expressa pela Lei 9507, de 23 de setembro de 1997, que instituiu o Código de Trânsito Brasileiro.

Art. 1º O trânsito de qualquer natureza nas vias terrestres do território nacional, abertas à circulação, rege-se por este Código<sup>1</sup>.

Nos termos da legislação pátria, para circularem em via pública, tais veículos devem estar devidamente licenciados. É o que se observa na leitura do art. 130 do CTB, caput.

Art. 130. Todo veículo automotor, elétrico, articulado, reboque ou semi-reboque, para transitar na via, deverá ser licenciado anualmente pelo órgão executivo de trânsito do Estado, ou do Distrito Federal, onde estiver registrado o veículo.<sup>2</sup>

Por sua vez, a expressão “devidamente licenciados” denota a total quitação de encargos de naturezas variadas, como taxas de licenciamento, inexistência de débitos de multas e o adimplemento do imposto que incide sobre a propriedade, o IPVA. É o que se extrai do art. 131 do CTB e seu parágrafo 2º.

---

1 BRASIL. Código de Trânsito Brasileiro (Lei 9503/97) Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19503.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19503.htm)>. . Acessado em 21 de outubro de 2019

2 Idem. Ibidem

Art. 131. O Certificado de Licenciamento Anual será expedido ao veículo licenciado, vinculado ao Certificado de Registro, no modelo e especificações estabelecidos pelo CONTRAN.

(...)

§ 2º O veículo somente será considerado licenciado estando quitados os débitos relativos a tributos, encargos e multas de trânsito e ambientais, vinculados ao veículo, independentemente da responsabilidade pelas infrações cometidas.

Caso algum desses encargos seja exigível e não esteja pago até seu vencimento, o proprietário do veículo passa a figurar como infrator, sob os dizeres do Código de Trânsito Brasileiro. A essa irregularidade por não estar devidamente licenciado é cominada uma série de sanções, sequenciais e vinculadas entre si, quais sejam: a multa, a apreensão do veículo e sua remoção para pátio oficial ou credenciado.

Art. 230. Conduzir o veículo:

V - que não esteja registrado e devidamente licenciado;

Infração - gravíssima;

Penalidade - multa e apreensão do veículo;

Medida administrativa - remoção do veículo;

Apesar dessa previsão em lei ordinária, a Constituição, no Capítulo que versa sobre as Limitações do Poder de Tributar, deixa de forma bastante clara que proíbe que qualquer tributo seja utilizado com efeito de confisco.

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;

Diante dessa situação, deu-se início a uma série de questionamentos sobre o fato de um débito tributário vincular-se a uma licença de uso de determinado bem e ensejar uma infração administrativa que culmina com a apreensão imediata desse mesmo bem, retirando-o do domínio de seu proprietário. Alegam os defensores dessa corrente que o procedimento é evitado de falhas como não permitir o direito de defesa e não estar inserto em processo judicial constituído para tal. Passou-se a argumentar se tal ação não se configuraria em um tipo de confisco, uma manobra forçosa do Poder Público em coagir o pagamento de um imposto fazendo uso da proibição do uso de determinado bem por seu legítimo dono, entendida como sanção política.

Ainda que não se fale neste momento em expropriação, várias ações judiciais foram impetradas e julgadas favoráveis ao particular, entendendo o magistrado que, havendo outras formas de exigir o tributo, como inscrição no cadastro de dívida ativa, bloqueio do

licenciamento, e mesmo a propositura de ação judicial para requerer o pagamento do tributo, a penalidade de apreensão do veículo mostra-se desproporcional e ineficaz.

Por outro lado, outras ações foram deliberadas e decididas de maneira diametralmente oposta, chegando o julgador ao entendimento de que não há nem confisco do bem nem a prática de sanção política quando da apreensão do bem em condição de irregularidade para trafegar e que ali estar-se ia praticando o poder de polícia da administração dentro dos ditames legais.

Essas demandas ações ganharam repercussão em diversos Estados, sendo discutidas em segunda instância (TJDFT, TJBA e TJGO) e particularmente esta que tramitou no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios já foi aceita em sede de Recurso Especial (REsp) dirigido ao Superior Tribunal de Justiça (STJ) e de Recurso Extraordinário (RE), feito de competência do Supremo Tribunal Federal (STF), ambos a serem pautados para julgamento em data futura.

Paralelamente a isso, algumas Assembleias Estaduais votaram e publicaram leis proibindo a apreensão de veículos em razão da falta do pagamento do IPVA. Para estas, independentemente de qual fosse a intenção dos legisladores, há vedação no texto constitucional que impede sua produção de efeitos, como podemos ver no art. 22 da CF.

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:  
XI - trânsito e transporte;

Ainda que sejam, em regra, inconstitucionais por vício de iniciativa, já que se debruçam sobre competência privativa da União, as leis estaduais indicavam que além das decisões monocráticas e colegiadas dos órgãos jurisdicionais, as “casas de leis” já haviam tomado ciência dessa questão.

Em 2017, o Deputado Federal Heuler Cruvinel, do Partido Social Democrático por Goiás, propôs o Projeto de Lei número 8494/17, cuja ementa “Dispõe sobre o porte e pagamento de tributos, taxas e multas de veículos automotores, proibindo a apreensão e dá outras providências”. O projeto já recebeu diversos outros em apenso, complementando a matéria e segue tramitando em regime ordinário, aguardando para ser votado em Plenário.

A problemática abordada por este trabalho consistirá em questionar se, à luz da legislação atual e dos princípios constitucionais, a apreensão dos veículos não licenciados por

débito de IPVA configura violação a algum direito individual ou aos princípios constitucionais da propriedade, do devido processo legal, da ampla defesa e contraditório e do não confisco e se a ação estatal pode ser enquadrada como sanção política.

Para isso, a separação em capítulos buscará se dividir de maneira didática. Primeiramente, entenderemos sobre tais princípios e como se relacionam com o assunto a ser exposto. Daí, abordaremos as conceituações legais e doutrinárias acerca do gênero tributo, da sua espécie imposto, para então poder compreender melhor especificamente o IPVA. Traçaremos um breve panorama do surgimento desse imposto, inicialmente uma taxa, atualizada, renomeada e reclassificada pela EC 27/85. Este trabalho apresentará ainda as bases da fiscalização e apreensão dos veículos inadimplentes, na conformidade com o que prevê o Código de Trânsito Brasileiro em vigor. Em seguida, faremos um apanhado das decisões judiciais mais recentes que versam sobre o tema, algumas já encaminhadas aos tribunais superiores, momento oportuno para debater sobre a presunção de confisco e sobre a existência ou não da figura da sanção política. Por fim, mais por uma questão cronológica que por pertinência temática analisaremos brevemente o Projeto de Lei que tramita na Câmara dos Deputados que pretende alterar a legislação para proibir a penalidade de apreensão por falta de licenciamento decorrente do débito tributário.

## **2. Noções de Direito Tributário**

### **2.1. Conceito de Direito Tributário**

O Direito Tributário ou Direito Fiscal é o conjunto de leis que regulamentam a arrecadação dos tributos, assim como também a sua fiscalização. Sua finalidade é manter o contribuinte no mesmo patamar de igualdade com o fisco, limitando-o e protegendo a parte mais fraca da relação, o contribuinte. É o ramo do direito responsável pelas relações jurídicas estabelecidas entre o Estado e o contribuinte no que se refere à arrecadação dos tributos.

No que se refere à origem do princípio da legalidade no direito tributário é importante anotar as lições deixadas pelo grande tributarista Aliomar Baleeiro (2010):

[...] Nas suas origens, a legalidade em matéria tributária, como autoconsentimento ou autotributação, ou como defesa da economia privada à ação do poder público, é conquista prévia e anterior à autorização orçamentária e à anualidade [...] As bases políticas das limitações ao poder de tributar vêm provavelmente da Idade Média, quando se desagrega a estrutura estatal e o rei perde força frente aos senhores

feudais, os quais, por “vontade própria”, e não por imposição anuem ao pagamento de tributos.<sup>3</sup>

Baleeiro faz ainda as seguintes considerações:

[...] não só na Inglaterra, como também em outros Estados, já na Idade Média, se praticava o prévio consentimento ou a autotributação (cf. op.cit. p. 16-20). Finalmente, em França, os estados já tinham postulado, em 1735, a faculdade de aprovar os impostos, regra que integrou a Declaração de Direitos (1789) e a Constituição de 1791 [...]<sup>4</sup>

## 2.2 Direito Tributário como ramo do Direito Público

Não obstante sejam de imprecisa demarcação as fronteiras que apartam os campos do direito público e do direito privado, e admitindo a sobrevivência dessa antiga mas contestada divisão, a classificação do direito tributário como ramo do direito público não se questiona. A preponderância do interesse coletivo no direito dos tributos é evidente, daí derivando o caráter cogente de suas normas, inderrogáveis pela vontade dos sujeitos da relação jurídico-tributária. Se é verdade que o direito privado se tem "publicizado" em vários de seus setores, deve apontar-se, como nota característica desse ramo jurídico (se não quisermos afirmar a preponderância do interesse dos indivíduos participantes da relação jurídica), pelo menos a necessária subjacência do interesse individual nessa espécie de relações.

Assim, numa obrigação ligada ao direito de família, ou à legislação do inquilinato, ou mesmo à disciplina legal da relação de emprego, há normas cogentes, ou normas de ordem pública, inderrogáveis pela vontade das partes, mas nem por isso se deve esquecer que, subjacente à preocupação de ordem pública, há preponderantemente o interesse dos indivíduos que participam da relação jurídica, fazendo-a situar-se, por isso, no campo do direito privado. Já no direito público prepondera o interesse da coletividade.

Em suma, em atenção à utilidade relativa que possa ter a divisão do direito nos ramos público e privado, cumpre precisar a posição do direito tributário no campo do direito público.

---

3 BALEEIRO, Aliomar (1905-1978). Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar/Aliomar Baleeiro – 8 ed. atualizada por Misabel Abreu Machado Derzi. – Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 79-80.

4 BALEEIRO, op. cit., p. 80



### 2.3. Direito Tributário e a Atividade Estatal

A estrutura do Estado e o desenvolvimento de suas atividades típicas são mantidos com recursos materiais obtidos, entre outras formas, da cobrança de tributos, que são a principal fonte das receitas públicas. Essa cobrança é regulamentada por meio de regras específicas que são estudadas pelo Direito Tributário. De posse de tal receita, o Estado pode disponibilizar ao contribuinte (cidadão) os serviços públicos que lhe competem, atendendo ao interesse público.

A legislação tributária é composta por um conjunto de normas gerais e abstratas que versam sobre tributos e relações jurídicas a eles pertinentes. São normas gerais porque não têm destinatários específicos e determinados, sendo aplicáveis a todas as pessoas que porventura se ponham nas situações previstas. São normas abstratas porque não versam sobre situações concretas, mas apenas sobre hipóteses que, se verificadas no mundo concreto, gerarão as consequências previstas na própria norma. Aplicar a legislação tributária é concretizar no mundo fático a vontade que o legislador manifestou em abstrato na norma, dando aos fatos que se subsumirem à legislação tributária as consequências por ela previstas.

### 2.4. Princípio constitucional da legalidade tributária

A questão tributária é tratada na Constituição Federal de forma geral e de maneira mais específica em lei complementar, o Código Tributário Nacional. Na Constituição Federal o sistema tributário está disposto no Título VI (da tributação e do orçamento), que inicia sua redação pelo art. 145:

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I - impostos;

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

§ 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

§ 2º As taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos.<sup>5</sup>

---

5 Constituição Federal da República Federativa do Brasil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em 22/11/2019 .

O Princípio da Legalidade Tributária, também conhecido por Estrita Legalidade, Tipicidade Cerrada ou Reserva Legal, previsto no art. 150, inciso I, da Constituição Federal de 1988, *in verbis*:

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

I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça;

Desta forma, o princípio fundamental do sistema tributário está sobre a sua legalidade, podendo ser melhor apreendido no artigo 97 do Código Tributário Nacional.

Art. 97. Somente a lei pode estabelecer:

I - a instituição de tributos, ou a sua extinção;

II - a majoração de tributos, ou sua redução, ressalvado o disposto nos artigos 21, 26, 39, 57 e 65;

III - a definição do fato gerador da obrigação tributária principal, ressalvado o disposto no inciso I do § 3º do artigo 52, e do seu sujeito passivo;

IV - a fixação de alíquota do tributo e da sua base de cálculo, ressalvado o disposto nos artigos 21, 26, 39, 57 e 65;

V - a cominação de penalidades para as ações ou omissões contrárias a seus dispositivos, ou para outras infrações nela definidas;

VI - as hipóteses de exclusão, suspensão e extinção de créditos tributários, ou de dispensa ou redução de penalidades.

§ 1º Equipara-se à majoração do tributo a modificação da sua base de cálculo, que importe em torná-lo mais oneroso.

§ 2º Não constitui majoração de tributo, para os fins do disposto no inciso II deste artigo, a atualização do valor monetário da respectiva base de cálculo.

Assim, significa dizer que aos entes políticos tributantes - União, Estados, Distrito Federal e os Municípios – só se permite a criação ou a majoração de tributos por meio de Lei, e que sua inobservância pela Administração na cobrança de um gravame criado ou alterado importa, via de regra, na sua inconstitucionalidade desde a origem. Os tributos podem ser criados somente por força de lei e dentro da matéria estabelecida na Constituição, respeitando também um prazo mínimo para o início da vigência<sup>6</sup>.

Para o jurista Sacha Calmon Navarro Coelho (2001) “a tipicidade tributária é cerrada para evitar que o administrador ou o juiz, mais aquele do que este, interfiram na sua

---

6 Senado Federal. Competências tributárias estão na Constituição. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/emdiscussao/edicoes/pacto-federativo/partilha-dos-tributos/competencias-tributarias-estao-na-constituicao>>. Acesso em 27/11/2019

modelação, pela via interpretativa ou integrativa.”<sup>7</sup> Em uma compreensão anterior e enaltecendo o poder do povo, assim leciona o mesmo autor:

[...] A legalidade da tributação, dizia Pontes de Miranda, significa o povo se tributando a si próprio. Traduz-se como o povo autorizando a tributação através dos seus representantes eleitos para fazer leis, ficando o príncipe, o chefe do Poder Executivo - que cobra os tributos - a depender do Parlamento. O princípio vige e vale em todo o território nacional subordinando os legisladores das três ordens da Federação. Nenhum tributo (gênero), tirante as exceções expressas, pode ser instituído (criado) ou alterado (majorado ou minorado após criado) sem lei [...] <sup>8</sup>

## 2.5. O tributo: Acepções legal e doutrinária.

A tributação é uma atividade típica e exclusivamente estatal, na qual há a transferência compulsória de parte do patrimônio particular para os domínios públicos (CASTRO, 2006). Por ser uma clara exceção ao direito de propriedade e à liberdade do particular se obrigar, além de permitir ao Estado impor obrigações, toda a doutrina tributária é amplamente definida, pormenorizada e limitada pela lei.

Como bem destaca CASTRO (2006), a própria ideia de tributo enquanto instituto jurídico, núcleo a partir do qual o Direito Tributário se desenvolve, possui necessária definição legal. Desta maneira, a Lei Nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 que dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios, posteriormente rebatizada pelo Ato Complementar 36, de 13 de março de 1967, passando a ser denominada Código Tributário Nacional define tributo, em seu art. 3º, nos seguintes termos, *in fine*.

Art. 3º 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. É a obrigação imposta às pessoas físicas e pessoas jurídicas de recolher valores ao Estado.

O professor Luciano Amaro, em sua obra Direito Tributário Brasileiro (2006), entende que a definição legal é pleonástica e suscita divergências teóricas, preferindo assim expressar que o tributo “é a prestação pecuniária não sancionatória de ato ilícito, instituída em lei e devida ao Estado ou a entidades não estatais de fins de interesse público”.

---

7 COELHO, Sacha Calmon Navarro. Curso de direito tributário brasileiro: comentários à Constituição Federal e ao Código Tributário Nacional. 6ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 200.

8 COELHO, Sacha Calmon Navarro. Curso de direito tributário brasileiro. 3ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 202.

Na definição de Aurélio Buarque de Holanda Ferreira em seu Novo dicionário da língua portuguesa(1986), tributo, no campo das relações entre estados, é uma quantia que um estado paga a outro em sinal de dependência. No campo das relações entre indivíduos, tributo pode ser sinônimo de homenagem.

Há duas formas principais de classificação da legislação, doutrina e jurisprudência quanto ao número de tributos, uma com três, a saber: Impostos, Taxas e Contribuições de melhoria<sup>9</sup>; e outra, com cinco, acrescentando a estes três os Empréstimos; e as Contribuições Sociais (fiscais ou parafiscais). Esta última, mais ampla, é a que já foi consagrada pelo Supremo Tribunal Federal em diversos Recursos Extraordinários(RE n. 138.284/92, Relator Min. Carlos Velloso; RE n. 146.733/92, Relator Min. Moreira Alves, entre outros).

Para os fins deste estudo, porém, não se fará escolha por qualquer delas ou se dará atenção às demais espécies tributárias, além das definições e características do Imposto, e mais à frente, como se verá, especificamente do Imposto sobre a Propriedade de veículos automotores.

### 2.5.1. Tipos de tributos previstos no CTN e na CF/88

Como já dito, o art. 5º do Código Tributário Nacional indica os tipos de tributo que prevê, sendo os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria.

Art. 5º Os tributos são impostos, taxas e contribuições de melhoria.

Classificação idêntica é reproduzida na Constituição da República, em seu também já mencionado art. 145, quando trata dos Princípios Gerais do Sistema Tributário Nacional.

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:  
I - impostos;

---

<sup>9</sup> Essa é a classificação dada pelo art. 50 do CTN e pelo art. 145 da CF/88. Os dispositivos, na realidade, não restringem as espécies tributárias às três enumeradas, mas apenas agrupam aquelas cuja competência para criação é atribuída simultaneamente aos três entes políticos. Trata-se, portanto, de norma atributiva de competência e não de norma que objetive listar exaustivamente as espécies de tributo existentes no ordenamento jurídico brasileiro.

- II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;
- III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

Há outras espécies de tributos, que só vieram a ser assim tratados em atualizações legislativas já sob a égide da Constituição da República de 1988, quais sejam, as Contribuições Sociais e os Empréstimos Compulsórios. Para os fins deste estudo, não tem relevância essa inclusão sob nova ordem constitucional, tampouco as definições e peculiaridades daqueles e das já originalmente existentes espécies taxa e contribuição de melhoria.

A bem da verdade, não há, no texto do CTN, qualquer citação ao Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores, nem em seu texto original nem nas alterações que sofreu ao longo de sua vigência. O Código foi recepcionado pela atual Constituição Federal, ficando claramente prejudicada a dicção do seu artigo 17 perante o texto magno, no que tange ao rol taxativo (*numerus clausus*) de impostos.

Art. 17. Os impostos componentes do sistema tributário nacional são exclusivamente os que constam deste Título, com as competências e limitações nele previstas.

Sendo a Constituição hierarquicamente superior ao Código, segundo o princípio da hierarquia das normas, as disposições contidas no texto da CF sobrepõem-se e anulam aquelas que lhe foram contrárias e recepcionam as que se adequam aos seus mandamentos. Logo, conclui-se que nem todo tributo, de qualquer espécie que seja, estará definido e relacionado no Código Tributário Nacional, a exemplo do próprio IPVA. É a CF que prevê a existência do IPVA, define sua competência estadual e a forma de repartição do produto arrecadado entre Estados e seus respectivos municípios.

## 2.6. Conceito de Imposto

O Código Tributário Nacional, de maneira similar à que fez com a ideia de tributo, também nos traz a definição legal do que vem a ser Imposto. Da leitura de seu art. 16 obtêm-se as primeiras linhas para se trabalhar tal conceito:

Art. 16. Imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte.

Ao dialogar sobre o conceito, assim versa dispõe Mizabel Derzi ao atualizar a obra de BALEEIRO (2013):

A definição do art. 16 encerra conceito puramente jurídico, mas que coincide com a noção teórica. Por esta, a nosso ver, imposto é a prestação que, para fins de interesse coletivo, uma pessoa jurídica de Direito Público, por lei, exige coativamente de quantos lhe estão sujeitos e têm capacidade contributiva, sem que lhes assegure qualquer vantagem ou serviço específico em retribuição desse pagamento.<sup>10</sup>

O fato gerador do imposto é uma situação (por exemplo, aquisição de renda, prestação de serviços etc.) que não supõe nem se conecta com nenhuma atividade do Estado especificamente dirigida ao contribuinte. Ou seja, para exigir imposto de certo indivíduo, não é preciso que o Estado lhe preste algo determinado. A atuação do Estado dirigida a prover o bem comum beneficia o contribuinte, mas este frui das utilidades que o Estado fornece porque é membro da comunidade e não por ser contribuinte.

Assim, no critério elencado por CASTRO (2006), todos os impostos são classificados como não vinculados, classificação dada ao “tributo cuja cobrança independe de uma atuação estatal em relação ao contribuinte”<sup>11</sup>. Idêntico raciocínio é sinteticamente explanado por CHIMENTI (2006), que vê no imposto “uma exação não vinculada, que independe de contraprestação específica”<sup>12</sup>. Portanto, se alguém obtém rendimentos, passa a dever imposto de renda; se presta serviços, deve ISS; se é proprietário de veículo automotor, deve IPVA. Repare-se que, em nenhum desses casos, o Estado tem de realizar qualquer atividade referida ao contribuinte. Daí a assertiva, correta e muito comum em doutrina, de que o imposto é um tributo que não goza de referibilidade. Aliás, justamente pelo fato de ser um tributo não vinculado a qualquer atividade, deixa de ser argumento juridicamente relevante - apesar de politicamente sê-lo - afirmar que "não se deve pagar IPVA, caso as rodovias estejam esburacadas".

---

<sup>10</sup> BALEEIRO, Aliomar. **Direito tributário Brasileiro**. Atualizada por Misabel Abreu Machado Derzi. – 12. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2013

<sup>11</sup> CASTRO, Aldemário Araújo. **Direito Tributário**. 2. ed. - Brasília: Fortium, 2006, p. 25.

<sup>12</sup> CHIMENTI, Ricardo Cunha. **Direito Tributário**: com anotações sobre direito financeiro, direito orçamentário e lei de responsabilidade fiscal. 9. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2006, p. 97.

### 3. IPVA

#### 3.1 História do IPVA. O IPVA nas Constituições Federais Brasileiras de 1967 e 1988.

O Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores, popularmente mais conhecido pela sua sigla IPVA, surgiu como substituto da antiga Taxa Rodoviária Única, a TRU, introduzida no ordenamento jurídico brasileiro em 1969, e vinculada ao crescimento das rodovias nacionais no contexto de sua criação, de forma que financiava os custos dessas rodovias. Esta por sua vez, já era a releitura da Taxa Rodoviária Federal, criada em 1968.

Sob a vigência da Constituição de 1967, foi editado o Decreto-Lei 397, de 30 de dezembro de 1968<sup>13</sup>, o qual criava a Taxa Rodoviária Federal, destinada à conservação de estradas de rodagem. Seu artigo 1º era claro em indicar a natureza daquele tributo, diversa da do imposto.

Art. 1º A taxa rodoviária federal será devida por todo veículo motorizado que transitar no território nacional e o produto de sua arrecadação será integralmente aplicado no custeio de projetos e obras de conservação e restauração de estradas de rodagem federais.

Esse decreto-lei teve vida curta, sendo revogado e substituído pelo Decreto-Lei Nº 999, de 21 de outubro de 1969, que alterou a nomenclatura para Taxa Rodoviária Única e tratou o assunto de seu antecessor de maneira mais ampla, fixando datas e parâmetros de fiscalização.

A publicação deste decreto deu-se após a edição da Emenda Constitucional nº 1, de 17/10/1969, que alterou substancialmente a Constituição até então vigente, sendo considerada pela maioria dos doutrinadores uma nova Carta Política.

Art. 1º É instituída a Taxa Rodoviária Única, devida pelos proprietários de veículos automotores registrados e licenciados em todo território nacional.<sup>14</sup>

§ 1º A referida taxa, que será cobrada previamente ao registro do veículo ou à renovação anual da licença para circular, será o único tributo incidente sobre tal fato gerador.

---

<sup>13</sup> BRASIL. Taxa Rodoviária Federal (Decreto Lei 397, de 30 de dezembro de 1968. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/1965-1988/De10397impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/De10397impressao.htm) . Acesso em 08/11/2019.

<sup>14</sup> BRASIL. Taxa Rodoviária Única. (Decreto Lei 999, de 21 de outubro de 1969. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/1965-1988/De10397impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/De10397impressao.htm). Acesso em 08/11/2019.

Embora ainda nomeada como taxa, já se percebia que o *caput* não trazia mais indicação expressa da destinação do valor arrecadado. Isso só seria mencionado no Art. 8º, ainda que de forma indireta, não indicando o que fazer, mas qual órgão seria o beneficiado.

Art. 8º(...)

Parágrafo único. Os valores arrecadados da Taxa Rodoviária Federal e multas, de que trata este artigo, serão creditados integralmente, no Banco do Brasil S.A., à conta e ordem do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem.

O extinto Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) era o órgão do Poder Executivo Federal ao qual competia construir, manter e conservar as rodovias federais. Logo, pela interpretação dos artigos do referido Decreto-Lei, ainda se fazia presente a vinculação da receita com sua destinação, uma vez que o DNER só poderia utilizar o montante repassado em seu mister.

Ao longo do tempo, as obras foram sendo finalizadas e não surgiam outras com a mesma velocidade, a demanda pelo dinheiro arrecadado diminuiu para o fim que se pensara na criação da taxa e a TRU foi extinta, decorrendo na implantação do IPVA. Uma vez se tratando agora de um imposto, em nomenclatura e características, não teria vinculação alguma entre a arrecadação e a destinação.

Assim, o IPVA foi instituído pela Emenda Constitucional nº 27, de 28 de novembro de 1985, que incluiu o inciso III ao art. 23 da Constituição de 1969:

Art. 23. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

(...)

III - propriedade de veículos automotores, vedada a cobrança de impostos ou taxas incidentes sobre a utilização de veículos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 27, de 1985)

Sobre esse fato, assim se posicionou José Afonso da Silva(2011):

O IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – foi criado pela Emenda Constitucional nº 27, de 28.11.85, ainda sob a égide da Constituição de 1967, com as alterações promovidas pela Emenda Constitucional 01/69. Surgiu no ordenamento jurídico pátrio em substituição à antiga Taxa Rodoviária Única – TRU, então cobrada anualmente pela União por ocasião e como requisito do licenciamento dos veículos. Fácil perceber que, de fato, a existência de um genuíno imposto finalístico sobre a propriedade de veículos automotores no Brasil não é recente, vindo a Emenda Constitucional 27 sanear seus patentes vícios de inconstitucionalidade.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, pág. 30.



Com a inclusão do art. 23, dava-se a revogação tácita do Decreto-Lei 999/85, não podendo haver dupla tributação pelo mesmo fato gerador. Outro ponto a se observar é que, a partir desse momento, a competência para legislar acerca do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores deixava de ser da União e passava a ser dos Estados e do Distrito Federal.

A Emenda Constitucional 27/85 foi além e estabeleceu também a forma de repartição do que fosse arrecadado. É o que se extrai da leitura do §13 desse mesmo artigo 23:

§ 13 - Do produto da arrecadação do imposto mencionado no item III, 50% (cinquenta por cento), constituirá receita do Estado e 50% (cinquenta por cento), do Município onde estiver licenciado o veículo; as parcelas pertencentes aos Municípios serão creditadas em contas especiais, abertas em estabelecimentos oficiais de crédito, na forma e nos prazos estabelecidos em lei federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 27, de 1985)

Desde o advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o IPVA recebeu tratamento dentro do Título que versa sobre Tributação e Orçamento, sendo mantidas as mesmas regras que já vigoravam.

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)  
 (...)
   
 III - propriedade de veículos automotores. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

Em relação às alíquotas praticadas em todo o território nacional, assim dispõe o texto da CF, ainda no art. 155

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)  
 (...)
   
 III - propriedade de veículos automotores. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)  
 (...)
   
 § 6º O imposto previsto no inciso III:  
 I - terá alíquotas mínimas fixadas pelo Senado Federal;  
 II - poderá ter alíquotas diferenciadas em função do tipo e utilização”

A alíquota efetivamente aplicada deverá estar prevista em lei ordinária estadual, não existindo limite máximo a ser fixado. A fixação pelo Senado Federal de alíquota mínima visa inibir a guerra fiscal entre os Estados. Funciona apenas como piso, evitando que algum Estado-membro prejudique outro com algum tipo de concorrência desleal. A

resolução, nesses casos, de forma nenhuma substitui a lei de cada estado. Ela apenas estabelece critérios e condições a serem obrigatoriamente respeitadas.

### 3.2. A restrição de incidência sobre os veículos automotores de vias terrestres.

Para delimitar melhor o objeto deste estudo e esclarecer as implicações acerca do assunto, mais do que apenas por mera curiosidade, é ponto importante a ser destacado que o IPVA, conforme salienta PAULSEN(2015), contrariamente ao que se imaginaria caso se analisasse somente a terminologia utilizada, sua etimologia e seus significados, não incide sobre todos os veículos automotores e congêneres, independentemente do valor do bem ou da situação de seu proprietário, mas somente sobre aqueles que se utilizam de vias terrestres, não se aplicando para embarcações e aeronaves<sup>16</sup>.

Visando caracterizar e reduzir o conceito de veículo automotor para o efeito de pagamento do IPVA, os membros do Supremo Tribunal Federal buscaram discriminar os veículos que não seriam objeto da incidência deste imposto. Isso aconteceu no julgamento do RE 134.509-8/AM, relatado pelo Ministro Marco Aurélio Mello que em sua manifestação inicial, ainda na Segunda Turma, assim interpretou o conceito de veículos automotores para os fins do IPVA:

Sob o ângulo jurídico, vale atentar não só para o enfoque consignado no parecer de Yoshiari Ichiara, citado em “Comentários à Constituição do Brasil”, de Celso Bastos e Ives Gandra Martins, 1990, à página 357 – segundo o qual o imposto incide sobre a propriedade de veículos automotores, entendidos como qualquer veículo com propulsão por meio de motor, com fabricação e circulação autorizadas e destinadas ao transporte de mercadorias, pessoas ou bens – como também, de forma mais específica, a lição de Cretella Júnior, para quem, lato sensu, veículo automotor é todo aquele impulsionado por maquinismo interno com fabricação e circulação autorizadas, servindo para o transporte de pessoas, bens ou produtos de natureza terrestre, hídrica ou aérea – obra citada, página 3.649. Ademais, na lição de Pinto Ferreira, veículo automotor é todo aquele impulsionado por meio de motor, com sua fabricação e circulação destinadas ao transporte de pessoas, bens e mercadorias.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> PAULSEN, Leandro. **Impostos federais, estaduais e municipais**. 9. ed. rev. e atual. – Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015.

<sup>17</sup> STF. RE 134509-8/AM. Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 29/05/2002,. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=207766> . Acessado em 06/11/19.

Apesar de todo o embasamento teórico trazido pelo ministro Marco Aurélio, entendeu de maneira diversa o Ministro Francisco Rezek, na forma do seguinte excerto de seu voto vista:

(...)Verifiquei que temos neste caso um imposto que, na trajetória constitucional do Brasil, sucede à Taxa Rodoviária Única, e não me pareceu, examinados os sucessivos textos constitucionais recentes que, em qualquer momento, tenha sido intenção do constituinte brasileiro autorizar aos Estados, sob o pálio do imposto sobre propriedade de veículos automotores, a cobrança sobre a propriedade de aeronaves e embarcações de qualquer calado. Os conhecedores do modo nacional de se produzirem textos constitucionais hão de perguntar-se sempre se o constituinte, caso quisesse que o legatário da velha e conhecida Taxa Rodoviária Única se tornasse um imposto capaz de alcançar aviões e navios, teria se omitido de fazer referência a embarcações e aeronaves.<sup>18</sup>

Ao fazer uso da interpretação histórica e teleológica da norma e não apenas da gramatical, o ministro Rezek instalou a divergência e abriu caminho para que, a pedido do próprio relator, vislumbrando a dimensão e a importância da matéria, esta fosse discutida mais amplamente em Plenário. E o órgão máximo do Tribunal Constitucional seguiu o voto divergente prolatado pelo Ministro Sepúlveda Pertence e concluiu não ser constitucional e a incidência do IPVA sobre embarcações e aeronaves.

O egrégio Tribunal reiterou sua jurisprudência no RE 379.572-4/RJ<sup>19</sup>, no qual firmou a tese de que o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores substituiu a antiga Taxa Rodoviária Única, esta incidente de forma expressa somente aos veículos de vias terrestres. O órgão de Plenário corrobora sua posição ao afirmar ainda que a CF/88, em seu artigo 158, ao fazer a divisão do produto da arrecadação entre o Estado e o município onde está licenciado o veículo, exclui a abrangência para embarcações e aeronaves, vez que estes têm sua documentação fiscalizada na órbita federal, seja nas capitânicas dos portos, seja nos departamentos de aviação civil, respectivamente.

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

III - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios;<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Idem.

<sup>19</sup> STF. RE 379.572-4/RJ, julgado em 11 de abril de 2007. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=506713>>. Acessado em 21/10/2019.

<sup>20</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)> Acessado em 21 de outubro de 2019

## 4. O Código de Trânsito Brasileiro.

### 4.1. A fiscalização do licenciamento anual.

O Código de Trânsito Brasileiro atual, instituído pela Lei 9.503, de 23 de setembro de 1997 e que passou a vigorar no primeiro dia do ano seguinte, disciplina, a partir dessa data, a utilização das vias por pessoas, veículos e animais, isolados ou em grupos, conduzidos ou não, para fins de circulação, parada, estacionamento e operação de carga ou descarga. Esta utilização é a própria conceituação ampliada de trânsito, gravada logo no art. 1º.

Art. 1º O trânsito de qualquer natureza nas vias terrestres do território nacional, abertas à circulação, rege-se por este Código.

§ 1º Considera-se trânsito a utilização das vias por pessoas, veículos e animais, isolados ou em grupos, conduzidos ou não, para fins de circulação, parada, estacionamento e operação de carga ou descarga.

O código vigente discrimina acerca de veículos automotores que trafegam em vias terrestres, explicitando todos os direitos e deveres dos motoristas e as condições e requisitos que o veículo deve cumprir para estar apto a trafegar.

Dentre essas tais condições e requisitos, destaco por óbvio a motivação deste trabalho, que é a exigência para se efetivar o licenciamento anual que os débitos tributários incidentes sobre a propriedade estejam quitados a cada exercício financeiro, sob pena de o veículo ser apreendido e removido da via pública aberta a circulação na qual trafegava e guardado em pátio oficial ou conveniado. No capítulo que trata do Licenciamento, assim dispõe o art. 130 sobre o licenciamento anual:

Art. 130. Todo veículo automotor, elétrico, articulado, reboque ou semi-reboque, para transitar na via, deverá ser licenciado anualmente pelo órgão executivo de trânsito do Estado, ou do Distrito Federal, onde estiver registrado o veículo.

O Licenciamento Anual é conferido mediante um certificado de mesmo nome, que é vinculado ao registro do veículo<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> À junção do Certificado de Registro do Veículo com o Certificado de Licenciamento Anual em um só documento, dá-se o nome de Certificado de Registro e Licenciamento do Veículo, o CRLV, tipicamente uma cédula de cor verde na qual constam todos os dados referentes à identificação veicular e também a situação financeira até o exercício vigente.

Art. 131. O Certificado de Licenciamento Anual será expedido ao veículo licenciado, vinculado ao Certificado de Registro, no modelo e especificações estabelecidos pelo CONTRAN.

§ 1º O primeiro licenciamento será feito simultaneamente ao registro.

A emissão do Certificado de Licenciamento Anual é competência dos Departamentos de Trânsito de cada Estado e do Distrito Federal, os DETRANs. É o que estabelece o Código de Trânsito no art. 22:

Art. 22. Compete aos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, no âmbito de sua circunscrição:

(...)

III - vistoriar, inspecionar quanto às condições de segurança veicular, registrar, emplacar, selar a placa, e **licenciar veículos, expedindo o Certificado de Registro e o Licenciamento Anual**, mediante delegação do órgão federal competente; (grifei)

Este Certificado pode ser portado em versão impressa ou digital, ou mesmo dispensado seu porte, nos termos do art. 133, parágrafo único:

Art. 133. É obrigatório o porte do Certificado de Licenciamento Anual.

[...]

Parágrafo único. O porte será dispensado quando, no momento da fiscalização, for possível ter acesso ao devido sistema informatizado para verificar se o veículo está licenciado. (Incluído pela Lei nº 13.281, de 2016)

Retomando a leitura do art. 131, observamos em seu §2º que para efetivar o licenciamento, o proprietário deve regularizar toda a situação fiscal do veículo, quitando quaisquer débitos vinculados a este.

**§ 2º O veículo somente será considerado licenciado estando quitados os débitos relativos a tributos**, encargos e multas de trânsito e ambientais, vinculados ao veículo, independentemente da responsabilidade pelas infrações cometidas. (grifei)

#### 4.2. Apreensão de veículos não licenciados inadimplentes do IPVA.

Não se perfazendo a regularização do licenciamento do veículo e sendo este posto a circular em vias terrestres abertas à circulação, configura-se aí infração de trânsito, prevista no capítulo XV do CTB. Mais especificamente no art. 230, inciso V, que atribui falta de natureza gravíssima ao ato de conduzir o veículo em desacordo com as regras previstas no art. 130 e 131, §2º.

Art. 230. Conduzir o veículo:

(...)

V - que não esteja registrado e devidamente licenciado;

(...)

Infração - gravíssima;

Penalidade - multa e apreensão do veículo;

Medida administrativa - remoção do veículo;

A gravidade da falta se revela nas suas múltiplas consequências e punições de caráter pecuniário e administrativo, aplicadas já no ato da fiscalização: imposição de multa, após confirmação do auto de infração pela autoridade de trânsito com circunscrição sobre a via; perda de sete pontos na Carteira Nacional de Habilitação (CNH) do proprietário (caso este a possua); apreensão e remoção do veículo para o pátio do órgão com circunscrição sobre a via, ou para algum que pertença à empresa que com aquele esteja conveniado.

Em caráter mediato, enquanto perdurar a inadimplência financeira, tem-se ainda a proibição de licenciamento ou transferência de propriedade de veículos automotores, em caso de pendência de quitação integral do imposto devido nos exercícios anteriores e do exercício corrente. É como dispõe o art. 128 do CTB sobre a matéria:

Art. 128. Não será expedido novo Certificado de Registro de Veículo enquanto houver débitos fiscais e de multas de trânsito e ambientais, vinculadas ao veículo, independentemente da responsabilidade pelas infrações cometidas.

Ou seja, não havendo o pagamento integral do IPVA (seja de exercícios financeiros anteriores, seja do que se refere ao ano no qual ocorrer a fiscalização, desde que esteja com a data de vencimento ultrapassada), essa irregularidade pode ensejar tanto punições pecuniárias como administrativas, tais como a multa, os pontos na CNH do proprietário e, imediatamente, a apreensão do veículo, com a consequente remoção deste da via para um estabelecimento oficial, no qual ficará sob a tutela do Estado.

O Certificado de Registro e Licenciamento do Veículo, impresso ou em sua versão digital nos aplicativos oficiais ou mesmo verificado através da consulta pelo agente de fiscalização de trânsito aos devidos sistemas informatizados, nos termos do já citado parágrafo único do art. 133, por ser vinculado ao registro, pode não haver sido emitido por qualquer das situações previstas no art. 124 e não apenas pelo inadimplemento do licenciamento.

Art. 124. Para a expedição do novo Certificado de Registro de Veículo serão exigidos os seguintes documentos:

- I - Certificado de Registro de Veículo anterior;
- II - Certificado de Licenciamento Anual;
- III - comprovante de transferência de propriedade, quando for o caso, conforme modelo e normas estabelecidas pelo CONTRAN;
- IV - Certificado de Segurança Veicular e de emissão de poluentes e ruído, quando houver adaptação ou alteração de características do veículo;

V - comprovante de procedência e justificativa da propriedade dos componentes e agregados adaptados ou montados no veículo, quando houver alteração das características originais de fábrica;

VI - autorização do Ministério das Relações Exteriores, no caso de veículo da categoria de missões diplomáticas, de repartições consulares de carreira, de representações de organismos internacionais e de seus integrantes;

VII - certidão negativa de roubo ou furto de veículo, expedida no Município do registro anterior, que poderá ser substituída por informação do RENAVAM;

VIII - comprovante de quitação de débitos relativos a tributos, encargos e multas de trânsito vinculados ao veículo, independentemente da responsabilidade pelas infrações cometidas; (Vide ADIN 2998)

IX - (Revogado pela Lei nº 9.602, de 1998)

X - comprovante relativo ao cumprimento do disposto no art. 98, quando houver alteração nas características originais do veículo que afetem a emissão de poluentes e ruído;

XI - comprovante de aprovação de inspeção veicular e de poluentes e ruído, quando for o caso, conforme regulamentações do CONTRAN e do CONAMA.

Parágrafo único. O disposto no inciso VIII do caput deste artigo não se aplica à regularização de bens apreendidos ou confiscados na forma da Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006. (Incluído pela Lei nº 13.886, de 2019)

Na prática, havendo uma *blitz*<sup>22</sup> e ocorrendo a aferição pelo agente da ausência do licenciamento regular haverá a imediata apreensão do veículo, sem se fazer referência direta ou indireta à razão da irregularidade, nos moldes da lei de trânsito. Assim, fica ainda mais patente que se trata de uma medida puramente administrativa, decorrência do poder de polícia e não de atuação para apurar débito questão tributária.

## 5. O Poder de Polícia da Administração Pública.

Ao se ler o Código de Trânsito e nele ver descritas tantas regras de conduta, exigências para o exercício de alguns direitos e sanções para pessoas e bens que não estiverem adequados àquelas, questiona-se: estariam essas normas lá escritas por mero capricho de algum legislador? De onde esse ser trouxe a inspiração para editar um texto no qual se previsse a prerrogativa do Estado operar o cerceamento de determinadas liberdades individuais? A resposta vem na forma de uma manifestação da superioridade desse Estado enquanto guardião da sociedade e da primazia dos interesses coletivos sobre as vontades individuais, que é o Poder de Polícia.

---

<sup>22</sup> Blitz é uma expressão estrangeira já incorporada à nossa língua, no sentido figurado, para fazer referência a uma batida policial repentina que tem como objetivo combater qualquer tipo de ilegalidade. O termo é uma abreviação da palavra alemã *blitzkrieg*, que na origem significa é uma tática militar em nível operacional que consiste em utilizar forças móveis em ataques rápidos e de surpresa, com o intuito de evitar que as forças inimigas tenham tempo de organizar a defesa.

Para tratar sobre o Poder de Polícia, é necessário entender primeiramente, ainda que de modo bastante perfunctório, o que define e configura a Administração Pública, quais as características e funções que desempenha para o atendimento das necessidades da sociedade. Por administração pública pode-se entender o conjunto de órgãos instituídos pelo Governo que auxiliam na prestação e serviços públicos e na fiscalização dos mesmos. Assim dispõe MEIRELLES (2004):

Em sentido formal, a Administração Pública é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral, em acepção operacional é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços do próprio Estado ou por ele assumidos em benefícios da coletividade. Numa visão global, a Administração Pública é, pois todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas.<sup>23</sup>

A legislação confere condições especiais ao Estado e à sua manifestação como Administração Pública para que possam cumprir adequadamente suas competências constitucionais. Tais competências se convertem em verdadeiros poderes-deveres, instrumentos essenciais para a defesa do interesse público.<sup>24</sup>

Grandes doutrinadores do Direito Administrativo nos emprestam seu saber ao conceituarem o poder de polícia.

Maria Sylvia Zanella di Pietro de maneira sempre muito clara, conceitua o Poder de polícia como “a faculdade que tem o Estado de limitar, condicionar o exercício dos direitos individuais, a liberdade, a propriedade, por exemplo, tendo como objetivo a instauração do bem-estar coletivo, do interesse público”.<sup>25</sup>

José dos Santos Carvalho Filho leciona que o poder de polícia é a “prerrogativa de direito público que, calcada na lei, autoriza a Administração Pública a restringir o uso e o gozo da liberdade e da propriedade em favor do interesse da coletividade”.<sup>26</sup>

Aqui também se posiciona Hely Lopes Meirelles, para o qual o “poder de polícia é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e

---

<sup>23</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 29 ed. Atualizada por Eurico Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e Jose Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2004, p.64.

<sup>24</sup> MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

<sup>25</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 158.

<sup>26</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. , p. 73.



gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado”.<sup>27</sup>

O Professor Lucas Rocha Furtado define o poder de polícia como “a atividade estatal cujo objetivo consiste em restringir ou condicionar a esfera de liberdade ou de direitos dos particulares em razão do bem-estar da sociedade”<sup>28</sup>.

O legislador pátrio, ao redigir o Código Tributário Nacional, quando precisou tratar acerca das taxas, indicou uma das hipóteses de sua incidência, e ela foi justamente o poder de polícia.

Art. 77. As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

Como é de praxe neste diploma legislativo, o legislador mais uma vez não deixou toda a tarefa conceitual para a doutrina e jurisprudência, trazendo logo no artigo seguinte uma definição legal do que seria o poder de polícia. Assim, o CTN, em seu art. 78, estabeleceu:

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 tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

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.<sup>29</sup>

O poder de polícia deve ser compreendido em duas acepções de dimensões diferentes. No sentido amplo, este poder é toda atuação estatal que limita, restringe ou disciplina direitos, interesses ou liberdades individuais ou que regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão dos interesses coletivos. Em sua amplitude maior, aqui cabem atuações tanto dos poderes Executivo e Legislativo, na elaboração de leis por exemplo, as quais delineiam os direitos individuais, condicionando ou restringindo seu gozo. Sempre

---

<sup>27</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. pág. 127

<sup>28</sup> FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo**/Lucas Rocha Furtado. – 4ª edição revista e atualizada. – Belo Horizonte : Fórum, 2013. p. 538.

<sup>29</sup> BRASIL. **Código Tributário Nacional**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm). Acessado em 07/11/2019.

oportuno valer-se do que está insculpido na Carta Política de 88, tornando norma o princípio da legalidade:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

I - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;<sup>30</sup>

O conceito em sentido estrito inclui somente as limitações administrativas à liberdade e à propriedade privadas, a exemplo da polícia de trânsito. O enfoque estrito envolve atividades administrativas de fiscalização e condicionamento da esfera privada de interesse, em favor da coletividade.<sup>31</sup>

É nesse campo estrito que se inserem as medidas preventivas, tais como as fiscalizações, vistorias, licenças e autorizações, que visam à conformidade da atuação individual com os fins e preceitos de direito público. Também é nesse formato que se elencam as medidas repressivas, como nos casos de apreensão de mercadorias deterioradas, exemplo dado por Di Pietro.<sup>32</sup>

A fiscalização de trânsito, quando efetuada não somente em cunho educativo, mas para apurar infrações administrativas e aplicar as sanções cominadas no diploma legal específico, qual seja o Código de Trânsito Brasileiro, está exatamente pautada nessa dimensão do poder de polícia da administração.

A lei já fora editada e essa normatização ocorreu sob o espectro da manifestação entendida como ampla. Até este momento, o caráter abstrato da norma não havia alcançado os indivíduos diretamente. Por outro lado, a autoridade de trânsito, diretamente ou por meio de seus agentes, cumprindo o que prevê a legislação, agindo para determinar que aqueles mesmos indivíduos se adequem ao comando legal são o exemplo mais claro do que vem a ser o sentido estrito.

A doutrina é pacífica ao reconhecer como sendo três os atributos do poder de polícia: discricionariedade/vinculação, autoexecutoriedade e coercibilidade.

---

<sup>30</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acessada em 07/11/2019.

<sup>31</sup> MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

<sup>32</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 158.

A discricionariedade, elemento que pode estar presente, a depender da abrangência de atuação que a lei conferir à Administração, dá-se quando esta possui certa margem de liberdade para valorar a conveniência e oportunidade dos atos restritivos a serem praticados, podendo escolher o melhor momento de agir, por qual meio obterá maior eficiência e qual a sanção que aplicará dentro daquelas previstas na lei.<sup>33</sup> Quando não houver essa amplitude de escolhas e todas forem já disciplinadas previamente pela legislação, diz-se que o poder de polícia será vinculado.

A autoexecutoriedade, por sua vez, se traduz na possibilidade da Administração, por seus próprios meios, executar suas decisões sem precisar recorrer previamente ao Poder Judiciário ou da autorização de qualquer outro Poder. Na precisa lição de CARVALHO FILHO (2017), “é a prerrogativa da Administração de praticar atos e coloca-los em imediata execução, sem dependência à manifestação judicial”<sup>34</sup>.

Por fim, para fazer valer o que DI PIETRO (2017) chama de “atividade negativa, pois impõe limites à conduta individual dos particulares, restringindo a prática de atos que contrariem o interesse público”<sup>35</sup>, os atos de polícia devem possuir o atributo da coercibilidade, incluindo-se aí o uso da força e de outros meios de coação no intuito de se sobrepor a resistências e desobediências injustificadas. Se assim não o fossem, os comandos restritivos emanados pelas autoridades públicas seriam de cumprimento facultativo por parte de seus destinatários.

## **6. A divergência jurisprudencial sobre a existência de sanção política na apreensão.**

Sanção é um termo do meio jurídico que, posto sem adjetivações ou desprovido de um contexto delimitador, possui dois significados bastante distintos e, para os fins deste estudo, faz-se necessária a conceituação e separação entre ambos. Ao primeiro destes significados corresponde o sentido do efeito e punição por algum ato ilícito realizado. É a punição pela prática de algum ato que viole o disposto em norma legal, popularmente conhecido como pena. Já ao outro possível uso do vocábulo, o sentido que se dá é o de

---

<sup>33</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 30. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 158.

<sup>34</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017. p. 91.

<sup>35</sup> DI PIETRO. Op. Cit. p. 160.

aprovação de algo por vias formais, a exemplo da sanção do chefe do Poder Executivo sobre texto de lei nova oriunda do Legislativo, a qual precede a promulgação e publicação.<sup>36</sup>

Feita essa rápida diferenciação, mesmo já tendo ficado claro o enfoque deste trabalho, não é redundante reforçar que o sentido que nos interessa aqui é o que se relaciona à ideia de pena ou punição, notadamente a penalidade decorrente da infração de trânsito pelo não licenciamento do veículo. Dito isso, abre-se terreno para adentrarmos ao conceito de sanção política.

Para tanto, valho-me inicialmente da lição de Regina Helena Costa quando dispõe sobre o assunto. Diz a autora:

Convencionou-se chamar de sanções políticas as **indevidas restrições** impostas ao exercício de direitos do contribuinte, de molde a compeli-lo ao cumprimento de suas obrigações. Em outras palavras, constituem meios coercitivos para o pagamento de tributos, tais como a recusa de autorização para a emissão de notas fiscais ou a inscrição do nome do contribuinte em cadastro de inadimplentes que conduza a restrições de direitos.<sup>37</sup> (grifei)

Compartilhando do mesmo entendimento, Hugo de Brito Machado Segundo assevera sobre a inconformidade do uso de sanção política pelo ente público para satisfazer suas pretensões enquanto credor de obrigação tributária. Assim, em suas palavras:

Tais práticas são de redobrada inconstitucionalidade. Não apenas porque implicam a supressão de um direito fundamental que nenhuma relação tem com a cobrança de tributos (o direito ao exercício de uma atividade econômica assiste também ao inadimplente), mas especialmente porque ensejam a cobrança de tributos em desrespeito ao devido processo legal.<sup>38</sup>

É ponto pacífico na doutrina e na jurisprudência pátrias que a sanção política, utilizada pelo Estado como aparelho de coerção ao pagamento de tributos constitui meio extremamente gravoso e desproporcional, em dissonância com os mandamentos constitucionais e às regras gerais do direito. O assunto já está sumulado pela suprema corte de justiça brasileira nos verbetes de números 70, 323 e 547:

---

<sup>36</sup> GUIMARÃES, Deocleciano Torrieri (org.). **Dicionário Técnico Jurídico**. 9. ed. São Paulo: Rideel, 2007. p. 496

<sup>37</sup> COSTA, Regina Helena. **Curso de Direito Tributário: Constituição e Código Tributário Nacional**, – 4. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Saraiva, 2014.

<sup>38</sup> MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Processo Tributário**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 356.

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.<sup>39</sup>

O Ministro Celso de Mello, na lavra do relatório do julgamento ao Agravo Regimental no RE 666.405/RS<sup>40</sup>, julgando “a possibilidade constitucional de o Poder Público impor restrições, ainda que fundadas em lei, destinadas a compelir o contribuinte inadimplente a pagar o tributo” lembrou que o STF firmou a orientação jurisprudencial, consubstanciada das súmulas 70, 323 e 574 já citadas, no sentido de que a imposição, pela **autoridade fiscal**, de restrições de índole punitiva, quando motivada tal limitação **pela mera inadimplência do contribuinte**, revela-se contrária às liberdades públicas:

Esse entendimento – cumpre enfatizar – tem sido observado em sucessivos julgamentos proferidos por esta Suprema Corte, quer sob a égide do anterior regime constitucional, quer em face da vigente Constituição da República (RTJ 33/99, Rel. Min. EVANDRO LINS – RTJ 45/859, Rel. Min. THOMPSON FLORES – RTJ 47/327, Rel. Min. ADAUCTO CARDOSO – RTJ 73/821, Rel. Min. LEITÃO DE ABREU – RTJ 100/1091, Rel. Min. DJACI FALCÃO – RTJ 111/1307, Rel. Min. MOREIRA ALVES – RTJ 115/1439, Rel. Min. OSCAR CORREA – RTJ 138/847, Rel. Min. CARLOS VELLOSO – RTJ 177/961, Rel. Min. MOREIRA ALVES – RE 111.042/SP, Rel. Min. CARLOS MADEIRA, v.g.):

“CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. ICMS: REGIME ESPECIAL. RESTRIÇÕES DE CARÁTER PUNITIVO. LIBERDADE DE TRABALHO. CF/67, art. 153, § 23; CF/88, art. 5º, XIII. I. - Regime especial de ICM, autorizado em lei estadual: restrições e limitações, nele constantes, à atividade comercial do contribuinte, ofensivas à garantia constitucional da liberdade de trabalho (CF/67, art. 153, § 23; CF/88, art. 5º, XIII), constituindo **forma oblíqua de cobrança do tributo, assim execução política, que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sempre repeliu (Súmulas n°s 70, 323 e 547)**. II. - Precedente do STF: ERE 115.452-SP, Velloso, Plenário, 04.10.90, ‘DJ’ de 16.11.90. III. - RE não admitido. Agravo não provido.” (RE 216.983-AgR/SP, Rel. Min. CARLOS VELLOSO) (grifei)

O que é preciso fazer-se no tema em apreço é separar a questão tributária, qual seja esta, o inadimplemento do imposto incidente sobre a propriedade do veículo automotor de vias terrestres, da questão administrativa e de trânsito, por sua vez, a licença para circular pela via pública. As súmulas do STF versam especificamente sobre a questão tributária, não

<sup>39</sup> STF. Súmulas do STF – versão resumida. Disponível em: [http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaSumula/anexo/Enunciados\\_Sumulas\\_STF\\_1\\_a\\_736\\_Resumido.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaSumula/anexo/Enunciados_Sumulas_STF_1_a_736_Resumido.pdf). Acesso em 18/11/19

<sup>40</sup> STF . Ag. Reg. no Recurso Extraordinário 666.405/RS. Relator : Min. Celso De Mello. Disponível em : <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3076360>>. Acesso em 18/11/19

havendo menção direta ou indireta ao aspecto do trânsito. É uma das conclusões que se pode extrair de outro trecho do voto do eminente magistrado, quando este faz referência à doutrina:

O fato irrecusável, nesta matéria, como já evidenciado pela própria jurisprudência desta Suprema Corte, é que o Estado não pode valer-se de meios indiretos de coerção, convertendo-os em instrumentos de acertamento da relação tributária, para, em função deles – e mediante interdição ou grave restrição ao exercício da atividade empresarial, econômica ou profissional – constranger o contribuinte a adimplir obrigações fiscais eventualmente em atraso. Esse comportamento estatal – porque arbitrário e inadmissível – também tem sido igualmente censurado por autorizado magistério doutrinário (HUGO DE BRITO MACHADO, ‘Sanções Políticas no Direito Tributário’, ‘in’ Revista Dialética de Direito Tributário nº 30, p. 46/47):

‘Em **Direito Tributário** a expressão sanções políticas corresponde a restrições ou proibições impostas ao contribuinte, como forma indireta de obrigá-lo ao pagamento do tributo, tais como a interdição do estabelecimento, a apreensão de mercadorias, o regime especial de fiscalização, entre outras.

Qualquer que seja a restrição que implique cerceamento da liberdade de exercer atividade lícita é inconstitucional, porque contraria o disposto nos artigos 5º, inciso XIII, e 170, parágrafo único, do Estatuto.

São exemplos mais comuns de sanções políticas a apreensão de mercadorias sem que a presença física destas seja necessária para a comprovação do que o **fisco** aponta como ilícito; o denominado regime especial de fiscalização; a recusa de autorização para imprimir notas fiscais; a inscrição em cadastro de inadimplentes com as restrições daí decorrentes; a recusa de certidão negativa de débito quando não existe lançamento consumado contra o contribuinte; a suspensão e até o cancelamento da inscrição do contribuinte no respectivo cadastro, entre muitos outros. Todas essas práticas são flagrantemente inconstitucionais, entre outras razões, porque: a) implicam indevida restrição ao direito de exercer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, assegurado pelo art. 170, parágrafo único, da vigente Constituição Federal; e b) configuram cobrança sem o devido processo legal, com grave violação do direito de defesa do contribuinte, porque a autoridade que a este impõe a restrição não é a autoridade competente para apreciar se a exigência é ou não legal.

É nítido o direcionamento da decisão sobre a vertente tributária. Em outras palavras, a sanção política em si é verdadeiramente uma manobra arbitrária e inconstitucional do Estado, quando seu uso é lançado de forma deliberada e manifestamente direcionada para a cobrança de impostos e demais espécies de tributos. Mas, (e aqui se insere um dos pontos nevrálgicos que embasa a divergência), a apreensão de veículos automotores não se dá pelo não pagamento de um tributo. Como vimos no capítulo sobre o CTB, a penalidade de apreensão cominada pela irregularidade de conduzir o veículo que não esteja devidamente licenciado recai tão somente sobre este fato, não se ocupando de conhecer a motivação anterior ou qualificando a infração de maneira diversa por ter sido originada desta ou daquela circunstância.

E quando a questão se distancia do enfoque do tributo, o raciocínio, por conseguinte, não pode se manter aderido àquele. Nesse sentido, são claríssimas as palavras do Ministro Maurício Correa ao relatar a ADI 1654-7/AP e fazer distinção do que seria assunto tributário, afeito ao âmbito estadual, e o que seria norma de trânsito, competência privativa da União. Em determinado trecho desta ação, que versava sobre a inconstitucionalidade do parágrafo único do artigo 154 do Código Tributário do Amapá<sup>41</sup>, ressalta o eminente e saudoso magistrado:

A regra veicula, efetivamente, questão de natureza tributária. Importante notar que não se está a regular hipótese de apreensão ou não de veículos, ou ainda questões inerentes à relação entre o direito de circulação do automóvel nas vias públicas e o respectivo licenciamento. Em verdade, a norma trata apenas das consequências do inadimplemento tributário, que impedirá a renovação da licença do veículo, mas não será suficiente para determinar a retenção ou apreensão do bem móvel objeto da regulação.

**Em outras palavras, diz a lei que se o proprietário do veículo automotor não pagar o IPVA, o Departamento de Trânsito não lhe dará a licença para transitar, mas não poderá, só por isso, apreender desde logo o bem. Veja que se o veículo transitar assim mesmo, sem licença, a questão é absolutamente diversa, e a eventual retenção decorrerá não do débito do IPVA em si, mas da inobservância às leis de trânsito que impedem a circulação de automóveis desprovidos de necessária licença.** (grifei)

Assim, por exemplo, se um cidadão deixar de pagar o IPVA de seu automóvel, e também deixá-lo parado, sem transitar, apenas será devedor do imposto cujo fato gerador é a propriedade, estando sujeitos às formas legais de cobrança.<sup>42</sup>

Outro aspecto a ser obrigatoriamente observado é que, pela definição doutrinária e pela jurisprudência, a sanção política é praticada pela autoridade fiscal em razão do mero inadimplemento da obrigação tributária. Por outro lado, a apreensão do veículo não licenciado é realizada pela autoridade de trânsito com circunscrição sobre a via, diretamente ou por meio de seus agentes, e em função do não licenciamento para utilização daquela.

Sobre esse aspecto, mesmo após a brilhante dicção do Ministro Maurício Correa, mantém-se grande a divergência jurisprudencial nas cortes inferiores. Isso ficou muito nítido quando, na última meia década, a Ordem dos Advogados do Brasil, por meio de suas unidades sediadas em cada Estado e no Distrito Federal, ingressou com Ações Cíveis Públicas em diversos Estados da Federação, com as quais questionou justamente a apreensão dos veículos

---

<sup>41</sup> Lei 194/94 – Dispõe sobre o Código Tributário do Estado do Amapá e dá outras providências  
Art. 154. (...)

Parágrafo único – é vedado a retenção ou apreensão do veículo pelo não recolhimento do imposto devido no prazo regulamentar, quando este for licenciado no Estado, mas o inadimplemento impede a renovação sob qualquer hipótese.

<sup>42</sup> STF. ADI 1654-7/AP. Relator Min. Mauricio Correa. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266712>. Acesso em: 03/11/2019



não licenciados. Em suas alegações, a OAB acusa o Poder Público de estar praticando arbitrariedades ao arrepio da Constituição Federal.

Cabe aqui trazer ao conhecimento trechos dos votos dos Desembargadores da Segunda Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia no Agravo de Instrumento 0017316-26.2014.8.05.0000 interposto pelo Estado da Bahia em face de decisão interlocutória proferida pelo Juízo da 11ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Salvador. Esta, nos autos da Ação Civil Pública nº 0548215-44.2014.805.0001, ajuizada pelo Conselho de Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil – Seção do Estado da Bahia, concedeu a seguinte liminar antecipatória da tutela pleiteada pela parte autora (OAB-BA):

"Diante do exposto, forte na convicção de que a Administração Pública, por estar inserida no Estado de Direito, temo dever de cobrar o imposto utilizado meios próprios previstos na legislação, com base no art. 12, da Lei 7.347/85, DEFIRO A LIMINAR almejada para suspender, quando da operação de blitz, realizada pelo Fisco em todo o Estado da Bahia, a apreensão dos automóveis dos contribuintes baianos em razão do não pagamento do IPVA, aí incluídos aqueles que não estão de porte do CRLV, cuja expedição é vinculada àquele, sob pena de multa de R\$50.000,00 (cinquenta mil reais)."

No acórdão redigido pelo relator que abriu a divergência, Desembargador Mauricio Kertzman Szporer, a tese que prevaleceu naquele tribunal acerca da sanção política vem no seguinte excerto:

6. Apesar de estar previsto no Código de Trânsito Brasileiro que “o veículo somente será considerado licenciado estando quitados os débitos relativos a tributos, encargos e multas de trânsito e ambientais, vinculados ao veículo” (art. 131, § 2º), bem como que “a restituição dos veículos apreendidos só ocorrerá mediante o prévio pagamento das multas impostas, taxas e despesas com remoção e estada, além de outros encargos previstos na legislação específica” (art. 262, § 2º), a conduta da Administração Pública de apreender veículos por motivo de débito tributário viola direito fundamental do contribuinte, devendo, portanto, ser combatida.

7. Trata-se do que Hugo de Brito Machado chama de “sanção política” (MACHADO, Hugo de Brito. *Sanções Políticas no Direito Tributário*. In: *Revista Dialética de Direito Tributário*, n. 30, p. 46, mar. 1998), a qual tem o objetivo precípuo de punir o contribuinte que não está em dia com a sua obrigação, retirando-lhe para tanto o direito fundamental de gozo de sua propriedade (art. 5º, inciso XXII da Constituição Federal), ainda que temporariamente.

8. Em que pese o esforço do agravante em dizer que o objeto da fiscalização é o licenciamento do automóvel, e não a quitação do IPVA, não há como fechar os olhos à realidade de que o licenciamento está umbilicalmente ligado ao adimplemento da obrigação tributária, o que igualmente implica em sanção política.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> Agravo de Instrumento 0017316-26.2014.8.05.0000. Disponível em <http://esaj.tjba.jus.br/cpo/sg/search.do?paginaConsulta=1&cbPesquisa=NUMPROC&tipoNuProcesso=SAJ&numeroDigitoAnoUnificado=&foroNumeroUnificado=&dePesquisaNuUnificado=&dePesquisa=00173162620148050000>. Acesso em 14/11/2019.



No julgamento da antecipação de tutela, em 07 de janeiro de 2015, a relatora Desembargadora Regina Helena Ramos Reis posicionou-se ao lado da legislação federal sobre o trânsito e convergente ao entendimento que firmou o Ministro Maurício Correa na ADI 1654/AP. Diz a magistrada:

(...) a manutenção da decisão que autoriza que inúmeros veículos automotores circulem nas vias públicas desprovidos do regular licenciamento pela autoridade competente acaba por abalar a ordem pública, vez que é necessário aferir se os veículos em circulação estão atendendo aos imperativos de segurança elencados pela lei, notadamente o Código de Trânsito Brasileiro, cujo instrumento é o pagamento da taxa de licenciamento.

Logo, a permissão de que os veículos transitem pelas vias públicas desacompanhados do regular Certificado de Registro e Licenciamento Anual – CRLV impede que o poder público exerça seu papel fiscalizador prévio, zelando pela segurança e proteção da coletividade, impedindo o tráfego daqueles automóveis que não atendem às determinações mínimas para circulação previstas em lei, bem como daqueles objeto de clonagem ou produto de crime.

(...)

a eventual apreensão do veículo ocorrerá em razão do não recolhimento da taxa de licenciamento e do seguro obrigatório, e não em razão da falta de pagamento do imposto estadual, dispondo o poder público dos instrumentos adequados para cobrança da exação fiscal, caso vencida e não paga, nos termos da Lei 6830/80, não incidindo, na hipótese, a súmula 323 do STF.

Ademais, imperioso destacar que o próprio Supremo Tribunal Federal já se manifestou sobre o tema, entendendo pela constitucionalidade da regra que determina a apreensão do veículo que circula sem o devido Certificado de Licenciamento e Registro, o que coaduna a fundamentação do petionante. Confira: EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 194/94. CÓDIGO TRIBUTÁRIO ESTADUAL. IMPOSTO SOBRE PROPRIEDADE DE VEÍCULOS AUTOMOTORES. NÃO-PAGAMENTO. CONSEQÜÊNCIA. COMPETÊNCIA ESTADUAL. Código Tributário estadual. Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores - IPVA. Não-pagamento. Conseqüência: impossibilidade de renovar a licença de trânsito. Ofensa à competência privativa da União Federal para legislar sobre transporte e trânsito de veículos. Alegação improcedente. Sanção administrativa em virtude do inadimplemento do pagamento do IPVA. Matéria afeta à competência dos Estados-membros. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente. (ADI 1654, Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 03/03/2004, DJ 19-03-2004 PP-00016 EMENT VOL-02144-01 PP-00252).

E, na conclusão de seu voto, proferido em 26 de janeiro daquele mesmo ano de 2015, asseverou, após citar novamente o julgamento da ADI 1654 que “Em outras palavras, assentou a Suprema Corte que a apreensão do veículo em circulação em razão da ausência do licenciamento é cabível, mesmo que por conta do inadimplemento do IPVA, por violar uma norma expressa de trânsito”.

A OAB, como já foi dito, ingressou com ações idênticas, com os mesmos pedidos em vários Estados e também no Distrito Federal. E, nessa unidade da Federação, não houve

divergência interna sobre o assunto, ao contrário do que vimos ter ocorrido na Bahia. Aqui, tanto na sentença de primeira instância quanto nos feitos recursais, prevaleceu o entendimento da constitucionalidade, legalidade e adequação da apreensão dos veículos não licenciados e descaracterizou-se cabalmente a ideia de sanção política. Para ilustrar, colaciono trechos do julgamento da Apelação Cível 0712870-20.2017.8.07.0018, relatado pela Desembargadora Simone Lucindo em acórdão recentíssimo, de 13 de fevereiro de 2019:

(...) a obrigação imposta ao condutor, quanto à quitação dos débitos oriundos do veículo como condição para a expedição do Certificado de Licenciamento Anual, documento de porte obrigatório, decorre do texto legal.

Nesse cenário, impende fazer a correta distinção da motivação do ato administrativo que implica a apreensão dos veículos não licenciados. Conforme o texto legal, os agentes de fiscalização realizam as apreensões quando há irregularidade no licenciamento do veículo, e não pelo não pagamento de tributos.

O condicionamento da emissão do CRLV ao pagamento das multas e tributos é previsto legalmente e não fere o direito à propriedade. Isso porque o dono do automóvel não é impedido de ter a propriedade do veículo, mas tão somente de obter a licença para circular com ele. Tal licença é mecanismo útil para o controle dos veículos em circulação, suas condições de segurança e, inclusive, para se verificar se o automóvel não foi objeto de roubo ou furto. Dessa forma, o direito à propriedade sofre ponderação frente à tutela do direito coletivo à segurança.

A Desembargadora Simone é enfática ao rechaçar a configuração de sanção política:

Por fim, quanto à alegação de que a apreensão administrativa representa sanção política, configurando meio ilegítimo de cobrança de débito fiscal, esclarece-se que é assente na doutrina e na jurisprudência que não compete ao poder público proceder à execução fiscal por via oblíqua, devendo se valer de ação executiva fiscal para a cobrança da dívida.

Nesse ínterim, o conteúdo normativo dos artigos 131, § 2º e 271, § 1º, do Código de Trânsito Brasileiro, apesar de limítrofes, não caracterizam sanções políticas ao não pagamento de tributos.

Isso porque, conforme já argumentado, o licenciamento anual é norma vinculada à segurança do trânsito. Dessa forma, a repercussão no recolhimento de tributos é reflexa. A atuação dos órgãos de fiscalização de trânsito não tem o condão de arrecadar tributos, mas sim de atestar anualmente a regularidade das informações que constam no registro do veículo, em especial os dados do proprietário ou condutor principal. É necessário que haja um registro confiável dos responsáveis (condutores ou proprietários) por cada um dos veículos que trafega em via pública.

Ressalta-se que, apesar de todos os mecanismos legais para propiciar o licenciamento anual dos veículos, ainda são numerosos os casos em que o cadastramento do veículo não condiz com a realidade, impedindo a Administração de ter um cadastro confiável das pessoas responsáveis pelos veículos em circulação para os fins de direito.

Nesse sentido, a exigência de pagamento do tributo não é vinculada ao licenciamento para coibir seu pagamento, mas antes, é o licenciamento vinculado ao tributo para reforçar a obrigação administrativa de regularidade do registro.

Este acórdão, após os vogais concordarem com a relatora, foi concluído com a seguinte ementa, na qual os desembargadores entenderam que a sentença deveria ser

integralmente mantida, já que para eles a apreensão do veículo e o condicionamento de sua liberação à quitação das obrigações, inclusive tributárias, têm por escopo reforçar as normas de segurança no trânsito, impedindo o tráfego de veículos com registro irregular, desatualizado ou duvidoso, constatando-se não se tratar de sanção política, mas de exercício regular do poder de polícia:

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE. INADIMISSIBILIDADE. EMISSÃO DO CERTIFICADO DE LICENCIAMENTO ANUAL DE VEÍCULO VINCULADA AO PAGAMENTO DO IPVA. CONSTITUCIONALIDADE. Direito à propriedade, princípio do não confisco e do devido processo legal não violados. Sanção política não configurada. 1. Conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (Rcl 19662, Relator(a): Min. Dias Toffoli), não é permitida a utilização da ação civil pública para requerer efeitos de controle abstrato de constitucionalidade de lei. Isso porque a referida ação estaria sendo empregada como substituta da ação direta de inconstitucionalidade (ADI), o que é vedado pela Suprema Corte. 2. A vinculação da emissão do licenciamento anual de veículos ao pagamento de tributos (IPVA), legalmente prevista, não viola o direito à propriedade, o princípio do devido processo legal e do não confisco. Isso porque os direitos fundamentais não são absolutos e, nesse caso, sofrem ponderações em nome da tutela da segurança coletiva. Além disso, a apreensão de veículos não licenciados não implica em sua expropriação, o que só ocorre após os devidos trâmites legais, com respeito aos prazos para a defesa do proprietário. 3. O licenciamento anual de veículo é norma vinculada à segurança do trânsito, sendo reflexa a repercussão no recolhimento de tributos (IPVA). A atuação dos órgãos de fiscalização de trânsito não tem o condão de arrecadar tributos, mas sim de atestar anualmente a regularidade das informações que constam no registro do veículo, em especial os dados do proprietário ou condutor principal, identificando veículos furtados ou roubados, que não atendem às normas de segurança ou com irregularidades cadastrais. Dessa forma, a apreensão do veículo se dá pela ausência do documento de licenciamento, com o intuito de tutelar a segurança de todos os cidadãos, e não pelo não pagamento do tributo, o que não permite a sua configuração como sanção política. 4. Apelação conhecida e não provida.

Importante ressaltar que esse acórdão, contudo, não pôs fim ao debate e a questão não está resolvida, uma vez que o Presidente do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, Desembargador Romão Cícero Oliveira acolheu os pedidos da apelante OAB/DF e admitiu os recursos especial e extraordinário interpostos, respectivamente, com fundamento nos artigos 105, inciso III, alíneas “a” e “c”, e 102, inciso III, alínea “a”, ambos da Constituição Federal, contra esse acórdão proferido pela Primeira Turma Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios.

## **7. A não configuração do confisco do veículo.**

Dentre os princípios tributários constitucionais, o da vedação ao confisco está explícito no texto da Carta da República, art. 150, V.

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;

Diversamente da controvérsia acerca da existência ou não da sanção política quando ocorre a apreensão de veículo não licenciado por débito de IPVA, vislumbro um panorama mais claro para dirimir a alegação de confisco ou do efeito deste na mesma ação de fiscalização.

Para iniciar essa análise, mais uma vez será de muita utilidade observamos as premissas conceituais para depois ponderá-las. Já como ponto de partida, notamos que a CF enuncia efeito de confisco e não somente confisco. Também é essa a percepção de CASSONE (2010):

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 em 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”.<sup>44</sup>

Na definição de confisco dada por GOLDSCHMIDT (2003), o “confisco é o ato de apreender a propriedade em prol do Fisco, sem que seja oferecida ao prejudicado qualquer compensação em troca. Por isso, o confisco apresenta o caráter de penalização, resultante da prática de algum ato contrário à lei”.<sup>45</sup> Fisco, empregado na acepção mais adequada a este estudo, nada mais é do que o conjunto de órgãos públicos responsáveis pela determinação e arrecadação de impostos, taxas e demais tributos.<sup>46</sup>

Ainda em sede meramente conceitual, TENÓRIO (1999) delimita confisco como “a transferência ao domínio do Estado ou a estabelecimento público, de parte ou total do patrimônio de pessoa condenada, por infração grave à legislação”<sup>47</sup>.

---

<sup>44</sup> CASSONE, Vittorio. **Direito Tributário**. Fundamentos constitucionais da tributação, definição de tributos e suas espécies e classificação dos impostos, doutrina, prática e jurisprudência. 21. ed. – São Paulo: Atlas, 2010. p. 122.

<sup>45</sup> GOLDSCHMIDT, Fabio Brun. **O princípio do não-confisco no direito tributário**. São Paulo: RT, 2003.p.46.

<sup>46</sup> Fisco. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Fisco>. Acesso em 20/11/2019.

<sup>47</sup> TENÓRIO, Igor. **Dicionário de direito tributário: direito financeiro, direito fiscal, ciência das finanças, economia financeira**. – ed. rev. e ampliada – Brasília: CONSULEX, 1999. p. 141.

CASTRO (2006) aponta que "trata-se de um princípio de difícil configuração jurídica, a exemplo do princípio da moralidade administrativa"<sup>48</sup>, e que a doutrina e a jurisprudência, analisando os casos concretos e *pari passu* às evoluções legislativas é que podem firmar "parâmetros mais precisos e operacionais para o disposto no art. 150, inciso IV, da Lei Maior"<sup>49</sup>.

Ou seja, efeito de confisco é uma condição referente à tributação excessiva por parte do Estado, enquanto confisco é a expropriação do bem, com transferência de sua titularidade para o ente público. E, desta maneira, nem um nem outro podem ser usados para obstar a apreensão do veículo não licenciado, ainda que pela falta de quitação do IPVA<sup>50</sup>.

Isso porque tanto o confisco quanto o efeito de confisco são temas atinentes, por essência, ao direito tributário. Por sua vez, a fiscalização de trânsito se insere na esfera do direito administrativo e seus efeitos primários desta não escapam. Ao se realizar a fiscalização e, diante da irregularidade da circulação em via pública sem o devido licenciamento, determinar a apreensão do veículo, perfeita manifestação do já estudado poder de polícia, o Estado não se apropria do bem do particular e a apreensão não afeta a relação de domínio exercida sobre o veículo, mas apenas impede a circulação na exata medida da restrição estabelecida pelo regramento legal. O poder público restringe o direito de o veículo permanecer utilizando a via pública em razão da sua condição de infrator da norma de trânsito. Essa é a tese defendida pela 1ª turma cível do TJDF no julgamento da Ação Civil Pública já mencionada no capítulo anterior.

Importante, ainda, sopesar que os direitos fundamentais devem ser exercidos dentro das limitações legais. No presente caso, deve-se levar em conta o direito à segurança e à propriedade de todos os cidadãos. Por meio das fiscalizações promovidas pelos agentes de trânsito muitos veículos são recuperados de furtos e roubos, bem como são retirados de circulação aqueles que não tem condições de segurança satisfatórias, resguardando a integridade de motoristas e pedestres. Impor limitações à atuação dos agentes pode gerar prejuízos à prestação do serviço à toda a população.

**Cumpramos ressaltar também que não há afronta aos princípios do não confisco e do devido processo legal, pois o IPVA é tributo criado por lei, da mesma forma que o impedimento de emissão do licenciamento em razão de débitos também possui expressa previsão legal.**

---

<sup>48</sup> CASTRO, Aldemário Araújo. **Direito Tributário**. 2. ed. Brasília: Fortium, 2006. p. 59.

<sup>49</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>50</sup> Em termos menos congestionados, tributo confiscatório seria um tributo que servisse como punição; já tributo com efeito confiscatório seria o tributo com incidência exagerada, de forma que, absorvendo parcela considerável do patrimônio ou da renda produzida pelo particular, gerasse neste e na sociedade em geral uma sensação de verdadeira punição. As duas situações estão proibidas, a primeira (confisco) pela definição de tributo (que não constitua sanção de ato ilícito). A segunda, pela própria leitura do art. 150 da CF/88.

Ainda assim, quando um veículo é apreendido, não ocorre a sua expropriação. Esta, verdadeiramente, só acontece após todos os trâmites legais, com os devidos prazos para a defesa do proprietário.

Os “devidos prazos” citados no trecho da decisão são os do art. 328 do CTB, alterados pela Lei 13.160, de 25 de agosto de 2015.

Art. 328. O veículo apreendido ou removido a qualquer título e não reclamado por seu proprietário dentro do prazo de sessenta dias, contado da data de recolhimento, será avaliado e levado a leilão, a ser realizado preferencialmente por meio eletrônico.

Nesse prazo de até 60 (sessenta) dias<sup>51</sup> o proprietário é notificado sobre a situação e tem a faculdade de regularizar o cadastro do veículo e tê-lo liberado para voltar a circular ou manter-se inerte e aguardar que, após o leilão, eventual saldo lhe seja devolvido, na forma do §12 do artigo em comento.

Art. 328

[...]

§ 12. Quitados os débitos, o saldo remanescente será depositado em conta específica do órgão responsável pela realização do leilão e ficará à disposição do antigo proprietário, devendo ser expedida notificação a ele, no máximo em trinta dias após a realização do leilão, para o levantamento do valor no prazo de cinco anos, após os quais o valor será transferido, definitivamente, para o fundo a que se refere o parágrafo único do art. 320.

Não há confisco, já que não há expropriação em favor do Estado. Em verdade, o que ocorre é a alienação do bem pela melhor oferta para que esses valores amealhados em hasta pública sejam utilizados na forma do §6º.

§ 6º Os valores arrecadados em leilão deverão ser utilizados para custeio da realização do leilão, dividindo-se os custos entre os veículos arrematados, proporcionalmente ao valor da arrematação, e destinando-se os valores remanescentes, na seguinte ordem, para:

I – as despesas com remoção e estada;

II – os tributos vinculados ao veículo, na forma do § 10;

III – os credores trabalhistas, tributários e titulares de crédito com garantia real, segundo a ordem de preferência estabelecida no art. 186 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional) ;

IV – as multas devidas ao órgão ou à entidade responsável pelo leilão;

V – as demais multas devidas aos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Trânsito, segundo a ordem cronológica; e

VI – os demais créditos, segundo a ordem de preferência legal.

---

<sup>51</sup> A redação anterior deste artigo do CTB previa prazo de 90 dias para os mesmos procedimentos.

## 8. Comentários ao PL 8.498/17 e apensos

Paralelamente a toda a discussão doutrinária e às idas e vindas de entendimento nas varas e tribunais dos mais diversos Estados, recentemente o assunto recebeu a atenção do Legislativo Federal, mais especificamente da Câmara dos Deputados. E essa atenção tomou forma no Projeto de Lei 8.498, apresentado no dia 05/09/2017, em Plenário, pelo Deputado Heuler Cruvinel (PSD-GO). Na ementa "Dispõe sobre o porte e pagamento de tributos, taxas e multas de veículos automotores, proibindo a apreensão e da outras providências"<sup>52</sup>.

O art. 1º desse projeto pretende proibir “apreensão ou remoção de veículo por autoridade de trânsito em função da falta do porte e de qualquer e atraso no pagamento de tributos, taxas, multa que possam estar registradas no veículo” (sic).<sup>53</sup>

Vê-se que o legislativo, ainda que pretenda interferir e alterar a forma que se dá a fiscalização dos veículos, percebe que para surtir o efeito pretendido, precisa discriminar exatamente quais os dispositivos que quer desvincular do licenciamento. Da mesma maneira, também dirige seu comando para a autoridade de trânsito, responsável direta pela fiscalização do licenciamento, mas não pela questão do débito tributário.

Atribuo a intenção ao legislativo e não somente ao Deputado autor da proposta, haja vista este não estar sendo voz solitária na Casa do Povo. O PL 8494/17 recebeu diversos outros em apenso, cada qual versando sobre o tema não exatamente da mesma forma ou abarcando igualmente os mesmo artigos, mas todos apresentados por seus respectivos autores para, se aprovados, alterarem o Código de Trânsito Brasileiro e disciplinar de modo diferente a fiscalização de veículos não licenciados.

Iniciando a série de proposições apensadas ao projeto de lei original, tem-se o PL 8588/2017, de autoria da Deputada Dulce Miranda (PMDB-TO). Neste, Sua Excelência

---

52 BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei 8494/17. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2150482>> . Acesso em 22/11/2019

53 BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei 8494/17 (Inteiro teor). Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1594771&filename=Tramitacao-PL+8494/2017](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1594771&filename=Tramitacao-PL+8494/2017)>. Acesso em 22/11/2019



pretende extinguir a obrigatoriedade da aplicação da medida administrativa de remoção de veículo não licenciado, mantendo somente a previsão de multa para o infrator.<sup>54</sup>

Trilhando caminho semelhante, mas sendo mais específico a apenas um tipo de veículo, o Deputado Vitor Valim (PMDB-CE) apensou o PL 8691/2017, no qual faz referência a já legislada e cumprida livre circulação das ambulâncias quando em serviço de urgência e devidamente identificadas, mas inclui em seu projeto a proibição de serem apreendidas ou retidas por falta de recolhimento de imposto. O autor se preocupa exclusivamente em evitar que o serviço prestado por meio das ambulâncias seja interrompido devido à sua apreensão por falta de pagamento de algum valor devido.

O Projeto de Lei original e seus até então dois apensos tramitaram pela Comissão de Viação e Transportes da Câmara dos Deputados, recebendo parecer favorável desta. No ano de 2018, certamente por ser um ano eleitoral, a atividade legislativa arrefeceu e não houve movimentações na tramitação do PL. Chegou a ser arquivado ao final da legislatura anterior e desarquivado na vigente, em 19 de março.

A partir daí, o projeto passou a receber outros que lhe foram apensados, mantendo a intenção de pôr fim à penalidade de apreensão do veículo em decorrência da ausência de licenciamento. Assim foram incluídos os seguintes Projetos de Lei:

1. PL 3068/19, autoria do Deputado Pastor Sargento Isidório (AVANTE/BA) – Altera a Lei nº. 9.503, 1997, que instituiu o Código de Trânsito Brasileiro, para proibir a apreensão e a remoção de veículo que não possua o Certificado de Registro e Licenciamento de veículos (CRLV) em razão de débito com o Imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA), prejudicando o verdadeiro proprietário do bem.)
2. PL 3688/19, autoria do Deputado Boca Aberta (PROS/PR) - Dispõe sobre a proibição da apreensão ou remoção de veículo por autoridade de trânsito em função da falta do porte e de qualquer atraso no pagamento de tributos.<sup>55</sup>

---

54 BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei 8588/17 (Inteiro teor). Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1597457&filename=PL+8588/2017](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1597457&filename=PL+8588/2017)>. Acesso em 22/11/2019.

<sup>55</sup> Esse projeto apenas reproduz integralmente o teor do projeto original. Possui a mesma ementa, artigos e justificção. Parece ter sido uma manobra apenas para dar força ao projeto que iniciou o assunto, mas carece totalmente de originalidade e qualquer esforço por parte de seu autor.



3. PL 4532/19, autoria do Deputado Célio Studart (PV/CE) – Veda o recolhimento, retenção ou apreensão de veículos pela identificação do não pagamento do IPVA.
4. PL 5263, autoria do Deputado Paulo Ramos (PDT/RJ) - Exclui e altera artigos do Código de Trânsito Brasileiro sobre certificação anual de registro e licenciamento.<sup>56</sup>

Este último projeto de lei apensado é deveras recente, tendo sido apresentado à Mesa Diretora da Câmara dos Deputados em setembro de 2019 e, a exemplo de seus antecessores, recebeu pareceres favoráveis pelas comissões nas quais foi apreciado.

É verdade que todo o exposto neste capítulo se baseia em expectativas de mudanças na atual legislação, enquanto as alterações não foram efetivadas e pode ser que nem venham a ocorrer. Há três anos, esta parte da monografia sequer existiria. Daqui a três anos, pode ter sido superada pela aprovação ou rejeição da ideia em alguma fase da criação da nova lei. O processo legislativo para a espécie normativa que foi elaborada é complexo e longo. O PL ainda precisa percorrer diversas etapas na própria Câmara Federal e, se aprovado, seguirá para a casa revisora, o Senado Federal, lá sendo submetido a sucessivos crivos de constitucionalidade, quóruns para aprovação entre outros momentos. Se mantiver a aprovação, seguirá para a sanção<sup>57</sup> ou veto presidencial.

---

56 Aqui a pretensão de alteração legislativa mostra-se bastante severa. Pelo texto do projeto:

Art 1º) Fica Suprimido o inciso VIII do Art. 124. Do Código de Trânsito de Brasileiro – CTB (Lei 9503/1997)

Art 2º) O Art.128, do Código de Trânsito de Brasileiro – CTB (Lei 9503/1997) passa a vigorar com a seguinte redação:

A inadimplência do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores – IPVA, bem como a inadimplência das multas vencidas ou vincendas não poderão ser usadas pelo Poder Público como motivo impeditivo para que os proprietários dos veículos possam, junto ao DETRAN, vistoriar, inspecionar, quanto às condições de segurança veicular para a obtenção do Certificado de Registro e Licenciamento Anual.

Art 3º) Fica Suprimido o §2º do Art. 131, do Código de Trânsito de Brasileiro – CTB (Lei 9503/1997).

Artº 4) O §1º Art. 271, do Código de Trânsito de Brasileiro – CTB (Lei 9503/1997) passa a vigorar com a seguinte redação:

A restituição do veículo removido ocorrerá após o pagamento de multas, taxas e despesas com remoção e estada, independentemente da quitação de débitos relativos ao Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA.

<sup>57</sup> Mais uma vez, a ocorrência dessa palavra-chave que tanto já foi esmiuçada e debatida nesta pesquisa, embora aqui, ao contrário do que foi o interesse do trabalho, está empregada com o sentido de aprovação.

## 9. Conclusão

É cediço que o trânsito em vias públicas é direito de todos e cabe ao Estado regular as condições para que aquele se dê em segurança e plenitude de condições de uso para todas as pessoas. Desta maneira, percebemos a importância da legislação que, erigida sobre princípios constitucionais, regulamenta a permissão de uso da via pública e a fiscalização sobre os veículos usuários desse espaço para que se adequem à normatização. Assim, as ações de fiscalização decorrem de expressa permissão legal e da manifestação legítima do poder de polícia da administração pública, no cumprimento de suas finalidades para garantir a segurança.

Vimos que, embora o inadimplemento da obrigação tributária relativa ao IPVA acarrete o não licenciamento do veículo e que a circulação deste em via pública nestas condições incorra em infração de trânsito punida com multa e apreensão, a fiscalização não percorre a lógica no sentido oposto, da conclusão para as premissas. Para o agente da autoridade de trânsito, basta a constatação de que o veículo em trânsito não esteja devidamente licenciado para a conformação desta conduta à dicção da lei, sendo totalmente irrelevante o motivo da irregularidade. Não se diferencia veículo não licenciado por débito de IPVA de outro que esteja também irregular, mas por razão diversa. Tampouco se utiliza da medida para obrigar o pagamento do tributo, e não se pune na forma da legislação de trânsito o veículo inadimplente que não esteja circulando em via pública, fatos que permitem refutar o argumento da sanção política.

Igualmente entendo não se configurar o confisco ou o uso do tributo com esse efeito, uma vez a apreensão não ser realizada por autoridade tributária, não ocorrer expropriação total ou parcial do veículo em favor do Estado e serem dados prazos e garantias para que o proprietário regularize a situação de seu patrimônio e recupere sua posse e permissão de uso, ou opte pela alienação administrativa com as consequências também definidas em lei de ressarcimento do valor excedente de seu débito ou abatimento da dívida, caso esta persista.

Apesar dos esforços daqueles que se insatisfazem com o atual modo de fiscalização de trânsito sobre veículos não licenciados e com as respectivas reprimendas aplicáveis, a jurisprudência atual, ainda que não seja uníssona ou afirmada pelas instâncias superiores do Poder Judiciário do Brasil, vem se firmando no sentido da constitucionalidade

dos arts. 130, 131 e 230, V do Código de Trânsito Brasileiro e da consequente legalidade do rito da apreensão dos veículos não licenciados, executado pelas autoridades de trânsito.

Quanto às propostas de alteração legislativa em tramitação no Congresso Nacional, mostram-se mais como solução casuística do que como enfrentamento à questão de fundo. As eventuais aprovações destas, caso venham a culminar com a proibição da apreensão de veículos devedores de IPVA ou a possível separação entre a cobrança do IPVA e a do licenciamento, esta inovação apenas seria a positivação da vontade dos que preferem onerar o Estado com ações judiciais para a cobrança de um crédito que inegavelmente lhe pertence. Entendo que a legislação atual é eficiente e cumpre seu papel de disciplinar a atuação do Estado tanto para coibir excessos e abusos deste quanto para garantir a manutenção da segurança viária.

## 10. Referências Bibliográficas

AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. - 12. ed. rev. e atual. - São Paulo : Saraiva, 2006.

BALEEIRO, Aliomar. **Direito tributário Brasileiro**. Atualizada por Misabel Abreu Machado Derzi. – 12. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2013

BRASIL. **ATO COMPLEMENTAR Nº 36, DE 13 DE MARÇO DE 1967**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ACP/acp-36-67.htm#art7](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ACP/acp-36-67.htm#art7) . Acessado em 16/10/2019

\_\_\_\_\_. **Código de Trânsito Brasileiro**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19503.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19503.htm). Acessado em 05/11/2019.

\_\_\_\_\_. **CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL – LEI Nº 5.172, DE 25 DE OUTUBRO DE 1966**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L5172Compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5172Compilado.htm). Acessado em 16/10/2019

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acessada em 07/11/2019.

\_\_\_\_\_. **Taxa Rodoviária Federal** (Decreto Lei 397, de 30 de dezembro de 1968. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0397impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0397impressao.htm) . Acesso em 08/11/2019.

\_\_\_\_\_. **Taxa Rodoviária Única**. (Decreto Lei 999, de 21 de outubro de 1969. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0397impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0397impressao.htm). Acesso em 08/11/2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CASSONE, Vittorio. **Direito Tributário**. Fundamentos constitucionais da tributação, definição de tributos e suas espécies e classificação dos impostos, doutrina, prática e jurisprudência. 21. ed. – São Paulo: Atlas, 2010.

CASTRO, Aldemário Araújo. **Direito Tributário**. 2. ed. - Brasília: Fortium, 2006.

CHIMENTI, Ricardo Cunha. **Direito Tributário**: com anotações sobre direito financeiro, direito orçamentário e lei de responsabilidade fiscal. 9. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2006.

COELHO, Sacha Calmon Navarro. Curso de direito tributário brasileiro: comentários à Constituição Federal e ao Código Tributário Nacional. 6ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

\_\_\_\_\_. Curso de direito tributário brasileiro: Curso de Direito Tributário Brasileiro, 3ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

COSTA, Regina Helena. **Curso de Direito Tributário: Constituição e Código Tributário Nacional** – 4. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Saraiva, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo**/Lucas Rocha Furtado. – 4ª edição revista e atualizada. –Belo Horizonte : Fórum, 2013.

GUIMARÃES, Deocleciano Torrieri (org.). **Dicionário Técnico Jurídico**. 9. ed. São Paulo: Rideel, 2007.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

\_\_\_\_\_. **Direito Administrativo brasileiro**. 29 ed. Atualizada por Eurico Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e Jose Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2004.

PAULSEN, Leandro. **Impostos federais, estaduais e municipais**. 9. ed. rev. e atual. – Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015.

SABBAG, Eduardo de Moraes. **Manual de direito tributário**. São Paulo: Saraiva, 2010.

SENADO. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**. 1988. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88\\_Livro\\_EC91\\_2016.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf). Acesso em: 20/05/2018

\_\_\_\_\_. **Competências tributárias estão na Constituição**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/emdiscussao/edicoes/pacto-federativo/partilha-dos-tributos/competencias-tributarias-estao-na-constituicao>>. Acesso em 27/11/2019

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

STF. **RE 134509-8/AM**. Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 29/05/2002. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=207766>>. Acessado em 06/11/19.

TENÓRIO, Igor. **Dicionário de direito tributário: direito financeiro, direito fiscal, ciência das finanças, economia financeira**. – ed. rev. e ampliada – Brasília: CONSULEX, 1999.