

**XXIV CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI - UFMG/FUMEC/DOM
HELDER CÂMARA**

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO I

RAFHAEL FRATTARI

RENATA ALBUQUERQUE LIMA

RAYMUNDO JULIANO FEITOSA

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – Conpedi

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Conselho Fiscal

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR

Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches - UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)

Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

Representante Discente - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

Secretarias

Diretor de Informática - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC

Diretor de Relações com a Graduação - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU

Diretor de Relações Internacionais - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC

Diretora de Apoio Institucional - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC

Diretor de Educação Jurídica - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM

Diretoras de Eventos - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA

Diretor de Apoio Interinstitucional - Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira – UNINOVE

D598

Direito tributário e financeiro I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFMG/
FUMEC/Dom Helder Câmara;

coordenadores: Rafael Frattari, Renata Albuquerque Lima, Raymundo Juliano Feitosa –
Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-094-7

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: DIREITO E POLÍTICA: da vulnerabilidade à sustentabilidade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2 Direito tributário. 3.
Direito financeiro. I. Congresso Nacional do CONPEDI - UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara
(25. : 2015 : Belo Horizonte, MG).

CDU: 34



XXIV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI - UFMG/FUMEC /DOM HELDER CÂMARA

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO I

Apresentação

A variedade de temas e problemas discutidos nos trabalhos apresentados e a distribuição nacional dos seus autores e dos programas representados demonstram a pujança do direito tributário, na quadra atual. Aliás, a própria quantidade de pesquisas apresentadas, que exigiu a divisão em dois grupos de trabalhos, é prova da riqueza da disciplina. Por isso, não é o caso de abordar individualmente cada um dos problemas suscitados, tarefa hercúlea e que foge aos parâmetros estabelecidos.

O núcleo temático mais discutido foi o da Justiça Fiscal, seja como critério para a definição de políticas públicas de desenvolvimento sócio-ambiental, por meio de normas indutoras de comportamento, como em "Justiça Fiscal Como Mecanismo de Promoção do Desenvolvimento Nacional" e "O Custos dos Direitos e a Política Nacional de Resíduos Sólidos: a Viabilidade e a Sustentabilidade Econômico-Financeira dessa Política Pública", seja como critério de orientação para princípios jurídico-tributários relevantes, especialmente a capacidade contributiva e a progressividade. Mais de cinco trabalhos giraram em torno da aplicação da capacidade contributiva em várias situações reguladas por normas tributárias, como, por exemplo, "O Princípio da Capacidade Contributiva e o Princípio da Igualdade", "O Princípio da Capacidade Contributiva: uma Análise a Partir dos Conceitos de Eficácia e Efetividade", "O Instituto da Regressividade no Imposto de Renda da Pessoa Física", "Os Direitos fundamentais e o Princípio da Capacidade Contributiva: o caso da tributação do contribuinte com dependente físico pelo imposto de renda" . Também a progressividade foi tema de alguns trabalhos, sobretudo para defender a sua aplicação aos impostos considerados reais, como em "ITCMD Progressividade nos Estados Brasileiros" e "O Princípio da Capacidade Contributiva e a sua Efetivação no ITBI".

Também as relações entre o contribuinte e a administração pública foram objeto da preocupação de alguns autores, quase sempre em defesa da construção de instrumentos para que a exigência do tributo carregue-se de consensualidade e da criação de espaços de discussão e responsabilização dos atores sociais envolvidos, nos termos de "A Consensualidade como Instrumento da Administração Pública a Auxiliar a Redução da Litigiosidade Tributária" e "Atos de Improbidade Administrativa na Lei de Responsabilidade Fiscal".

De outro lado, alguns trabalhos trouxeram temas mais específicos, como o atual protesto das certidões de dívida ativa e a crescente aplicação da solidariedade em direito tributário pelo pertencimento a grupos econômicos, como por exemplo nos artigos "O Protesto extrajudicial da CDA: análise crítica dos motivos para sua adoção e o devido processo legal" e "Solidariedade Tributária e Grupos econômicos".

Ainda se fizeram presentes defesas de determinadas teses tributárias, com a análise dogmática-compreensiva da pertinência de normas jurídicas à ordem constitucional vigente, como em "A (in) Exegibilidade do IPI Sobre Operações de Aquisições de Veículo Importados para Uso Próprio" e "A Não-Incidência do IPI na Revenda de Produtos Importados: uma Análise Doutrinária e Jurisprudencial".

Temas ligados a tributação e cidadania também foram discutidos no evento, como por exemplo "Tributação, planejamento, políticas públicas e cidadania: uma questão de ordem sistêmica" e "Tributação e cidadania: uma análise das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal não reconhecidas como sendo de repercussão geral em matéria tributária (2007-2014)".

Enfim, os trabalhos apresentados neste Grupo de Trabalho de Direito Tributário I demonstram a multiplicidade de interesses e de pesquisas que estão sendo desenvolvidas em vários programas, permitindo a integração entre eles e que o debate possa contribuir para o aprimoramento de cada investigação.

**SANÇÕES POLÍTICO-TRIBUTÁRIAS NO CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO:
A INCONSTITUCIONALIDADE DA EXIGÊNCIA DE QUITAÇÃO TRIBUTÁRIA
PARA REGISTRO E LICENCIAMENTO DE VEÍCULO**

**POLITICAL ENFORCEMENT CONCERNING TAXES IN THE BRAZILIAN
TRAFFIC CODE: THE UNCONSTITUTIONAL REQUIREMENT OF TAX
DISCHARGE FOR VEHICLE LICENSING AND REGISTRATION**

**Gabriel Barroso Fortes
Maria Lírida Calou De Araújo E Mendonça**

Resumo

O presente trabalho teve por intuito averiguar, a partir da análise do instituto das sanções político-tributárias, com base na jurisprudência dos tribunais superiores, a constitucionalidade da exigência de prévia quitação de débitos tributários para registro e licenciamento de veículos automotores. Nesse sentido, foram analisados os dispositivos do Código Brasileiro de Trânsito que veiculam essa exigência, em confronto com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que considera inconstitucionais os atos administrativos e normativos que restringem direitos e privam de seu patrimônio o contribuinte, como forma oblíqua de obrigá-lo ao pagamento de tributo. Com base em pesquisa bibliográfica e na análise da legislação e da jurisprudência, apurou-se que o tipo de exigência que é feita pelo CTB configura uma sanção política, porquanto impede que o veículo possa ser utilizado enquanto não for pago o tributo cujo recolhimento é pressuposto para sua regularização (pois o registro e o licenciamento dependem, segundo o CTB dessa prévia quitação). Além disso, verificou-se que, na prática, porque o certificado de licenciamento é documento de porte obrigatório, a inadimplência tributária implicará na infração de trânsito (pela falta de documentação regular) e o veículo, por não estar com licenciamento atualizado, será retido pela autoridade de trânsito, sendo que sua liberação somente ocorrerá após a prévia quitação do débito tributário que impediu a obtenção da documentação regular, o que, no fim, configura uma sanção política, consubstanciando meio indireto de forçar o contribuinte ao recolhimento tributário, sob pena de ficar sem seu patrimônio revelando-se a inconstitucionalidade da exigência legal.

Palavras-chave: Código de trânsito brasileiro, Registro e licenciamento de veículo, Exigência de tributo, Sanção política, Inconstitucionalidade

Abstract/Resumen/Résumé

This paper aimed to verify if demanding previous discharge of tax debts to accomplish the registration and licensing of motor vehicles is either constitutional or not, according to how Brazilian higher courts are judging the "political enforcement" concerning tax requirements. In this sense, some of the Brazilian Traffic Code articles were analyzed, for they contain this kind of requirement, in comparison with the jurisprudence of the Brazilian Supreme Court,

which considers unconstitutional the Government decisions and laws that restrict rights and deprive citizens of their goods as an indirect way to force them to pay taxes. Based on bibliographic research and analysis of legislation and judicial decisions, it was found that demanding previous discharge of tax debts to accomplish the registration and licensing of motor vehicles, which is made by the BTC, sets up a "political enforcement", since it blocks the use of the vehicle until its owner pays the tax debt (for the registration and licensing depend on this previous discharge). Furthermore, it was found that, because the licensing certificate is required as an obligatory document to be held by the driver, the tax default is treated as a traffic-law violation (caused by lack of regular documents), and, then, for the vehicle with no current licensing certificate must be retained by the traffic-police officer, it will only be released after the tax debt is paid. But the BTC, in the end, sets up a political sanction, forcing the citizens to pay taxes as the only way to avoid having their vehicles retained which reveals, though, the unconstitutionality of this kind of legal requirement.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Brazilian traffic code, Vehicle licensing and registration, Tax discharge requirement, Political enforcement, Unconstitutionality

Introdução

O tema das “sanções políticas” em matéria tributária parece tão recorrente, na prática administrativo-fazendária, quanto debatido pela doutrina. Comprovam isso as inúmeras ações que são ajuizadas no Poder Judiciário brasileiro, questionando as investidas administrativas que parecem configurar meios oblíquos de compelir o contribuinte a recolher tributos.

Afirma-se comumente que tais práticas são ilegais, visto que muitas sequer encontram substrato jurídico em norma alguma que autorize, diretamente, a atuação dos agentes da Administração Fazendária.

Entretanto, algumas – ou até muitas – dessas práticas são, por outro lado, respaldadas, em tese, por diplomas normativos que, no fim, acabariam conferindo contornos de legalidade ao ato administrativo.

É certo que a legislação tributária (*stricto sensu*) é comumente estudada e analisada, criticamente, com intuito de identificarem-se dispositivos que acabem, direta ou indiretamente, dando azo a arbitrariedades ou abusos por parte dos aplicadores administrativos da lei, é dizer, os agentes fazendários. E, de fato, não é raro que diversos dispositivos da legislação tributária sejam questionados, em sua legalidade ou mesmo constitucionalidade, diuturnamente, no Poder Judiciário.

Mas acontece que algumas normas, dessa natureza, estão espalhadas pela legislação – por assim dizer – “não tributária”, que esconde dispositivos de suma importância para o direito tributário e, especialmente, para o tema das sanções político-tributárias. Trata-se, por exemplo, do Código de Trânsito Brasileiro.

Instituído pela Lei 9.503, de 1997, o CTB rege o trânsito de qualquer natureza nas vias abertas à circulação no território nacional (art. 1º), disciplinando não apenas sua utilização por pessoas e veículos, mas também as próprias condições sob as quais se pode usá-las para circulação.

Nesse sentido, o CTB, ao regulamentar as exigências técnico-administrativas para obtenção de registro e licenciamento de veículos, por exemplo, acaba tratando, porém, não apenas de questões atinentes ao trânsito e transporte, mas também de matéria jurídica de natureza tributária.

De fato, alguns dispositivos do Código condicionam a obtenção de Certificado de Registro de Veículo ou de Licenciamento – dentre outros requisitos – à quitação de débitos relativos a tributos relacionados ao automóvel.

Esses dispositivos, entanto, devem submeter-se às mesmas condicionantes de validade e eficácia que as demais normas tributárias, isto é, não apenas àqueles pressupostos

inerentes ao escalonamento da ordem jurídica brasileira (hierarquia entre normas como forma de validação), mas também às exigências especificamente declamadas, constitucionalmente, para tratar de matéria tributária – como a vedação de confisco ou do uso de meios indiretos de coerção para recolhimento de tributo.

Nesse sentido, o intuito do presente trabalho consiste em averiguar, a partir da análise do instituto das “sanções político-tributárias”, principalmente na jurisprudência dos tribunais superiores, a constitucionalidade da exigência de prévia quitação de débitos tributários para regularização de automóveis.

Para tanto, metodologicamente, o trabalho é lastreado em pesquisa bibliográfica (pura), com abordagem qualitativa, de natureza descritiva e exploratória, referenciada em publicações especializadas, legislação e julgamentos oficiais publicados na Internet.

Sanções político-tributárias

Natércia Siqueira (2004, p. 330 e ss.), ao analisar juridicamente a proteção das liberdades individuais, diante da exigibilidade do crédito tributário, aborda e critica as medidas indiretas de coerção, adotadas pela Administração Tributária, para efetivar o recolhimento de tributos.

Nesse sentido, a autora destaca o exemplo das multas, que, muitas vezes, assumem montantes que acabam superando o valor da própria prestação principal, revelando-se, assim, como atos de confisco, além do fechamento de estabelecimentos ou da apreensão de mercadorias, como forma de coibir o contribuinte (SIQUEIRA, 2004).

De fato, conforme a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, tanto “é inadmissível a apreensão de mercadorias como meio coercitivo para pagamento de tributos” (Súmula nº 323) quanto “é inadmissível a interdição de estabelecimento como meio coercitivo para cobrança de tributo” (Súmula nº 70).

Tratam, os referidos enunciados, das chamadas *sanções políticas*, “que consistem nas mais diversas formas de restrições a direitos do contribuinte como forma oblíqua de obrigá-lo ao pagamento de tributos”, consoante define Hugo de Brito Machado (2010, p. 522).

Com efeito, ao longo dos anos o Supremo Tribunal Federal vem firmando sua jurisprudência no sentido de considerar indevidas – taxando como *inconstitucionais* – as cobranças de tributo efetuadas diretamente pela Administração Pública por meio da retenção de bens, embaraços administrativos ou óbices fiscais às atividades (particulares e econômicas) dos contribuintes.

Afirma o Tribunal, definitivamente, que “não é dado à Fazenda Pública obstaculizar a atividade empresarial com a imposição de penalidades no intuito de receber imposto atrasado” (RE 413.782, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 17.3.2005), delimitando que, por exemplo, “ao contribuinte em débito não é lícito à autoridade proibir que adquira estampilhas, despache mercadorias nas alfândegas e exerça suas atividades profissionais” (Súmula nº 547).

No âmago desse posicionamento está, certamente, a preocupação com a unilateralidade das medidas, que não abrem espaço nem tempo para o contribuinte defender-se da imputação ou mesmo questionar – com algum efeito substancial – a tributação; situação que fere, inegavelmente, a cláusula do devido processo legal.

Com efeito, os fundamentos encontrados por Hugo de Brito Machado (2010, p. 523), por exemplo, para afirmar a inconstitucionalidades dessas práticas residem nos preceitos de liberdade de iniciativa econômica, independente de aval ou autorização estatal (art. 170, § único, CRFB/88), e do devido processo legal, que é pressuposto – com ampla defesa e contraditório – para qualquer supressão de bens ou liberdades.

Afinal, diz a Constituição de 1988 que “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal” (art. 5º, LIV) e, por isso, tanto no âmbito judicial quanto diante da Administração Pública, devem ser assegurados o contraditório e a ampla defesa (art. 5º, LV).

Acontece que as sanções político-tributárias, geralmente aplicadas diretamente pelas decisões administrativas das autoridades fazendárias, resultam em restrições a bens e a direitos do contribuinte, sem que, no entanto, seja observado o *devido processo* em todo momento, embora “o princípio do devido processo legal, de acordo com o texto constitucional, também se [aplique] aos procedimentos administrativos” (AI 592.340-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJ de 14.12.2007).

Por isso, a Corte Suprema tem enfatizado que:

A imposição estatal de restrições de ordem jurídica, quer se concretize na esfera judicial, quer se realize no âmbito estritamente administrativo [...], supõe, para legitimar-se constitucionalmente, o efetivo respeito, pelo Poder Público, da garantia indisponível do *due process of law*, assegurada, pela CR (art. 5º, LIV), à generalidade das pessoas, inclusive às próprias pessoas jurídicas de direito público, eis que o Estado, em tema de limitação ou supressão de direitos, não pode exercer a sua autoridade de maneira abusiva e arbitrária. Doutrina. Precedentes. (AC 1.033-AgR-QO, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJ de 16.6.2006).

O devido processamento dos atos administrativos, então, demanda, antes de tudo, a transparência e o atendimento da legalidade, sendo pertinente, nesse ponto, a colocação de Paulo de Barros Carvalho (2014, p. 513-514):

[...] em toda aplicação de um novo ônus ao contribuinte, que toca os direitos patrimoniais deste, deve-se proceder a uma verificação contraditória, em consonância com inúmeros postulados, entre eles o da ampla defesa e do devido processo legal. Com supedâneo nesses ditames, apreendidos em toda a sua abrangência, é que emerge a necessidade de conferir-se ampla defesa ao administrado, não só como requisito erigido nos sistemas liberais, em homenagem à pessoa humana do particular, mas, sobretudo, como disposição técnica para assegurar a efetiva e correta aplicação da ‘legalidade objetiva’, dando margem a que o contribuinte possa exibir o teor de juridicidade e o fundamento de justiça das pretensões deduzidas em Juízo. [...]

Portanto, é justamente porque “o postulado constitucional do *due process of law*, em sua destinação jurídica, também está vocacionado à proteção da propriedade” (MS 23.032, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJ 9.2.2007), que a jurisprudência suprema vem reconhecendo a impossibilidade de constrição do patrimônio ou mesmo da liberdade econômica de explorá-lo, sem que se proceda à devida concatenação dos fatos e dos argumentos que circundam a situação que diante de si têm contribuinte e Fazenda Pública.

Nesse sentido, tem-se afirmado que “não é dado aos entes políticos valerem-se de sanções políticas contra os contribuintes inadimplentes, cabendo-lhes, isso sim, proceder ao lançamento, inscrição e cobrança judicial de seus créditos” (RE 591.033, Rel. Min. Ellen Gracie, Plenário, DJE 25.2.2011). E, assim, principalmente no âmbito da liberdade de iniciativa, o Supremo Tribunal tem assentado sua jurisprudência no sentido de que “não é dado à Fazenda Pública obstaculizar a atividade empresarial com a imposição de penalidades no intuito de receber imposto atrasado” (RE 496.893-AgR, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Primeira Turma, DJ de 20.4.2007)¹.

Na esteira dessa proteção, o STF vem reconhecendo situações em que ela se manifesta detida e concretamente, diante de todos os artifícios burocrático-fiscais empreendidos pelo Poder Público, com intuito tributário. Nesse sentido, alguns julgamentos espelham o posicionamento da Corte:

Tributário. Inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica. Impossibilidade de aplicação de restrições para compelir o contribuinte inadimplente a pagar o tributo devido.
(AI 677.242-AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, Primeira Turma, DJE de 13.11.2009).

Descabe condicionar integração, a quadro societário, de pessoa jurídica de direito privado ao fato de o pretendente estar em dia com as obrigações tributárias.
(RE 207.946, Rel. p/ o ac. Min. Marco Aurélio, Primeira Turma, DJE de 5.6.2009).

Consustancia sanção política visando o recolhimento de tributo condicionar a expedição de notas fiscais a fiança, garantia real ou fidejussória por parte do contribuinte.
(RE 565048, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJ 09.10.2014).

¹ No mesmo sentido: RE 527.633-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Primeira Turma, DJE de 1º.2.2011.

Por trás disso tudo, está, certamente, o reconhecimento do intérprete máximo da Constituição de que “o Poder Público, especialmente em sede de tributação [...], não pode agir imoderadamente, pois a atividade estatal acha-se essencialmente condicionada pelo princípio da razoabilidade” (ADC 8 -MC, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJ de 4.4.2003)².

Como se pode perceber, muito se tem questionado acerca da legitimidade das práticas, ou melhor, dos *atos administrativos* que, muitos desprovidos de competência legal, são praticados, contra os contribuintes inadimplentes, pelo uso de coerções administrativo-fiscais, com o intuito de forçar o recolhimento do tributo.

Numa primeira mirada, poder-se-ia sugerir, então, que, se houvesse base legal para a prática dessas “sanções” (uma lei que autorizasse a retenção de bens, embaraços administrativos ou óbices fiscais às atividades do contribuinte *etc.*), os atos administrativos seriam legítimos.

Ocorre que o próprio Supremo Tribunal Federal já reconheceu a inconstitucionalidade também de *atos normativos* que, sob pretexto de resguardar a arrecadação tributária e combater desvios, reconheceriam a possibilidade de aplicar esses tipos de sanção.

E, no cerne do entendimento da Corte Suprema, está a noção de que existem balizas normativas, decorrentes da cláusula constitucional do devido processo legal, que impediriam os desvios, arbítrios e abusos pela função legislativa do Estado, principalmente quando está em jogo matéria tributária:

[...] O Estado não pode legislar abusivamente. A atividade legislativa está necessariamente sujeita à rígida observância de diretriz fundamental, que, encontrando suporte teórico no princípio da proporcionalidade, veda os excessos normativos e as prescrições irrazoáveis do Poder Público. O princípio da proporcionalidade, nesse contexto, acha-se vocacionado a inibir e a neutralizar os abusos do Poder Público no exercício de suas funções, qualificando-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais [...]. (ADI 2.551-MC-QO, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJ 20.4.2006).

Na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, então, decorreriam imediatamente do preceito fundamental de devido processo os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, que, por sua vez, orientariam todo tipo de atividade do Estado:

[...] a Constituição de 1988 consagra o devido processo legal nos seus dois aspectos, substantivo e processual, nos incisos LIV e LV do art. 5º, respectivamente. [...] Due process of law, com conteúdo substantivo – substantive due process – constitui limite ao Legislativo, no sentido de que as leis devem ser elaboradas com justiça, devem ser dotadas de razoabilidade (*reasonableness*) e de racionalidade (*rationality*), devem guardar, segundo W. Holmes, um real e substancial nexos com o objetivo que se quer atingir [...]. (ADI 1.511-MC, voto do Rel. Min. Carlos Velloso, Plenário, DJ 6.6.2003).

² No mesmo sentido: ADI 2.551-MC-QO, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJ 20.4.2006.

Sendo assim, os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade não se cingem a servir como limitadores apenas da Administração Pública, consoante analisa Paulo de Barros Carvalho (2014, p. 498):

Com efeito, o Supremo Tribunal Federal tem entendido imprescindível que a legislação discipline as condutas de modo razoável e proporcional ao que realmente cada conduta requer³. Disso conclui-se que as leis e atos do poder público submetem-se aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, devendo haver adequação entre a imposição e o fim que se pretende atingir.

Portanto, se o Estado não pode legislar de maneira que as normas permitam a restrição de direitos sem o devido processo legal (sem razoabilidade, sem proporcionalidade), tratando-se ou não de matéria tributária, então todos os dispositivos normativos:

[...] devem ajustar-se à cláusula que consagra, em sua dimensão material, o princípio do substantive due process of law (CF, art. 5º, LIV). O postulado da proporcionalidade qualifica-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais. Hipótese em que a legislação tributária reveste-se do necessário coeficiente de razoabilidade. (RE 200.844-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJ de 16.8.2002)⁴.

“Daí serem inconstitucionais as normas jurídicas que, a pretexto de exercitarem competências tributárias, impedirem ou tolherem o pleno desfrute dos direitos públicos subjetivos dos contribuintes”, consoante Roque Antonio Carrazza (2012, p. 457 e 460), de modo que, “quanto mais gravosa a intervenção tributária, tanto mais cuidadosamente deverá ser protegida a esfera de interesse dos indivíduos”.

É nesse ponto, então, que entra em destaque a análise que se pretende fazer acerca de dispositivos do Código de Trânsito Brasileiro, que, inobstante tratem de matéria própria (administração do trânsito), veiculam normas de natureza tributária, ou ao menos ligadas à tributação.

Tomem-se, como exemplo, os dispositivos que tratam das obrigações e condições para regularização dos veículos, por meio do Registro e do Licenciamento:

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

[...]

VIII – comprovante de quitação de débitos relativos a tributos, encargos e multas de trânsito vinculados ao veículo, independentemente da responsabilidade pelas infrações cometidas;

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.

³ Veja-se, a título de exemplo, a concessão da medida liminar na ADI 1753/DF (DJ, 12-6-1998) e na ADI 855/PR (DJ, 1º.10.1993).

⁴ No mesmo sentido: RE 480.110-AgR RE 572.664-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Primeira Turma, DJE de 25.9.2009.

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.

O que essas normas têm em comum reside na exigência de que, para regularização do veículo, isto é, para obter o registro e licenciamento, sem os quais não é possível trafegar em vias públicas, o proprietário deve quitar as dívidas tributárias vinculadas ao automóvel.

Tal exigência, todavia, aproxima-se – demasiadamente – das coerções indiretas praticadas em outras esferas da burocracia brasileira.

Afinal, os dispositivos do CTB acabam condicionando o uso da propriedade privada, pelo particular, ao recolhimento tributário. Caso não quite seus débitos, então, o contribuinte restará privado de utilizar o seu bem – como ocorre no caso da apreensão de mercadorias, por exemplo.

Em termos sintéticos, pois, o CTB está delimitando que, se o contribuinte estiver em débito relativamente ao Imposto sobre Propriedade de Veículo Automotor (IPVA), não poderá, por exemplo, obter o licenciamento do automóvel. Como se vê, então, parece que se trata duma maneira de cobrar, indiretamente, o tributo, por meio da constrição de liberdade individual, com artifício legal. Essa sistemática, no entanto, é questionável, diante da jurisprudência do STF.

Sanções político-tributárias no Código Brasileiro de Trânsito

Em 2004, o Supremo Tribunal Federal, julgando ação de inconstitucionalidade⁵ ajuizada contra dispositivo de lei estadual que resguardava da apreensão o veículo cujo IPVA não estivesse quitado⁶, teve a oportunidade de manifestar-se explicitamente sobre esse tipo de exigência tributária no âmbito dos órgãos de trânsito.

Na ementa do acórdão, todavia, a Corte abordou a questão de maneira indireta:

Código Tributário estadual. Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores – IPVA. Não-pagamento. Consequência: 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.

⁵ ADI nº 1654, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ 19.03.2004.

⁶ Lei nº 194/94 do Estado do Amapá, art. 154, § 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 da licença sob qualquer hipótese” (Código Tributário Estadual).

Como se vê, o Tribunal teria reconhecido a validade da norma estadual, mas não porque repudiasse a exigência de quitação tributária para obtenção ou renovação de licença veicular, e, sim, porquanto se trataria de matéria – ou seja, de consequências para o contribuinte inadimplente – restrita à competência legislativa do ente federativo instituidor do tributo (IPVA).

Todavia, no voto do Relator, foi explicitada alguma construção argumentativa que acaba se aproximando da discussão que se pretende neste estudo, como se vê nas seguintes passagens:

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 regulamentação.

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 da necessária licença.

O dispositivo em questão somente cuidou de excluir das sanções pelo inadimplemento tributário a apreensão de veículo cujo proprietário esteja em débito, e nada mais.

Percebe-se, porém, que o Supremo Tribunal não recusou – até porque não parece ter sido provocado neste sentido – a exigibilidade de quitação de tributos para obtenção de licenciamento do veículo, mas apenas reconheceu a validade da norma que resguarda o bem contra a apreensão, em caso de dívida tributária.

Aliás, não se poderia esperar posição distinta da Suprema Corte, pois, como cediço, os ministros do tribunal têm refutado todas as iniciativas de detenção de bens como forma de forçar o recolhimento de tributo, como visto.

Mas não há – até onde se sabe – pronunciamento explícito da Corte Suprema acerca da (in)constitucionalidade das normas do CTB que condicionam a regularização do veículo à prévia quitação de tributos.

Por seu turno, o Superior Tribunal de Justiça também teve oportunidade de analisar algumas exigências feitas pelo CTB, principalmente se tratando de liberação de veículo apreendido.

No julgamento do REsp 1104775/RS (Rel. Ministro Castro Meira, Primeira Seção, DJe 01.07.2009), o STJ chegou a analisar o artigo 262 do CTB, num caso em que se discutia a exigibilidade do pagamento de valores à autoridade de trânsito (multas, taxas e despesas de

remoção e estadia), para liberação de veículo apreendido, sem, contudo, adentrar o tema da (in)constitucionalidade das exigências, como se lê na ementa:

RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. ART. 543-C DO CPC E RESOLUÇÃO STJ N.º 08/2008. ADMINISTRATIVO. VEÍCULO. AUSÊNCIA DE REGISTRO E LICENCIAMENTO. ART. 230, V, DO CTB. PENAS DE MULTA E APREENSÃO. MEDIDA ADMINISTRATIVA DE REMOÇÃO. LIBERAÇÃO CONDICIONADA AO PAGAMENTO DE MULTAS JÁ VENCIDAS E DAS DESPESAS COM REMOÇÃO E DEPÓSITO, ESTAS LIMITADAS AOS PRIMEIROS TRINTA DIAS. ART. 262 DO CTB. PRECEDENTES DE AMBAS AS TURMAS DE DIREITO PÚBLICO.

1) Liberação do veículo condicionada ao pagamento das multas já vencidas e regularmente notificadas. (1.1) Uma das penalidades aplicadas ao condutor que trafega sem o licenciamento, além da multa, é a apreensão do veículo, cuja liberação está condicionada ao prévio pagamento das multas impostas, taxas e despesas de remoção e estada, nos termos do art. 262 do CTB. (1.2) A autoridade administrativa não pode exigir o pagamento de multas em relação às quais não tenha sido o condutor notificado, pois a exigibilidade pressupõe a regular notificação do interessado, que poderá impugnar a penalidade ou dela recorrer, resguardando, assim, o devido processo legal e a ampla defesa, garantias constitucionalmente asseguradas. (1.3) Se a multa já está vencida, poderá ser exigida como condição para liberar-se o veículo apreendido, quer por ter-se esgotado o prazo de defesa sem manifestação do interessado, quer por já ter sido julgada a impugnação ou o recurso administrativo. Do contrário, estar-se-ia permitindo que voltasse a trafegar sem o licenciamento, cuja expedição depende de que as multas já vencidas sejam quitadas previamente, nos termos do art. 131, § 2º, do CTB. (1.4) Caso a multa ainda não esteja vencida, seja porque o condutor ainda não foi notificado, seja porque a defesa administrativa ainda está em curso, não poderá a autoridade de trânsito condicionar a liberação do veículo ao pagamento da multa, que ainda não é exigível ou está com sua exigibilidade suspensa. Se assim não fosse, haveria frontal violação ao princípio do contraditório e da ampla defesa, com a adoção da vetusta e odiosa fórmula do *solve et repete*. (1.5) No caso, a entidade recorrente condicionou a liberação do veículo ao pagamento de todas as multas, inclusive, da que foi aplicada em virtude da própria infração que ensejou a apreensão do veículo, sem que fosse franqueado à parte o devido processo legal. (1.6) Nesse ponto, portanto, deve ser provido apenas em parte o recurso para reconhecer-se que é possível condicionar a liberação do veículo apenas à quitação das multas regularmente notificadas e já vencidas. (1.7) Precedentes de ambas as Turmas de Direito Público. (2) Pagamento das despesas de depósito somente pelos primeiros trinta dias de apreensão. (2.1) A pena de apreensão, nos termos do art. 262 do CTB, impõe o recolhimento do veículo ao depósito 'pelo prazo de até trinta dias, conforme critério a ser estabelecido pelo CONTRAN'. Assim, por tratar-se de penalidade, não pode ser ultrapassado o prazo a que alude o dispositivo. (2.2) Nada obstante, a retenção do veículo como medida administrativa, que não se confunde com a pena de apreensão, deve ser aplicada até que o proprietário regularize a situação do veículo, o que poderá prolongar-se por mais de 30 dias, pois o art. 271 do CTB não estabelece qualquer limitação temporal. (2.3) Assim, não há limites para o tempo de permanência do veículo no depósito. Todavia, o Estado apenas poderá cobrar as taxas de estada até os primeiros trinta dias, sob pena de confisco. (2.4) O proprietário deve proceder a regularização hábil do veículo, sob pena de ser leiloado após o nonagésimo dia, a teor do que determina o art. 5º da Lei 6.575/78. (2.5) Esta Corte assentou entendimento de que as despesas de estada dos veículos em depósito possuem natureza jurídica de taxa, e não de multa sancionatória, pois presentes a compulsoriedade e a prestação de uma atividade estatal específica, consubstanciada na guarda do veículo e no uso do depósito. (2.6) Nesses termos, o prazo de 30 dias previsto no art. 262 do CTB garante ao contribuinte, em atenção ao princípio do não-confisco (art. 150, inciso IV, da CF/88), que não poderá ser taxado de modo indefinido e ilimitado, além desse prazo, afastando assim a possibilidade, não remota, de que o valor da taxa ultrapasse o do veículo apreendido. (2.7) Precedentes de ambas as Turmas de Direito

Público. (3) Recurso especial provido em parte. Acórdão submetido ao rito do art. 543-C do CPC e da Resolução STJ n.º 08/2008.

O acórdão, apesar de não tocar as questões que se revolvem neste trabalho, acaba dando algumas diretrizes sobre como as medidas de retenção do veículo *etc.* podem ser analisadas, juridicamente.

No acórdão, o Tribunal Superior reconhece que “uma das penalidades aplicadas ao condutor que trafega sem o licenciamento, além da multa, é a apreensão do veículo, cuja liberação está condicionada ao prévio pagamento das multas impostas, taxas e despesas de remoção e estada, nos termos do art. 262 do CTB⁷”, sem questionar, porém, a legitimidade dessa forma de cobrança.

Aliás, deve-se destacar, está na jurisprudência da Corte que “é ilegal condicionar a renovação da licença de veículo ao pagamento de multa, da qual o infrator não foi notificado” (Súmula nº 127), ou seja, a única ressalva que o Tribunal faz quanto à exigência de quitação de verbas devidas pelo condutor/proprietário do veículo cinge-se à cientificidade, formal, que tenha ele acerca das multas pendentes. Noutras palavras, exige-se do proprietário, quando pretende regularizar o veículo, que resolva os encargos decorrentes de multas de trânsito, desde que delas tenha sido notificado, ou melhor, desde que elas já não sejam discutíveis, que estejam perfectibilizadas – as que ainda estejam sendo debatidas não podem ser exigidas nesse procedimento.

Já quanto às despesas com a “hospedagem” do veículo apreendido, sob responsabilidade da Administração de Trânsito, no acórdão foi afirmado que é devido o “pagamento das despesas de depósito somente pelos primeiros trinta dias de apreensão”, uma vez que, “por tratar-se de penalidade, não pode ser ultrapassado o prazo a que alude o dispositivo” – no caso, o art. 262, CTB.

O Tribunal deixou assentado, ademais, que, por configurar *medida administrativa* a retenção do veículo até sua regularização, distinta da *penalidade* de apreensão, “não há limites

⁷ Art. 262. O veículo apreendido em decorrência de penalidade aplicada será recolhido ao depósito e nele permanecerá sob custódia e responsabilidade do órgão ou entidade apreendedora, com ônus para o seu proprietário, pelo prazo de até trinta dias, conforme critério a ser estabelecido pelo CONTRAN.

§ 1º No caso de infração em que seja aplicável a penalidade de apreensão do veículo, o agente de trânsito deverá, desde logo, adotar a medida administrativa de recolhimento do Certificado de Licenciamento Anual.

§ 2º 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.

§ 3º A retirada dos veículos apreendidos é condicionada, ainda, ao reparo de qualquer componente ou equipamento obrigatório que não esteja em perfeito estado de funcionamento.

§ 4º Se o reparo referido no parágrafo anterior demandar providência que não possa ser tomada no depósito, a autoridade responsável pela apreensão liberará o veículo para reparo, mediante autorização, assinando prazo para a sua reapresentação e vistoria.

§ 5º O recolhimento ao depósito, bem como a sua manutenção, ocorrerá por serviço público executado diretamente ou contratado por licitação pública pelo critério de menor preço.

para o tempo de permanência do veículo no depósito”, “pois o art. 271 do CTB⁸ não estabelece qualquer limitação temporal⁹”, porém “o Estado apenas poderá cobrar as taxas de estada até os primeiros trinta dias, sob pena de confisco”.

Nesse sentido, a Corte ainda asseverou que “as despesas de estada dos veículos em depósito possuem natureza jurídica de taxa, e não de multa sancionatória, pois presentes a compulsoriedade e a prestação de uma atividade estatal específica, consubstanciada na guarda do veículo e no uso do depósito” e, assim:

[...] o prazo de 30 dias previsto no art. 262 do CTB garante ao contribuinte, em atenção ao princípio do não-confisco (art. 150, inciso IV, da CF/88), que não poderá ser taxado de modo indefinido e ilimitado, além desse prazo, afastando assim a possibilidade, não remota, de que o valor da taxa ultrapasse o do veículo apreendido.

Percebe-se que o STJ, ao analisar os dispositivos do CTB, preocupa-se com a caráter *confiscatório* da exigência de pagamento pela estadia do veículo, de modo que redundasse, no fim, numa permuta entre o valor da dívida e o valor do automóvel.

Acontece que, ao delimitar a natureza da despesa de estada do veículo como sendo *taxa*, que é espécie de *tributo* (MACHADO, 2010, p. 447), a Corte abre precedente para discutir-se a exigibilidade de tributos no âmbito dos órgãos de administração do trânsito – debate que aqui se propõe.

Deve-se analisar, então, se, quando funciona a dívida tributária como justificativa para impedir a regularização do veículo (registro e licenciamento), não se está utilizando de meios coercitivos indiretos – baseados na lei – para induzir o contribuinte ao recolhimento do tributo.

Afinal, se ao Poder Público for dado reter o veículo, ainda que já não a título de pena, mas como medida administrativa, para manter fora de circulação o automóvel irregular (que, por exemplo, não esteja com licenciamento normalizado), está-se permitindo, no fim, a cobrança indireta de tributos – algo como uma sanção política.

O contribuinte, nessa lógica, ficará não apenas privado do uso do bem – o que, em tese até seria legítimo, visto que, para utilização do veículo, é necessário regularizá-lo, administrativamente (com licenciamento, registro, inspeções *etc.*) –, mas também restará tolhido de sua propriedade. Ainda que subsista o vínculo jurídico que, por sequela, mantém o

⁸ Art. 271. O veículo será removido, nos casos previstos neste Código, para o depósito fixado pelo órgão ou entidade competente, com circunscrição sobre a via.

Parágrafo único. A restituição dos veículos removidos só ocorrerá mediante o pagamento das multas, taxas e despesas com remoção e estada, além de outros encargos previstos na legislação específica.

⁹ Todavia, ressaltou a Corte: “o proprietário deve proceder a regularização hábil do veículo, sob pena de ser leiloado após o nonagésimo dia, a teor do que determina o art. 5º da Lei 6.575/78”.

dono ligado à coisa, o proprietário ficará, de fato, privado do automóvel. E tudo por causa duma dívida tributária.

Ademais, se estiver correto o entendimento do STJ, o contribuinte que tiver o veículo detido pela administração de trânsito, para liberá-lo, deverá arcar com as seguintes despesas: (i) taxa remuneratória pelo tempo que o automóvel ficou sob guarda do Poder Público – no máximo, 30 dias; (ii) multas das quais já fora notificado o proprietário e que não estejam sob discussão – ou seja, multas definitivas; (iii) tributos que eventualmente sejam devidos, caso a irregularidade que resultou na retenção do automóvel dependa da expedição de certificado de registro ou do licenciamento do veículo.

Acontece que, se explorado a fundo esse panorama, pode-se depreender que a questão tributária acaba sendo o grande centro para onde convergem todas as consequências desse quadro normativo.

E um exemplo pode ilustrar essa proposição.

Suponha-se que o contribuinte, em virtude de baixa renda pessoal, não tenha conseguido arcar com a obrigação tributária inerente à propriedade do veículo e, assim, encontra-se em débito em relação ao IPVA. Segundo o CTB, não se poderá efetuar o licenciamento do veículo – que deve ser feito anualmente (art. 130) – enquanto esse contribuinte não quitar os débitos relativos a tributos vinculados ao automóvel (art. 131, § 2º).

E, nesse sentido, por ser obrigatório o porte do Certificado de Licenciamento Anual (CTB, art. 133), o contribuinte que não conseguiu obtê-lo, por existir o débito tributário, estará sujeito à aplicação do art. 232, no qual se consubstancia a infração – *leve* – de “conduzir veículo sem os documentos de porte obrigatório referidos neste Código”, sujeitando-se o infrator à multa e, como medida administrativa, à “retenção do veículo até a apresentação do documento”.

Como se pode concluir, no entanto, o veículo será retido justamente porque – no fundo – não fora quitada a dívida tributária, o que impediu a obtenção do licenciamento e, igualmente, não será liberado porque não haverá documento regular para ser apresentado (pois o Certificado de Licenciamento Anual não será expedido, sem prévia quitação tributária).

Como consequência, então, o automóvel ficará sob guarda da Administração Pública, que, por sua vez, somente irá liberá-lo, depois de quitado – além de multas e outras despesas – o tributo.

Seguindo-se nesse exemplo, porém, o proprietário deve proceder à regularização do veículo, sob pena de ser leiloado o bem, após 90 dias, consoante afirmou o STJ, com base no art. 5º da Lei 6.575/78 – alienação que serviria para quitação dos débitos.

Isso quer dizer, então, que, se o proprietário não providenciar o recolhimento do tributo, para então obter o licenciamento do veículo, o bem ficará retido pelo Poder Público desde o primeiro ato da autoridade de trânsito que impuser a medida administrativa de retenção, até 90 dias depois, lapso após o qual o automóvel será alienado.

Como se pode ver, então, nesse caso, o contribuinte fica praticamente privado de ter a posse de seu veículo, se não efetuar o pagamento do tributo. Portanto, mesmo que decidisse manter o automóvel, inutilizado, em sua residência (não sendo para tanto necessário ter licenciamento), o contribuinte não poderia sequer ficar com o bem.

A situação, no entanto, aproxima-se duma prática confiscatória¹⁰.

Afinal, seguindo-se o exemplo aqui dado, uma vez retido o veículo pela autoridade de trânsito, o contribuinte já não tornaria a vê-lo – recebendo apenas, no fim, algum saldo que houver após o leilão do bem e a quitação dos débitos referentes ao automóvel.

Essa sistemática, no entanto, parece confrontar o programa de garantias individuais da Constituição.

Antes de tudo, Nelson Teles Júnior (2010, p. 43) reconhece que a vedação de confisco, inscrita no texto constitucional, tutela não apenas a capacidade econômica do indivíduo, mas visa também à proteção da propriedade privada, impedindo que o Estado se aproprie indevidamente de bens particulares¹¹.

Afinal, como afirma o Supremo Tribunal Federal, “não é dado aos entes políticos valerem-se de sanções políticas contra os contribuintes inadimplentes”, pois deve a Fazenda

¹⁰ ADI 1.075-MC, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJ de 24.11.2006: “A proibição constitucional do confisco em matéria tributária – ainda que se trate de multa fiscal resultante do inadimplemento, pelo contribuinte, de suas obrigações tributárias – nada mais representa senão a interdição, pela Carta Política, de qualquer pretensão governamental que possa conduzir, no campo da fiscalidade, à injusta apropriação estatal, no todo ou em parte, do patrimônio ou dos rendimentos dos contribuintes, comprometendo-lhes, pela insuportabilidade da carga tributária, o exercício do direito a uma existência digna, ou a prática de atividade profissional lícita ou, ainda, a regular satisfação de suas necessidades vitais básicas. O Poder Público, especialmente em sede de tributação (mesmo tratando-se da definição do quantum pertinente ao valor das multas fiscais), não pode agir imoderadamente, pois a atividade governamental acha-se essencialmente condicionada pelo princípio da razoabilidade que se qualifica como verdadeiro parâmetro de aferição da constitucionalidade material dos atos estatais”. No mesmo sentido: AI 482.281-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Primeira Turma, DJE de 21.8.2009.

¹¹ ADI 2.551-MC-QO, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJ de 20.4.2006: “[...] A prerrogativa institucional de tributar, que o ordenamento positivo reconhece ao Estado, não lhe outorga o poder de suprimir (ou de inviabilizar) direitos de caráter fundamental constitucionalmente assegurados ao contribuinte. É que este dispõe, nos termos da própria Carta Política, de um sistema de proteção destinado a ampará-lo contra eventuais excessos cometidos pelo poder tributante ou, ainda, contra exigências irrazoáveis veiculadas em diplomas normativos editados pelo Estado”.

credora, isto sim, proceder à cobrança judicial do valor (RE 591033, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJ 24.02.2011), e não “arrancar” seus créditos diretamente do patrimônio do contribuinte.

E a situação – no exemplo dado – parece ficar mais criticável, ademais, quando se trata de indivíduo que utilize seu veículo para atividades profissionais¹². A constrição estatal, aí, afetará inclusive o sustento do contribuinte, privando-o, mais ainda, de obter rendimentos para quitar suas obrigações – inclusive as que seriam ligadas ao veículo.

Conclusões

Como se pôde verificar neste estudo, as formas utilizadas na prática administrativo-fazendária para coagir o contribuinte, com intuito de forçar o recolhimento de tributo, são plenamente rechaçadas pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal,

Desde condicionar a expedição de notas fiscais ao pagamento de tributos atrasados até o fechamento de estabelecimentos de contribuintes inadimplentes, as restrições de direitos e limitações a liberdades individuais são práticas que não se amoldam ao programa constitucional que encontra na cláusula do devido processo legal as balizas da razoabilidade e da proporcionalidade sobre a atuação do Poder Público.

Mas não apenas as práticas administrativas ficam limitadas por tais preceitos. Também a *legislação* deve seguir o mesmo raciocínio jurídico que vem sendo utilizado pela jurisprudência – principalmente no âmbito do Supremo Tribunal Federal – para coibir qualquer artifício que vise, de maneira direta ou indireta, a compelir o contribuinte ao recolhimento de tributo, sob pena de ter sua propriedade ou sua liberdade constringida, sem o devido processo legal.

E, nesse sentido, foram analisados os dispositivos do Código de Trânsito Brasileiro que, ao condicionar a expedição de Certificado de Registro do Veículo à prévia quitação de débitos tributários ou mesmo quando delimitam que o automóvel somente é licenciado após o pagamento tributário, acabam, no fim, consubstanciando uma “sanção política”, inscrita em lei.

Ademais, ao fazer tais exigências, o CTB, na prática, acaba tratando a falta de recolhimento do tributo (por exemplo, o IPVA) como uma infração de trânsito, uma vez que, ao ser retido o veículo, por exemplo, que não apresente o licenciamento atualizado, o bem

¹² RE 787241 AgR, Rel. Min. Marco Aurélio, Primeira Turma, DJ 25.05.2015: “Surge conflitante com a Carta da República legislação estadual por meio da qual são impostas restrições ao exercício da atividade econômica ou profissional do contribuinte, quando este se encontra em débito para com o fisco, caracterizada forma oblíqua de cobrança de tributos – Verbetes nº 70, 323 e 547 da Súmula do Supremo”.

ficará retido pela autoridade de trânsito até que seja apresentado o documento regulamentar – para cuja expedição, todavia, se pressupõe a quitação prévia de tributos.

No fim, então, uma vez retido o veículo, por falta de documento obrigatório (licenciamento atualizado), sua liberação somente ocorrerá após a normalização do licenciamento, o que, antes, significa, então, que o automóvel somente será liberado com a quitação tributária.

Na prática, então, o que o CTB faz não difere das sanções políticas que têm sido perpetradas pela Fazenda Pública, constringendo o patrimônio do contribuinte, até que o débito tributário seja pago – revelando-se, assim, sua inconstitucionalidade.

Referências

CARRAZZA, Antonio Roque. **Curso de direito constitucional tributário**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SIQUEIRA, Natércia Sampaio. **Crédito tributário: constituição e exigências administrativas**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

TELES JÚNIOR, Nelson. A tributação no estado democrático de direito. In: MENDONÇA, Maria Lírida Calou de Araújo e (coord.). **A teoria constitucional tributária em evidência**. Fortaleza: UECE, 2010.