

O LICENCIAMENTO DE VEÍCULOS COMO INSTRUMENTO DE COAÇÃO TRIBUTÁRIA: LIMITES CONSTITUCIONAIS À APREENSÃO DE VEÍCULOS

Isaac Bento Camilo Silva¹

Pedro Henrique Villa Barbosa²

RESUMO

O presente artigo analisa a constitucionalidade da apreensão de veículos em decorrência do inadimplemento do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), com o objetivo de examinar se essa prática configura uma forma de sanção política tributária. A pesquisa adota uma abordagem qualitativa de natureza teórico-doutrinária, com método dedutivo e revisão bibliográfica e documental de fontes do direito tributário e constitucional brasileiro. O estudo parte da distinção entre o IPVA e o Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo (CRLV) e demonstra que a vinculação entre o pagamento do tributo e a regularidade documental do veículo representa um desvio de finalidade do instrumento administrativo. A partir dos princípios constitucionais da legalidade, do devido processo legal, da vedação ao confisco, da proporcionalidade e da capacidade contributiva, argumenta-se que a retenção física do bem impõe restrição patrimonial imediata sem a observância das garantias processuais asseguradas pela Constituição Federal de 1988. Analisa-se, ainda, a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal por meio das Súmulas 70, 323 e 547, de modo a identificar, por analogia, a incompatibilidade da medida com o entendimento da Corte acerca das sanções políticas tributárias. Conclui-se que o ordenamento jurídico brasileiro já dispõe de instrumentos adequados para a cobrança coercitiva do crédito tributário, como a execução fiscal e o protesto da Certidão de Dívida Ativa, o que torna a apreensão do veículo uma medida desnecessária, desproporcional e constitucionalmente contestável.

Palavras-chave: Sanções políticas tributárias. IPVA. Apreensão de veículos. Devido processo legal. Execução fiscal.

ABSTRACT

This article analyzes the constitutionality of the seizure of motor vehicles as a result of non-payment of the Motor Vehicle Ownership Tax (IPVA) to examine whether this practice constitutes a contemporary form of political tax sanction. The research adopts a qualitative approach of a theoretical-doctrinal nature, through a deductive method and a bibliographic and documentary review of Brazilian tax and constitutional law sources. The study starts from the ontological distinction between the IPVA and the Vehicle Registration and Licensing Certificate (CRLV) and demonstrates that linking tax payment to the vehicle's documentary regularity represents a misuse of the administrative instrument. Based on constitutional

¹ Acadêmico de Direito da Faculdade de Gestão e Inovação – FGI.

E-mail: isaac.silva@aluno.faculadefgi.online

² Professor do Curso de Direito da Faculdade de Gestão e Inovação – FGI.

E-mail: pedro.barbosa@prof.faculadefgi.online

principles such as legality, due process of law, prohibition of confiscation, proportionality, and contributory capacity, it is argued that the physical retention of the vehicle imposes an immediate patrimonial restriction without observing the procedural guarantees ensured by the 1988 Federal Constitution. The consolidated jurisprudence of the Federal Supreme Court through Precedents 70, 323, and 547 is also analyzed, in order to identify, by analogy, the incompatibility of the measure with the Court's understanding of political tax sanctions. It is concluded that the Brazilian legal system already provides adequate instruments for the coercive collection of tax credits, such as tax enforcement proceedings and the protest of the Active Debt Certificate, which makes vehicle seizure an unnecessary, disproportionate, and constitutionally contestable measure.

Keywords: Political tax sanctions. IPVA. Vehicle seizure. Due process of law. Tax enforcement.

INTRODUÇÃO

A arrecadação tributária representa uma das principais formas de financiamento das atividades do Estado, uma vez que é indispensável para a manutenção dos serviços públicos e para a concretização dos direitos assegurados pela Constituição Federal. Nesse contexto, o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) destaca-se como importante fonte de receita dos Estados e do Distrito Federal, incidindo sobre a propriedade de veículos automotores e contribui para a composição dos recursos destinados à administração pública (INÁCIO; SOUZA, 2020; BRITO, 2015).

Entretanto, a inadimplência desse tributo tem gerado debates jurídicos relevantes acerca dos limites da atuação estatal na busca pelo pagamento do crédito tributário, especialmente quando a cobrança ultrapassa os mecanismos tradicionais previstos no ordenamento jurídico.

Entre as medidas mais controvertidas está a apreensão ou remoção de veículos durante operações de fiscalização em razão da ausência de licenciamento decorrente do não pagamento do IPVA. Embora a legislação de trânsito exija a regularidade documental do veículo para sua circulação, muitos doutrinadores questiona a utilização dessa exigência como instrumento indireto de cobrança tributária. Para esses doutrinadores, a retenção do veículo acaba por funcionar como uma forma de pressão exercida pelo Estado para forçar o contribuinte ao pagamento do imposto, o que configura uma modalidade de sanção política tributária incompatível com os princípios constitucionais que regem a relação entre Fisco e contribuinte (BRITO, 2015; GONDIM, 2023; ANJOS, 2018).

As chamadas sanções políticas consistem na imposição de restrições administrativas destinadas a constranger o contribuinte ao adimplemento de obrigações tributárias sem a

utilização dos meios legalmente previstos para a cobrança do crédito fiscal. Parte da literatura jurídica aponta que esse tipo de prática possui antecedentes históricos no ordenamento brasileiro e passou a ser amplamente rejeitado pela jurisprudência em razão de sua incompatibilidade com garantias fundamentais como o devido processo legal, a ampla defesa e a dignidade da pessoa humana (ANJOS, 2018; GONDIM, 2023; SILVA, 2019). Em razão disso, o Supremo Tribunal Federal (STF) consolidou entendimento contrário à utilização de medidas coercitivas indiretas para a cobrança de tributos, especialmente por meio das Súmulas 70, 323 e 547, que vedam, respectivamente, a interdição de estabelecimentos, a apreensão de mercadorias e a imposição de restrições ao exercício de atividades profissionais como forma de compelir o pagamento de débitos fiscais (ROCHA, 2020; SILVA, 2019).

Apesar da consolidação desse entendimento jurisprudencial, a discussão envolvendo a apreensão de veículos por débitos relacionados ao IPVA permanece objeto de controvérsia. Isso porque o STF ainda não enfrentou diretamente a constitucionalidade da retenção física do veículo em via pública quando a irregularidade decorre da ausência de licenciamento vinculada ao inadimplemento tributário (SANTOS, 2018). Embora existam decisões reconhecendo a validade da exigência de regularidade fiscal para a emissão de determinados documentos, alguns doutrinadores sustentam que a apreensão do bem representa situação distinta, porque implica restrição patrimonial imediata e utilização indireta do poder de polícia para fins arrecadatórios (SANTOS, 2018; GONDIM, 2023).

Sob essa perspectiva, diversos autores defendem que existe um Enquadramento jurídico entre os casos já analisados pelo STF e a retenção de veículos por inadimplência do IPVA. Assim como ocorre na apreensão de mercadorias ou na interdição de estabelecimentos, a retirada do veículo seria utilizada como mecanismo de coerção para obtenção do pagamento do tributo, ao substituir os instrumentos adequados de cobrança previstos no ordenamento jurídico, como a execução fiscal, o protesto da Certidão de Dívida Ativa e a inscrição do devedor em cadastros específicos (SANTOS, 2018; GONDIM, 2023).

Além dos questionamentos relacionados à legalidade da medida, parte significativa da doutrina sustenta possíveis violações a princípios constitucionais fundamentais. Entre eles, o devido processo legal, em razão da ausência de contraditório e ampla defesa prévios à restrição patrimonial; o direito de propriedade, diante da limitação ao uso e à disposição do bem; e a vedação ao confisco, especialmente quando a retenção do veículo é acompanhada da cobrança de despesas adicionais, como taxas de remoção e estadia em pátios públicos ou conveniados (GOMES, 2016; GONDIM, 2023; SILVA, 2019). Também são apontados impactos sociais

relevantes, uma vez que muitos proprietários dependem do veículo para exercer atividades profissionais e garantir o sustento da própria e familiar, circunstância que pode agravar situações de vulnerabilidade econômica e social (ANJOS, 2018; BRITO, 2015; SILVA, 2019).

Diante desse cenário, torna-se necessário analisar se a apreensão de veículos motivada pelo inadimplemento do IPVA encontra respaldo na Constituição Federal de 1988 ou se configura uma forma de sanção política tributária, incompatível com os direitos e garantias fundamentais assegurados aos contribuintes (ANJOS, 2018; BRITO, 2015). A relevância do tema decorre não apenas da frequência com que essas medidas são aplicadas na prática, mas também da necessidade de conciliar o interesse do Estado na arrecadação tributária com a preservação das liberdades individuais e dos limites constitucionais impostos ao exercício do poder de tributar (ANJOS, 2018).

Assim, o presente artigo tem como objetivo examinar a constitucionalidade da apreensão de veículos em decorrência do inadimplemento do IPVA, por meio da análise dos fundamentos doutrinários e jurisprudenciais relacionados às sanções políticas tributárias, aos precedentes do STF e aos princípios constitucionais envolvidos na matéria. Busca demonstrar que a cobrança de créditos tributários deve ocorrer por meio dos instrumentos legalmente previstos, mediante a observância do devido processo legal e da proteção dos direitos fundamentais, de modo a evitar que o poder de tributar seja exercido de forma excessiva ou incompatível com os valores consagrados pela Constituição Federal de 1988.

1. METODOLOGIA

1.1 Natureza e Tipo da Pesquisa

O presente artigo científico adota uma abordagem qualitativa de natureza teórico-doutrinária, orientada à compreensão aprofundada dos fenômenos jurídicos relacionados à apreensão de veículos automotores em razão do inadimplemento do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). Essa opção metodológica justifica-se pela própria natureza do objeto de estudo, que envolve a análise de categorias normativas, princípios constitucionais e posicionamentos jurisprudenciais que não se prestam à mensuração quantitativa, mas demandam interpretação sistemática e hermenêutica.

A pesquisa é classificada como exploratória e descritiva. Exploratória porque busca examinar um tema recorrente na prática administrativa e fiscal, a qual ainda carece de enfrentamento direto pelo Supremo Tribunal Federal (STF), o que justifica a necessidade de aprofundamento teórico e sistematização dos argumentos doutrinários e jurisprudenciais

disponíveis. Descritiva porque se dedica a apresentar e analisar os contornos normativos do IPVA, os princípios constitucionais aplicáveis, os precedentes sumulares do STF e a construção doutrinária acerca das sanções políticas tributárias, sem se limitar a uma mera enumeração de conceitos, mas buscando compreender suas inter-relações e implicações práticas.

1.2 Método de Abordagem

O método de abordagem utilizado é o interpretativo sistemático, por meio do qual as normas jurídicas são analisadas em seu conjunto, e não de forma isolada. Essa abordagem permite compreender as relações existentes entre o Código de Trânsito Brasileiro, a legislação tributária pertinente, os princípios constitucionais e os precedentes jurisprudenciais, o que possibilita uma análise integrada que revela a coerência ou as contradições internas do sistema normativo. Utiliza-se também o método hermenêutico-jurídico, especialmente voltado para a interpretação teleológica das normas, com o fim de identificar a finalidade original dos institutos analisados e verificar se sua aplicação prática corresponde à sua função constitucional.

1.3 Técnica de Pesquisa: Revisão Bibliográfica e Documental

A principal técnica de pesquisa adotada neste artigo é a revisão bibliográfica, a qual consiste no levantamento, seleção, leitura e análise crítica da produção científica relacionada ao tema. Foram consultadas obras doutrinárias pertencentes às áreas do Direito Tributário, do Direito Constitucional e do Direito Administrativo, com especial atenção para as discussões acerca dos limites do poder de tributar, das sanções políticas tributárias e das garantias constitucionais dos contribuintes.

O acervo bibliográfico examinado abrange artigos científicos publicados em periódicos especializados, monografias, dissertações, teses, capítulos de livros e obras de referência da doutrina nacional. Dentre os autores cujas contribuições foram incorporadas à pesquisa, destacam-se Anjos (2018), Brito (2015), Gondim (2023), Rocha (2020), Silva (2019), Gomes (2016), Santos (2018) e Inácio e Souza (2020), cujas obras abordam diretamente as questões relativas ao IPVA, às sanções políticas tributárias e à constitucionalidade das medidas coercitivas indiretas de cobrança fiscal.

Além da pesquisa bibliográfica, foi realizada pesquisa documental, a qual envolveu a análise de fontes primárias do direito positivo brasileiro, entre as quais se destacam a Constituição Federal de 1988, o Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/1966), a Lei de Execuções Fiscais (Lei nº 6.830/1980), a Lei que disciplina a Medida Cautelar Fiscal (Lei nº

8.397/1992) e o Código de Trânsito Brasileiro (Lei nº 9.503/1997). A análise documental também abrangeu as Súmulas 70, 323 e 547 do Supremo Tribunal Federal, bem como o precedente firmado no julgamento do ARE 915.424-SP, relevantes para a compreensão do posicionamento da Corte Constitucional acerca das sanções políticas tributárias.

1.4 Procedimento de Coleta e Seleção de Fontes

A coleta de fontes foi realizada por meio de levantamento em bases de dados acadêmicas, repositórios institucionais e acervos de periódicos jurídicos nacionais, com a utilização de descritores de busca expressões relacionadas ao tema central da pesquisa, tais como: "sanções políticas tributárias", "IPVA e apreensão de veículos", "limitações ao poder de tributar", "licenciamento veicular e débito tributário", "execução fiscal" e "princípios constitucionais tributários". As pesquisas foram complementadas pela consulta ao sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal, com o objetivo de identificar decisões, acórdãos e enunciados sumulares relacionados ao tema.

1.5 Critérios de Análise e Estrutura Argumentativa

A análise dos dados coletados foi orientada por um conjunto de critérios jurídicos extraídos diretamente da Constituição Federal de 1988 e da doutrina tributária e constitucional brasileira. Para verificar a constitucionalidade da apreensão de veículos motivada pelo inadimplemento do IPVA, o trabalho examina a medida à luz dos seguintes parâmetros: (i) a observância dos princípios da legalidade, da proporcionalidade e da razoabilidade; (ii) o respeito ao devido processo legal em suas dimensões formal e material; (iii) a proteção ao direito de propriedade e à vedação ao confisco; (iv) a compatibilidade com a capacidade contributiva e com a dignidade da pessoa humana; e (v) a existência de meios legais adequados e menos gravosos para a satisfação do crédito tributário.

1.6 Delimitação do Objeto e Recorte Temático

O objeto central desta pesquisa é a apreensão de veículos automotores realizada em operações de fiscalização de trânsito em razão da ausência de licenciamento decorrente do não pagamento do IPVA. A pesquisa não se ocupa, portanto, de outras formas de cobrança tributária, tampouco da análise do IPVA em todos os seus aspectos, mas concentra-se especificamente na questão da constitucionalidade dessa modalidade de retenção administrativa de bens como instrumento indireto de coerção fiscal.

2. DISCUSSÃO E DESENVOLVIMENTO

2.1 O IPVA no Ordenamento Jurídico Brasileiro: Natureza Jurídica, Competência Constitucional e Relação com o Licenciamento Veicular

A criação do IPVA está diretamente relacionada à necessidade de modernização do sistema tributário brasileiro e ao aumento da frota de veículos no país ao longo das últimas décadas. Antes de sua instituição, os proprietários de veículos estavam sujeitos ao pagamento da Taxa Rodoviária Única (TRU), cuja arrecadação era destinada principalmente à manutenção das rodovias. Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 27, de 1985, a TRU foi substituída pelo IPVA, que passou a ter natureza de imposto. Posteriormente, a Constituição Federal de 1988 consolidou esse tributo ao atribuir aos Estados e ao Distrito Federal a competência para sua instituição e cobrança. Desde então, o IPVA tornou-se uma das principais fontes de receita estadual, uma vez que desempenha papel relevante no financiamento das atividades e serviços públicos oferecidos à população (SILVA, 2019; ANJOS, 2018; BRITO, 2015).

Para compreender a incidência do IPVA, é importante analisar qual situação gera a obrigação de pagar esse imposto. Diferentemente de outros tributos que podem considerar a renda ou a situação econômica do contribuinte, o IPVA está diretamente ligado à existência de um bem específico no patrimônio da pessoa: o veículo automotor (SILVA, 2019). Dessa forma, a simples condição de proprietário já é suficiente para que surja a obrigação tributária, independentemente da frequência de uso do veículo ou da situação financeira do contribuinte. Por essa razão, a definição da natureza jurídica do imposto e de seu fato gerador é fundamental para entender os limites de sua cobrança e a forma como a legislação e a jurisprudência tratam a matéria (SILVA, 2019; ANJOS, 2018).

2.1.1 A distinção ontológica entre IPVA (tributo) e CRLV (documento de segurança viária): incompatibilidade lógica da vinculação

Embora o IPVA e o licenciamento do veículo estejam relacionados na prática, eles possuem finalidades diferentes. O IPVA é um imposto cobrado em razão da propriedade do veículo e tem como objetivo arrecadar recursos para o Estado (ANJOS, 2018; GOMES, 2016). Já o Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo (CRLV) está ligado à fiscalização do trânsito e serve para comprovar que o veículo atende às exigências legais de segurança e

proteção ambiental para circular. Por esse motivo, há quem considere inadequado condicionar a emissão do CRLV ao pagamento do IPVA, uma vez que tal exigência transforma um mecanismo de fiscalização administrativa em meio indireto de cobrança tributária, de modo a compelir o contribuinte a quitar o débito para exercer regularmente seu direito de circulação. Nesse entendimento, o fato de o proprietário estar inadimplente não altera as condições de segurança do veículo, de modo que a retenção ou apreensão do bem exclusivamente por falta de pagamento do imposto pode configurar uma restrição desproporcional ao direito de propriedade e ao devido processo legal (ANJOS, 2018; GOMES, 2016; BRITO, 2015).

2.2 Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar: os Princípios que Protegem o Contribuinte

A Constituição Federal estabelece limites ao poder de tributar justamente para impedir que o Estado exerça sua competência de forma abusiva ou desproporcional. Essas limitações funcionam como garantias de proteção ao contribuinte, assegurando o respeito a princípios constitucionais como o devido processo legal, a ampla defesa, o contraditório e a vedação ao confisco (BRITO, 2015). Nesse contexto, o Supremo Tribunal Federal tem reconhecido que tais garantias possuem natureza fundamental e, por isso, integram o núcleo de direitos protegidos pela Constituição, de forma que não podem ser eliminadas nem mesmo por meio de emenda constitucional. Além disso, a própria Constituição admite a existência de outras garantias além daquelas expressamente previstas, reforçando a proteção dos contribuintes diante da atuação do poder público (SILVA, 2019; ANJOS, 2018).

O princípio da legalidade tributária garante que nenhuma pessoa seja obrigada a pagar um tributo ou cumprir uma obrigação fiscal sem que exista uma lei previamente estabelecendo essa exigência (ANJOS, 2018). Esse princípio protege os cidadãos contra atuações arbitrárias do Estado, ao exigir que todos os aspectos essenciais da cobrança tributária, como quem deve pagar, em quais situações o tributo é devido, qual será o valor cobrado e como ele será calculado, estejam definidos em lei. Dessa forma, a Administração Pública não pode criar obrigações ou impor restrições por conta própria, devendo agir apenas dentro dos limites expressamente autorizados pelo ordenamento jurídico, em respeito à segurança jurídica e aos direitos fundamentais dos contribuintes (ANJOS, 2018; INÁCIO; SOUZA, 2020).

O princípio da vedação ao confisco tem como objetivo impedir que o Estado utilize a tributação de forma excessiva, comprometendo o patrimônio ou a subsistência do contribuinte. Nesse contexto, a doutrina diferencia o chamado efeito confiscatório do confisco direto. O

primeiro ocorre quando a carga tributária se torna tão elevada que dificulta ou inviabiliza a manutenção do patrimônio ou da atividade econômica do contribuinte (GONDIM, 2023). Já o confisco direto acontece quando o poder público se apropria ou restringe de maneira desproporcional um bem para forçar o pagamento de uma dívida tributária. Sob essa ótica, a retenção de veículos em razão da inadimplência do IPVA pode ser considerada incompatível com a Constituição, pois a cobrança tributária deve respeitar os limites impostos pelo artigo 150, inciso IV, que veda o efeito confiscatório dos tributos e exige observância aos princípios da capacidade contributiva e da proporcionalidade. (INÁCIO; SOUZA, 2020; GONDIM, 2023).

O princípio da capacidade contributiva determina que os tributos devem ser cobrados de acordo com a condição econômica de cada contribuinte, evitando que a tributação comprometa sua subsistência ou seus meios de obtenção de renda. (ROCHA, 2020) Sob essa perspectiva, a apreensão de veículos por débitos de IPVA torna-se especialmente controversa quando o bem é utilizado como instrumento de trabalho, como ocorre com motoristas, representantes comerciais, entregadores e prestadores de serviços. (SILVA, 2019) Nesses casos, a retirada do veículo pode impedir o exercício da atividade profissional e a geração de renda necessária tanto para a manutenção do contribuinte e de sua família quanto para o próprio pagamento da dívida tributária. Por isso, essa medida pode afrontar não apenas o princípio da capacidade contributiva, mas também valores constitucionais relacionados ao direito ao trabalho, ao mínimo existencial e à dignidade da pessoa humana (GONDIM, 2023; ANJOS, 2018).

Os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade exigem que o Estado utilize medidas adequadas e necessárias para atingir seus objetivos, de modo a evitar restrições excessivas aos direitos dos cidadãos (ANJOS, 2018; BRITO, 2015). Nesse sentido, certos doutrinadores consideram que a apreensão de veículos por falta de pagamento do IPVA é uma medida desproporcional, pois existem mecanismos legais menos gravosos e mais apropriados para a cobrança da dívida tributária. Entre esses instrumentos estão a execução fiscal e o protesto da Certidão de Dívida Ativa, que permitem ao Estado buscar a satisfação do crédito sem restringir diretamente o uso do veículo pelo contribuinte. Dessa forma, quando o poder público prefere pela apreensão do bem mesmo possuindo outros meios de cobrança previstos em lei, pode haver afronta aos princípios constitucionais da proporcionalidade, da razoabilidade e da proteção ao direito de propriedade (SILVA, 2019; BRITO, 2015).

2.2.1 O princípio da segurança jurídica e a proteção da confiança legítima nas relações tributárias

A segurança jurídica constitui um dos fundamentos essenciais do Estado, e representa uma garantia indispensável para o equilíbrio entre o Estado e os particulares. No âmbito tributário, esse princípio assume especial relevância, uma vez que a tributação interfere diretamente no patrimônio do contribuinte e exige que a atuação estatal ocorra dentro de limites previamente estabelecidos pela Constituição e pela legislação infraconstitucional (ANJOS, 2018; ROCHA, 2020). Dessa forma, a arrecadação tributária deve ter previsibilidade e coerência, permitindo que o cidadão conheça antecipadamente as consequências jurídicas de sua conduta e possa organizar sua vida patrimonial.

A Constituição Federal de 1988, embora não apresente um dispositivo específico dedicado exclusivamente à segurança jurídica, expressa esse princípio em diversos comandos constitucionais, especialmente por meio do Estado Democrático de Direito, da legalidade, do devido processo legal, da proteção ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada (ANJOS, 2018). Esses institutos revelam a preocupação do constituinte em impedir que a atuação estatal ocorra de maneira arbitrária ou imprevisível, preservando a confiança dos cidadãos na estabilidade do ordenamento jurídico.

No campo tributário, a segurança jurídica está intimamente ligada ao princípio da estrita legalidade. Isso significa que nenhuma obrigação tributária pode ser criada, modificada ou ampliada sem previsão legal, cabendo exclusivamente à lei definir os elementos essenciais da tributação, como o fato gerador, a base de cálculo, a alíquota, os sujeitos da relação tributária e as formas de cobrança do crédito fiscal (ANJOS, 2018). Essa exigência impede que a Administração Pública imponha restrições patrimoniais utilizando mecanismos não previstos pelo sistema jurídico ou aplicando normas administrativas para alcançar finalidades diferentes daquelas estabelecidas pelo legislador.

Essa compreensão assume especial importância na análise da cobrança do IPVA. O sistema jurídico brasileiro disciplina de maneira detalhada o procedimento destinado à satisfação dos créditos tributários. Após o lançamento do tributo e a constituição definitiva do crédito, o débito pode ser inscrito em dívida ativa, possibilitando sua cobrança mediante execução fiscal, nos termos da Lei nº 6.830/1980 (GONDIM, 2023; ANJOS, 2018). Além desse procedimento, o ordenamento também admite outros mecanismos menos gravosos, como o

protesto da Certidão de Dívida Ativa e a inscrição do devedor em cadastros próprios. Todos esses instrumentos possuem em comum o respeito às garantias constitucionais do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal (SANTOS, 2018; BRITO, 2015).

Sob essa perspectiva, parcela significativa dos juristas sustenta que a utilização do licenciamento anual e da consequente apreensão administrativa do veículo como forma indireta de cobrança do IPVA compromete a segurança jurídica e rompe a confiança legítima do contribuinte (BRITO, 2015; ANJOS, 2018). Isso ocorre porque o Estado deixa de utilizar os mecanismos ordinários de cobrança previstos na legislação tributária e passa a valer-se do poder de polícia administrativa para alcançar finalidade predominantemente arrecadatória. Como consequência, o contribuinte deixa de enfrentar apenas a cobrança judicial do crédito tributário e passa a sofrer restrição imediata sobre seu patrimônio durante uma fiscalização de trânsito, situação que altera substancialmente a previsibilidade das consequências decorrentes do inadimplemento (BRITO, 2015; ANJOS, 2018).

Não se discute a legitimidade do Estado para exigir o pagamento dos tributos, uma vez que a arrecadação constitui instrumento indispensável ao financiamento das atividades públicas e à concretização dos direitos assegurados pela Constituição. Entretanto, essa prerrogativa deve ser exercida dentro dos limites impostos pelo próprio ordenamento jurídico (ANJOS, 2018). O poder de tributar, embora essencial ao funcionamento da Administração Pública, não pode justificar a adoção de medidas que esvaziem direitos fundamentais ou substituam os procedimentos legalmente previstos por mecanismos mais gravosos ao contribuinte.

Nesse contexto, a segurança jurídica também se manifesta como importante limite ao exercício do poder estatal, impedindo que a Administração modifique a finalidade dos institutos jurídicos para atender interesses arrecadatórios (GOMES, 2016). O Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo (CRLV) possui natureza administrativa e está diretamente relacionado à fiscalização das condições de circulação do veículo, à proteção da segurança viária e ao exercício regular do poder de polícia de trânsito. Quando sua emissão passa a ser utilizada como instrumento de pressão para compelir o contribuinte ao pagamento do IPVA, alguns doutrinadores entendem que ocorre uma significativa alteração de sua finalidade original, comprometendo a coerência do sistema jurídico e enfraquecendo a confiança que o cidadão deve depositar na atuação estatal (GOMES, 2016; ANJOS, 2018).

2.2.2 O desvio de finalidade do poder de polícia e seus reflexos na atuação estatal

O poder de polícia representa uma das mais importantes prerrogativas conferidas à Administração Pública para assegurar a proteção do interesse coletivo (GONDIM, 2023). Por meio dele, o Estado pode estabelecer limitações ao exercício de determinados direitos individuais sempre que isso se mostrar necessário para preservar a ordem pública, a segurança, a saúde, o meio ambiente e outros interesses socialmente relevantes. Entretanto, por se tratar de uma atividade que restringe direitos fundamentais, seu exercício deve observar rigorosamente os limites impostos pela Constituição Federal e pela legislação infraconstitucional, especialmente os princípios da legalidade, da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade.

No âmbito do Código de Trânsito Brasileiro, o poder de polícia manifesta-se por meio da fiscalização das condições de circulação dos veículos, da verificação da habilitação dos condutores, do cumprimento das normas de segurança viária e da adoção de medidas destinadas à prevenção de acidentes. Trata-se de uma atividade essencialmente preventiva, cuja finalidade é proteger a coletividade e garantir que a circulação nas vias públicas ocorra de maneira segura e organizada. Assim, as restrições impostas aos particulares somente se justificam quando estiverem diretamente relacionadas à preservação desses interesses.

A doutrina administrativista ensina que ocorre desvio de finalidade quando a Administração utiliza uma competência legal para alcançar objetivo diverso daquele previsto na norma que autorizou sua atuação. Nessa hipótese, embora o ato possa apresentar aparência de legalidade, sua finalidade torna-se incompatível com o interesse público definido pelo ordenamento jurídico, comprometendo sua validade, isso significa que não basta ao agente público agir dentro dos limites formais da lei; é indispensável que sua atuação esteja voltada à finalidade específica estabelecida pelo legislador (ANJOS, 2018; GOMES, 2016).

Essa discussão ganha relevância quando se analisa a utilização do licenciamento anual e da fiscalização de trânsito como instrumentos destinados, ainda que indiretamente, à cobrança do IPVA (GOMES, 2016). Embora a emissão do Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo esteja condicionada ao cumprimento de determinadas exigências legais, parcela significativa da doutrina sustenta que sua finalidade primordial consiste em comprovar que o

veículo atende às condições necessárias para circular regularmente, observando requisitos relacionados à segurança, identificação e proteção ambiental. Em razão disso, quando o procedimento de fiscalização passa a ser utilizado predominantemente para compelir o contribuinte ao pagamento de débitos tributários, surgem questionamentos quanto à existência de desvio de finalidade no exercício do poder de polícia (ANJOS, 2018; GOMES, 2016).

Essa preocupação decorre do fato de que o não pagamento do IPVA não altera, por si só, as condições mecânicas do veículo nem compromete sua segurança para circulação. O tributo possui natureza patrimonial e decorre da propriedade do automóvel, enquanto o licenciamento está vinculado à regularidade administrativa necessária para o exercício do poder de polícia de trânsito (BRITO, 2015; GOMES, 2016). Embora a legislação estabeleça a necessidade de quitação de determinados débitos para a emissão do documento, determinados autores entendem que a utilização dessa exigência como mecanismo de pressão para obtenção do crédito tributário acaba aproximando o poder de polícia de uma finalidade eminentemente arrecadatória.

Diante desse cenário, verifica-se que o exercício do poder de polícia administrativa deve permanecer rigorosamente vinculado às finalidades que justificam sua existência. A fiscalização de trânsito possui relevante função de proteção da coletividade e não pode ser transformada em instrumento de arrecadação tributária sem que isso comprometa princípios constitucionais como a legalidade, a segurança jurídica, a proporcionalidade e a proteção da confiança legítima. Assim, a distinção entre atividade fiscalizatória e atividade arrecadatória mostra-se indispensável para preservar a coerência do sistema jurídico e assegurar que a cobrança dos tributos ocorra pelos meios previstos em lei, respeitando as garantias fundamentais conferidas aos contribuintes.

2.3 As garantias processuais do contribuinte

O princípio do devido processo legal garante que nenhuma pessoa possa ser privada de seus bens ou de sua liberdade sem que sejam observadas as regras e procedimentos estabelecidos pela lei. Esse princípio possui uma dimensão formal, que assegura o cumprimento de todas as etapas do processo, garantindo ao cidadão o direito de defesa e a atuação de uma autoridade competente, e uma dimensão material, que exige que as decisões do poder público sejam razoáveis, proporcionais e compatíveis com os valores de justiça previstos na

Constituição. No campo tributário, isso significa que o Estado deve seguir os mecanismos legais adequados para constituir e cobrar seus créditos, respeitando os direitos do contribuinte durante todo o procedimento (GONDIM, 2023). Assim, medidas que busquem forçar o pagamento de tributos sem a observância do processo legal podem ser consideradas incompatíveis com essa garantia constitucional, especialmente quando restringem direitos patrimoniais sem a devida observância das formas previstas em lei (ANJOS, 2018).

Os princípios do contraditório e da ampla defesa garantem que toda pessoa tenha o direito de apresentar sua versão dos fatos, produzir provas e contestar decisões que possam afetar seus direitos (INÁCIO; SOUZA, 2020). No âmbito tributário, isso significa que o contribuinte deve ter a oportunidade de questionar a cobrança de um tributo antes de sofrer qualquer restrição em seu patrimônio. Por essa razão, a apreensão de veículos durante fiscalizações de trânsito em decorrência de débitos de IPVA é apontada como uma possível violação às garantias constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa (GONDIM, 2023). Isso porque a medida produz efeitos imediatos sobre o patrimônio do proprietário sem que lhe seja assegurada, previamente, a oportunidade de contestar a cobrança pelos meios processuais adequados. Nessa perspectiva, a restrição ao bem ocorreria antes da conclusão do devido processo legal, comprometendo direitos fundamentais assegurados pela Constituição (GONDIM, 2023; BRITO, 2015).

O direito de propriedade é uma garantia fundamental assegurada pela Constituição Federal, permitindo que o proprietário utilize seus bens dentro dos limites estabelecidos pela lei. Embora esse direito não seja absoluto e possa sofrer restrições em situações justificadas pelo interesse público, qualquer limitação deve respeitar os princípios da legalidade, da proporcionalidade e da razoabilidade (SILVA, 2019). A apreensão de veículos em razão do não pagamento do IPVA é considerada por alguns autores uma medida excessiva, sobretudo porque o próprio ordenamento jurídico disponibiliza instrumentos específicos para a cobrança de créditos tributários, entre eles a execução fiscal, destinada justamente à satisfação desses débitos sem a necessidade de restrições administrativas dessa natureza (BRITO, 2015). Assim, a retirada da posse do veículo apenas para compelir o contribuinte ao pagamento da dívida pode ser vista como uma intervenção desnecessária no direito de propriedade, ultrapassando os limites constitucionais impostos à atuação do Estado (ANJOS, 2018; BRITO, 2015).

2.3.1 A desproporção entre o inadimplemento do IPTU e do IPVA: por que o veículo não pode ser tratado de forma mais gravosa que o imóvel

Uma das discussões levantadas pela doutrina diz respeito à diferença de tratamento dada aos débitos de IPTU e de IPVA, embora ambos sejam impostos incidentes sobre a propriedade. Quando há inadimplência do IPTU, a cobrança ocorre por meio de procedimentos judiciais específicos, garantindo ao contribuinte o exercício do contraditório e da ampla defesa antes de qualquer medida que afete seu patrimônio (GONDIM, 2023). Em contrapartida, nos casos envolvendo débitos de IPVA, parte da doutrina questiona a possibilidade de retenção ou apreensão do veículo durante fiscalizações de trânsito, ao entender que essa medida impõe uma restrição mais imediata ao proprietário. Para esses autores, essa diferença de tratamento pode gerar dúvidas quanto à observância dos princípios constitucionais da proporcionalidade, da igualdade e da proteção ao direito de propriedade, especialmente quando o veículo é indispensável para o trabalho e a subsistência do contribuinte (GONDIM, 2023; GOMES).

2.4 A execução fiscal como único meio constitucionalmente legítimo de cobrança coercitiva do crédito tributário

A cobrança do IPVA segue um procedimento previsto em lei que deve ser respeitado pelo poder público. Inicialmente, surge a obrigação tributária com a ocorrência do fato gerador, que consiste na propriedade do veículo automotor. Em seguida, o Estado realiza o lançamento do tributo, ato administrativo que identifica o contribuinte e define o valor devido, tornando a obrigação exigível. Após essa etapa, o proprietário deve ser devidamente notificado para que tenha conhecimento da cobrança e, se entender necessário, possa apresentar questionamentos ou impugnações na esfera administrativa. Somente quando não ocorre o pagamento nem a apresentação de defesa é que o débito pode ser inscrito em dívida ativa. Dessa inscrição resulta a Certidão de Dívida Ativa (CDA), documento que possui presunção de legitimidade e permite ao Estado promover a cobrança judicial do crédito tributário pelos meios legalmente previstos (ANJOS, 2018; BRITO, 2015).

A execução fiscal, regulamentada pela Lei nº 6.830/1980, é o instrumento jurídico utilizado pelo Estado para cobrar judicialmente débitos tributários não pagos pelos contribuintes. Esse procedimento tem início após a inscrição da dívida em dívida ativa e o ajuizamento da ação com base na Certidão de Dívida Ativa. Ao ser citado, o devedor possui o direito de quitar o débito ou apresentar as medidas de defesa previstas em lei, garantindo o exercício do contraditório e da ampla defesa. Por essa razão, a execução fiscal é considerada a

via adequada para a cobrança coercitiva dos tributos, pois assegura a participação de um juiz e o respeito às garantias constitucionais antes da adoção de medidas que possam atingir o patrimônio do contribuinte. Somente dentro desse processo judicial é que eventuais atos de constrição patrimonial, como a penhora de bens, podem ocorrer de forma legítima e em conformidade com o devido processo legal (ROCHA, 2020; BRITO, 2015).

A legislação brasileira disponibiliza diversos mecanismos para que o Estado realize a cobrança de débitos tributários sem a necessidade de restringir diretamente a posse de bens do contribuinte (BRITO, 2015). Entre esses instrumentos estão o protesto da Certidão de Dívida Ativa (CDA) em cartório, a inscrição do devedor em cadastros de inadimplentes e a exigência de certidões negativas para a prática de determinados atos administrativos e empresariais. Além disso, em situações nas quais exista risco de o devedor ocultar ou dilapidar seu patrimônio, o poder público pode recorrer à Medida Cautelar Fiscal, prevista na Lei nº 8.397/1992, para garantir a futura satisfação do crédito tributário. Dessa forma, o ordenamento jurídico oferece alternativas eficazes para a cobrança de tributos, preservando as garantias constitucionais e o devido processo legal (ROCHA, 2020; BRITO, 2015).

A existência de mecanismos específicos para a cobrança de créditos tributários reforça o entendimento de parte da doutrina de que a apreensão administrativa de veículos por débitos de IPVA não se mostra necessária nem proporcional (ANJOS, 2018). Isso porque o Estado já dispõe de instrumentos legalmente previstos, como a execução fiscal, o protesto da Certidão de Dívida Ativa e a inscrição do contribuinte em cadastros de inadimplentes, capazes de assegurar a recuperação do crédito sem restringir imediatamente a posse do bem. Além disso, o STF consolidou o entendimento de que o poder público não deve utilizar medidas coercitivas indiretas para forçar o pagamento de tributos, especialmente quando existem meios próprios e adequados para essa finalidade (ANJOS, 2018; BRITO, 2015). Nesse contexto, a utilização de medidas ligadas ao poder de polícia administrativa para fins predominantemente arrecadatórios é vista por parte da doutrina como incompatível com os princípios do devido processo legal, da proporcionalidade e da proteção ao direito de propriedade (ANJOS, 2018).

2.5 O mecanismo normativo do código de trânsito brasileiro e a construção do ciclo coercitivo tributário

O Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo (CRLV) foi criado com a finalidade de comprovar que o veículo está apto a circular, atendendo às exigências relacionadas à segurança no trânsito, à identificação veicular e às normas ambientais. Trata-se de um

instrumento vinculado ao exercício do poder de polícia administrativa, cujo objetivo principal é proteger a coletividade e garantir a segurança viária (ANJOS, 2018). Entretanto, o fato de a legislação condicionar a emissão desse documento ao pagamento prévio do IPVA e de outros débitos, sob o argumento de que essa exigência acaba atribuindo ao licenciamento uma função arrecadatória que não corresponde à sua finalidade original. Nessa perspectiva, o CRLV deixa de servir exclusivamente como mecanismo de controle da circulação de veículos para atuar também como meio indireto de cobrança tributária (ANJOS, 2018; GOMES, 2016).

Segundo alguns doutrinadores, a cobrança indireta do IPVA ocorre por meio de um encadeamento de normas que produzem efeitos sucessivos sobre o proprietário do veículo. Inicialmente, a existência de débitos impede a emissão do licenciamento anual. Como consequência, caso o veículo circule sem o documento regularizado, o condutor poderá ser autuado por infração gravíssima prevista na legislação de trânsito, o que o sujeita às medidas administrativas cabíveis (BRITO, 2015; SILVA, 2019). Em determinadas situações, isso pode resultar na remoção do veículo para depósito, condicionada sua liberação à regularização das pendências existentes. Para os autores que criticam esse modelo, tal mecanismo acaba por funcionar como uma forma indireta de pressionar o contribuinte ao pagamento da dívida tributária, sem a utilização prévia dos instrumentos típicos de cobrança previstos no sistema tributário, como a execução fiscal e os demais meios legalmente estabelecidos para a recuperação do crédito público (BRITO, 2015).

Algumas literaturas jurídicas entendem que a aplicação do artigo 230, inciso V, do Código de Trânsito Brasileiro ultrapassa a simples finalidade de fiscalização do trânsito quando utilizada em situações relacionadas ao não pagamento do IPVA. Isso porque a impossibilidade de obter o licenciamento em razão de débitos tributários pode levar à autuação e à remoção do veículo, criando um mecanismo que, na prática, incentiva o contribuinte a quitar a dívida para recuperar a posse do bem (ANJOS, 2018; BRITO, 2015). Sob essa perspectiva, a medida deixa de ter apenas caráter administrativo e passa a funcionar como uma forma indireta de cobrança tributária. Os críticos desse modelo argumentam que a utilização de sanções de trânsito para pressionar o pagamento de impostos pode comprometer garantias constitucionais, especialmente quando não há prévia discussão judicial sobre o débito ou sobre a restrição imposta ao patrimônio do contribuinte (ANJOS, 2018).

A doutrina administrativa ensina que ocorre desvio de finalidade quando um ato estatal é praticado com objetivo diferente daquele previsto pela lei que o autoriza. Ao aplicar esse entendimento ao tema do licenciamento veicular, parte dos autores sustenta que normas criadas

para garantir a segurança no trânsito não devem ser utilizadas prioritariamente como instrumentos de arrecadação tributária (GOMES, 2016). Segundo essa corrente, quando a restrição ao uso ou à posse do veículo decorre essencialmente da existência de débitos fiscais, e não de problemas relacionados à segurança da circulação, pode haver um afastamento da finalidade original da norma (GOMES, 2016; ANJOS, 2018). Nessa visão, a utilização do poder de polícia de trânsito para pressionar o pagamento de tributos levanta questionamentos quanto à compatibilidade da medida com princípios constitucionais como o devido processo legal, a proporcionalidade e a proteção ao direito de propriedade (ANJOS, 2018).

A apreensão de veículos por débitos de IPVA pode produzir efeitos mais severos sobre contribuintes de baixa renda, especialmente aqueles que dependem do automóvel para exercer suas atividades profissionais. Em muitos casos, o veículo não representa apenas um bem patrimonial, mas uma ferramenta indispensável para a obtenção de renda, como ocorre com motoristas, entregadores, vendedores e diversos prestadores de serviços (ANJOS, 2018; BRITO, 2015). Nessa perspectiva, parte da doutrina argumenta que a retirada da posse do veículo pode comprometer a capacidade do trabalhador de manter sua atividade econômica e gerar recursos para quitar a própria dívida tributária. Como consequência, a medida tende a agravar a situação financeira do contribuinte, de modo a criar um ciclo de inadimplência que dificulta ainda mais a regularização do débito. Por essa razão, autores defendem que a adoção de mecanismos de cobrança deve considerar os princípios da proporcionalidade, da dignidade da pessoa humana e da proteção ao direito ao trabalho, para evitar restrições excessivas que comprometam a subsistência do cidadão (GONDIM, 2023).

2.6 Sanções políticas tributárias: construção doutrinária, vedação constitucional e consolidação jurisprudencial no STF

As sanções políticas tributárias correspondem a medidas adotadas pela Administração Pública que restringem direitos do contribuinte com o objetivo de pressioná-lo ao pagamento de tributos em atraso. Em vez de utilizar os mecanismos legais de cobrança, como a execução fiscal, o Estado impõe limitações que podem dificultar o exercício de atividades econômicas ou o acesso a determinados direitos, o que funciona como forma indireta de coerção (ANJOS, 2018). Essa prática possui raízes históricas no ordenamento jurídico brasileiro e foi amplamente utilizada em períodos anteriores, especialmente durante o governo de Getúlio Vargas, e foi posteriormente questionada por contrariar garantias fundamentais relacionadas ao devido processo legal e à liberdade de iniciativa (ANJOS, 2018).

A vedação às sanções políticas tributárias ganhou maior relevância com a edição da Súmula 70 do Supremo Tribunal Federal, que considera inadmissível a interdição de estabelecimentos como forma de obrigar o contribuinte a pagar tributos (SILVA, 2019). Esse entendimento consolidou a ideia de que o Estado não pode impedir o funcionamento de atividades econômicas para forçar a quitação de débitos fiscais, devendo recorrer aos meios legais previstos para a cobrança do crédito tributário (BRITO, 2015). Dessa forma, a súmula tornou-se um importante marco na proteção dos direitos dos contribuintes, servindo de fundamento para afastar outras medidas coercitivas indiretas que restrinjam o exercício regular de atividades econômicas (SILVA, 2019).

A Súmula 323 do Supremo Tribunal Federal estabelece que a apreensão de mercadorias não pode ser utilizada como forma de obrigar o contribuinte a pagar tributos. A partir desse entendimento, parte da doutrina defende que existe uma situação semelhante quando o Estado apreende ou retém veículos em razão da falta de pagamento de tributos relacionados ao automóvel, como o IPVA (SILVA, 2019). Isso porque, em ambos os casos, o poder público utiliza a privação da posse de um bem para pressionar o cidadão a quitar seus débitos, substituindo os meios legais de cobrança por uma medida coercitiva. Dessa forma, tal prática é considerada incompatível com os princípios constitucionais do devido processo legal e da vedação ao confisco, uma vez que impõe restrições excessivas ao contribuinte para garantir a arrecadação tributária (ANJOS, 2018).

A Súmula 547 do Supremo Tribunal Federal reforça que o Estado não pode impor restrições que impeçam o contribuinte de exercer suas atividades profissionais apenas porque possui débitos tributários. Esse entendimento busca assegurar que a cobrança de tributos não comprometa direitos fundamentais, especialmente quando o trabalho do cidadão depende diretamente da utilização de determinados bens. Nesse contexto, a doutrina destaca que a retenção de veículos por falta de pagamento do IPVA pode representar uma limitação indevida ao exercício profissional de pessoas que utilizam o automóvel como instrumento de trabalho, transformando a cobrança tributária em uma medida excessiva e desproporcional (BRITO, 2015).

Com a evolução da jurisprudência, o Supremo Tribunal Federal passou a analisar a validade das medidas adotadas pelo Estado à luz dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, ao entender que restrições impostas aos contribuintes somente podem ser consideradas legítimas quando respeitam esses parâmetros constitucionais. Em decisões mais recentes, como no julgamento do ARE 915.424-SP, a Corte reafirmou que a Administração

Pública não pode utilizar meios indiretos e excessivamente gravosos para forçar o pagamento de tributos, pois essa prática viola o devido processo legal substancial e ultrapassa os limites do poder de tributar (BRITO, 2015). Assim, o entendimento consolidado é de que a arrecadação fiscal deve ocorrer por meios legalmente previstos, sem comprometer de forma desproporcional os direitos e as liberdades dos contribuintes.

Apesar de o STF já ter reconhecido a constitucionalidade da exigência de quitação de determinados tributos para a emissão de documentos relacionados ao veículo, a Corte ainda não analisou de forma específica a constitucionalidade da apreensão ou retenção física do automóvel em vias públicas em razão da falta de pagamento do IPVA (GONDIM, 2023). Por essa razão, a apreensão de veículos durante fiscalizações de trânsito em decorrência de débitos de IPVA é apontada como uma possível violação às garantias constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa. Isso porque a medida produz efeitos imediatos sobre o patrimônio do proprietário sem que lhe seja assegurada, previamente, a oportunidade de contestar a cobrança pelos meios processuais adequados (BRITO, 2015). Contudo, a partir da interpretação dos precedentes já consolidados pelo STF sobre a vedação às sanções políticas, é possível concluir que a retenção do veículo com a finalidade indireta de cobrar tributos configura medida abusiva, uma vez que o ordenamento jurídico já dispõe de instrumentos próprios para a recuperação do crédito tributário, como a execução fiscal, sem a necessidade de restringir a posse ou o uso do bem pelo contribuinte (ANJOS, 2018).

2.7 A inconstitucionalidade da apreensão de veículos como coação tributária indireta

A análise das Súmulas 70, 323 e 547 do Supremo Tribunal Federal demonstra a consolidação de um entendimento contrário à utilização de medidas coercitivas para forçar o pagamento de tributos. Embora esses precedentes tratem de situações distintas, como a interdição de estabelecimentos, a apreensão de mercadorias e a restrição ao exercício de atividades profissionais, a doutrina identifica uma lógica comum entre esses casos e a apreensão de veículos motivada pelo não pagamento do IPVA (SILVA, 2019). Isso ocorre porque, em todas essas hipóteses, o Estado utiliza limitações sobre direitos ou bens do contribuinte como forma indireta de cobrança tributária. Assim, por analogia, entende-se que a retenção do veículo para compelir o pagamento do imposto configura uma sanção política incompatível com os princípios constitucionais que regem a atividade arrecadatória do Estado (SILVA, 2019).

A utilização da apreensão de veículos como consequência do não pagamento do IPVA é alvo de críticas por ser considerada uma espécie de execução administrativa realizada à margem das garantias constitucionais do devido processo legal. Isso ocorre porque a restrição patrimonial é imposta de forma imediata, sem que o contribuinte tenha a oportunidade prévia de contestar a cobrança e exercer plenamente o contraditório e a ampla defesa (GONDIM, 2023; BRITO, 2015). Sob essa perspectiva, a medida substitui os procedimentos judiciais adequados para a cobrança do crédito tributário por uma atuação administrativa direta, o que gera questionamentos quanto à sua compatibilidade com as garantias fundamentais que protegem os cidadãos contra intervenções estatais excessivas.

A retenção de veículos em razão do não pagamento do IPVA é apontada por parte da doutrina como uma medida que pode produzir efeitos semelhantes aos de um confisco, especialmente porque a devolução do bem fica condicionada ao pagamento do tributo e de outras despesas decorrentes da apreensão, como taxas de remoção e diárias de pátio (SILVA, 2019). Nessa situação, o veículo deixa de estar disponível para uso do proprietário, tornando-se um instrumento de pressão para a quitação da dívida fiscal. Além disso, o acúmulo desses custos pode tornar a regularização financeiramente inviável para alguns contribuintes, levando até mesmo ao abandono do bem (SILVA, 2019). Por essa razão, diversos autores defendem que essa prática deve ser analisada à luz do princípio da vedação ao confisco, previsto na Constituição Federal, que impede que o poder de tributar seja exercido de maneira excessiva e desproporcional em relação ao patrimônio do cidadão.

O direito de propriedade é uma garantia fundamental assegurada pela Constituição Federal e compreende a possibilidade de o proprietário utilizar, administrar e dispor livremente de seus bens, observados os limites legais. Nesse contexto, parte da doutrina sustenta que a restrição ao uso de um veículo deve ocorrer apenas quando houver razões relacionadas à segurança no trânsito ou à proteção da coletividade, e não exclusivamente em razão de débitos tributários. Como o não pagamento do IPVA não altera as condições mecânicas ou a aptidão do veículo para circular, questiona-se a legitimidade da apreensão administrativa do bem como forma indireta de cobrança fiscal. Assim, entende-se que a retirada da posse do veículo sem decisão judicial pode representar uma intervenção excessiva no direito de propriedade, ultrapassando os limites constitucionalmente estabelecidos para a atuação do Estado sobre o patrimônio dos particulares (GOMES, 2016; BRITO, 2015).

A apreensão de veículos em razão do não pagamento do IPVA é considerada desproporcional por parte da doutrina, uma vez que o ordenamento jurídico já disponibiliza

instrumentos específicos e menos restritivos para a cobrança de créditos tributários. Entre esses mecanismos estão a execução fiscal, o protesto da Certidão de Dívida Ativa e a inscrição do devedor em cadastros de inadimplência, medidas que permitem ao Estado buscar a satisfação do crédito sem restringir diretamente a posse ou o uso do veículo (ROCHA, 2020; BRITO, 2015). Nesse sentido, argumenta-se que, quando existem alternativas legais capazes de alcançar o mesmo objetivo de forma menos gravosa ao contribuinte, a adoção da apreensão do bem deixa de atender aos critérios de necessidade e proporcionalidade exigidos pela Constituição. Assim, a restrição de direitos como a propriedade e a locomoção não pode ser justificada apenas pela conveniência administrativa ou pelas dificuldades enfrentadas na cobrança judicial dos tributos (ANJOS, 2018; BRITO, 2015).

A partir das discussões doutrinárias e dos entendimentos consolidados sobre a vedação às sanções políticas tributárias, sustenta-se que a vinculação do pagamento do IPVA à regularização do licenciamento e a consequente retenção do veículo acabam transformando o poder de polícia de trânsito em um instrumento indireto de cobrança fiscal. A fiscalização de trânsito tem como objetivo principal assegurar a segurança viária e o cumprimento das normas de circulação. Por isso, sua utilização como meio de pressionar o contribuinte ao pagamento de tributos é vista por alguns autores como um desvio de finalidade, uma vez que passa a atender, predominantemente, a interesses arrecadatórios em vez de cumprir sua função administrativa originária. Além disso, essa prática pode gerar restrições significativas ao exercício de direitos fundamentais, especialmente para pessoas que dependem do veículo para trabalhar e obter renda, razão pela qual diversos autores defendem sua incompatibilidade com os princípios constitucionais que limitam o poder de tributar e asseguram a proteção dos direitos individuais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste trabalho, buscou-se analisar se a apreensão de veículos automotores motivada pelo não pagamento do IPVA encontra respaldo na Constituição Federal de 1988 ou se representa uma forma contemporânea de sanção política tributária. A partir da revisão bibliográfica realizada e da análise dos princípios constitucionais e dos precedentes do Supremo Tribunal Federal, foi possível identificar argumentos consistentes que apontam para a incompatibilidade dessa prática com os direitos e garantias fundamentais dos contribuintes.

O ponto de partida da discussão é relativamente simples: o IPVA e o licenciamento do veículo são institutos jurídicos distintos. O imposto existe para arrecadar recursos para o Estado

em razão da propriedade do bem; o licenciamento existe para garantir a segurança no trânsito e comprovar que o veículo está apto a circular. Fundir essas duas finalidades, ao condicionar a emissão do documento de trânsito ao pagamento do tributo, já é, por si só, uma operação juridicamente questionável. Quando tal vinculação extrapola o âmbito documental e resulta na apreensão física do veículo durante uma fiscalização, a situação se torna ainda mais grave, uma vez que o contribuinte perde a posse do bem sem que tenha tido qualquer oportunidade de se defender ou de discutir a dívida pelos meios adequados.

O ordenamento jurídico brasileiro já oferece instrumentos específicos para a cobrança de créditos tributários: a execução fiscal, o protesto da Certidão de Dívida Ativa, a inscrição em cadastros de inadimplentes e, em casos mais extremos, a medida cautelar fiscal. Todos esses mecanismos têm em comum o fato de assegurar ao contribuinte o contraditório e a ampla defesa antes que qualquer restrição patrimonial seja imposta. A apreensão do veículo em operações de fiscalização viária, ao contrário, suprime essa etapa fundamental: o proprietário se vê privado do bem de forma imediata, sem o devido processo legal, sem tutela jurisdicional e sem defesa prévia. Esse modelo de cobrança, como bem apontou a doutrina analisada, não se encaixa no perfil de um Estado Democrático de Direito.

Nesse cenário, as Súmulas 70, 323 e 547 do Supremo Tribunal Federal ganham um papel central. Embora cada uma delas trate de situações específicas interdição de estabelecimentos, apreensão de mercadorias e restrição ao exercício de atividades profissionais, respectivamente, todas compartilham a mesma lógica: o Estado não pode utilizar a privação de bens ou o bloqueio de atividades como forma de pressionar o contribuinte a pagar tributos. A doutrina consultada é bastante uniforme ao identificar que essa mesma lógica se aplica à retenção de veículos por débitos de IPVA. Em todos esses casos, o que ocorre é o uso de um instrumento que, na teoria, tem finalidade administrativa, mas que na prática funciona como mecanismo coercitivo indireto de cobrança.

Destaca-se, ainda, a comparação dada ao IPTU e ao IPVA. Ambos consistem em impostos sobre propriedade; ambos possuem caráter real. Mas enquanto o inadimplente do IPTU é cobrado judicialmente, com todas as garantias processuais asseguradas, o proprietário do veículo com IPVA em aberto pode ter o bem apreendido em uma operação de trânsito, sem qualquer processo prévio. Essa assimetria não tem justificativa constitucional e reforça a percepção de que a medida é, na sua essência, uma forma de cobrança mais agressiva e menos garantista.

Outro aspecto relevante diz respeito ao impacto concreto da apreensão sobre determinados grupos de contribuintes. Para aqueles que utilizam o veículo como ferramenta de trabalho motoristas por aplicativo, entregadores, vendedores, prestadores de serviços em geral a perda da posse do automóvel não representa apenas um inconveniente burocrático. Representa a perda da fonte de renda, o que pode tornar ainda mais difícil quitar a dívida que motivou a apreensão em primeiro lugar. Cria-se, assim, um ciclo perverso: o contribuinte que já enfrenta dificuldade financeira tem o instrumento de trabalho tomado pelo Estado, fica impossibilitado de gerar renda, e a dívida continua crescendo. Isso não é cobrança eficiente; é punição desproporcional.

O princípio da vedação ao confisco também aparece como um limite relevante nessa discussão. Quando a devolução do veículo é condicionada ao pagamento do tributo acrescido das taxas de remoção e das diárias de pátio, o custo total pode se tornar proibitivo para uma parcela significativa dos contribuintes. Em casos extremos, o proprietário acaba por abandonar o bem por absoluta impossibilidade financeira de arcar com todas essas despesas. Esse resultado em que o Estado, na prática, apropriar-se do bem do contribuinte em razão de um débito tributário, assemelha-se flagrantemente ao confisco, prática expressamente vedada pela Constituição Federal no artigo 150, inciso IV.

Embora o Supremo Tribunal Federal ainda não tenha se pronunciado de forma definitiva sobre a constitucionalidade específica da apreensão de veículos por débitos de IPVA. Existem decisões que reconhecem a validade da exigência de regularidade fiscal para a emissão de determinados documentos, o que poderia ser usado como argumento em favor da prática. Entretanto, há uma diferença substancial entre condicionar a emissão de um documento e apreender fisicamente o bem. No primeiro caso, o contribuinte permanece na posse do veículo e pode questioná-la administrativamente ou judicialmente. No segundo, perde a posse de forma imediata e é obrigado a acionar o Judiciário para recuperar o bem. É essa diferença que torna a apreensão uma medida substancialmente mais gravosa, mais restritiva e, portanto, mais difícil de compatibilizar com as garantias constitucionais.

Do ponto de vista da proporcionalidade, a medida também não resiste a uma análise mais rigorosa. Para que uma restrição a direitos fundamentais seja considerada proporcional, ela precisa ser adequada, necessária e razoável. A apreensão do veículo pode até ser considerada adequada para obrigar o contribuinte a regularizar a situação; mas definitivamente não é necessária, porque o Estado dispõe de outros meios menos gravosos para cobrar o débito. E também não é razoável, porque impõe ao contribuinte um ônus muito maior do que o necessário

para satisfazer o interesse arrecadatário. A execução fiscal, por exemplo, chega ao mesmo resultado a recuperação do crédito sem a restrição imediata à posse do bem.

Diante de tudo o que foi exposto, a conclusão que se impõe é a de que a apreensão de veículos motivada pelo inadimplemento do IPVA configura, na essência, uma sanção política tributária. Embora se apresente formalmente como uma medida administrativa de trânsito, seu efeito prático é o de compelir o contribuinte ao pagamento do tributo por meio da privação de um bem, sem a utilização dos instrumentos legalmente previstos para a cobrança do crédito fiscal e sem a observância das garantias constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa.

A partir dos precedentes do STF e dos princípios constitucionais analisados ao longo deste trabalho, é possível afirmar que essa prática se encontra em tensão com a Constituição Federal de 1988. A cobrança do IPVA deve ocorrer pelos meios adequados a execução fiscal, o protesto da CDA, a inscrição em cadastros de inadimplentes, de modo a preservar as garantias dos contribuintes e respeitar os limites que o ordenamento impõe ao exercício do poder de tributar.

Espera-se que este artigo contribua para aprofundar o debate jurídico sobre o tema e que, no futuro, o Supremo Tribunal Federal tenha a oportunidade de enfrentar diretamente a questão, consolidando entendimento que proteja os contribuintes de práticas coercitivas incompatíveis com os valores do Estado Democrático de Direito consagrado pela Constituição de 1988.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANJOS, João Vilson Damasceno Gomes dos. **(In)constitucionalidade da vinculação da expedição do CRLV ao pagamento do IPVA: meio coercitivo indireto de cobrança do crédito tributário**. 2018. 84 f. Monografia (Bacharelado em Direito) – Curso de Direito, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. **Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 out. 1966.

BRASIL. Lei n. 6.830, de 22 de setembro de 1980. **Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 set. 1980.

BRASIL. Lei n. 9.503, de 23 de setembro de 1997. **Institui o Código de Trânsito Brasileiro**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 set. 1997.

BRASIL. Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999. **Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1º fev. 1999.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula n. 70**. É inadmissível a interdição de estabelecimento como meio coercitivo para cobrança de tributo. Brasília, DF: STF, 1963.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula n. 323**. É inadmissível a apreensão de mercadorias como meio coercitivo para pagamento de tributos. Brasília, DF: STF, 1963.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula n. 547**. Não é lícito à autoridade proibir que o contribuinte em débito adquira estampilhas, despache mercadorias nas alfândegas e exerça suas atividades profissionais. Brasília, DF: STF, 1969.

BRITO, Marcelo Ferreira. **Inconstitucionalidade da remoção e da apreensão de veículos por débito de IPVA**. 2015. 55 f. Monografia (Bacharelado em Direito) – Curso de Graduação em Direito, Centro Universitário do Cerrado Patrocínio, Patrocínio, 2015.

GOMES, Allan Munhoz. O exercício ilegal do poder de polícia ao apreender veículo pela falta de pagamento do IPVA. **Revista Eletrônica da Faculdade de Direito de Franca**, Franca, v. 11, n. 2, p. 31-54, dez. 2016.

GONDIM, Dinara Fernanda Freire Carvalho. **A inconstitucionalidade da apreensão de veículos automotores como meio coercitivo indireto para o adimplemento do IPVA**. 2023. 31 f. Artigo (Bacharelado em Direito) – Curso de Direito, Universidade Federal Rural do Semi-Árido, Mossoró, 2023.

INÁCIO, Ana Carolina de Freitas; SOUZA, Rafael Machado de. A inconstitucionalidade da apreensão do veículo como forma indireta de cobrança do IPVA no Estado de Goiás. **Revista Direito Tributário Atual**, São Paulo, n. 45, p. 71-89, 2. sem. 2020.

ROCHA, Pablo Ubiratan Nunes. **A (i)legalidade da apreensão de veículos por atraso de pagamento do IPVA**. 2020. 53 f. Monografia (Bacharelado em Direito) – Curso de Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Serro, 2020.

SANTOS, Francília Gabriele Monteiro dos. **A inconstitucionalidade da apreensão e da remoção de veículos por débito de IPVA**. 2018. 49 f. Monografia (Bacharelado em Direito) – Curso de Bacharelado em Direito, Universidade Estadual do Piauí, Parnaíba, 2018.

SILVA, Gabriella Medeiros Marcolino da. **Construção de bens pelo Poder Público: análise sobre a constitucionalidade da retenção de veículos automotores pelo não pagamento do IPVA**. 2019. 55 f. Monografia (Bacharelado em Direito) – Departamento de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2019.