



Centro Universitário de Brasília – UniCEUB
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS

THIAGO FERNANDES DA SILVA

**A INCONSTITUCIONALIDADE E O EXCESSO DE PODER
NA APREENSÃO DOS VEÍCULOS POR FALTA DE
PAGAMENTO DO IPVA**

BRASÍLIA

2013

THIAGO FERNANDES DA SILVA

**A INCONSTITUCIONALIDADE E O EXCESSO DE PODER
NA APREENSÃO DOS VEÍCULOS POR FALTA DE
PAGAMENTO DO IPVA**

Monografia apresentada como requisito para
conclusão do curso de bacharelado em
Direito do Centro Universitário de Brasília –
UniCEUB.

Orientador: Prof. MSc Salomão Almeida
Barbosa

BRASÍLIA

2013

THIAGO FERNANDES DA SILVA

**A INCONSTITUCIONALIDADE E O EXCESSO DE PODER
NA APREENSÃO DOS VEÍCULOS POR FALTA DE
PAGAMENTO DO IPVA**

Monografia apresentada como requisito para
conclusão do curso de bacharelado em
Direito do Centro Universitário de Brasília –
UniCEUB.

Orientador: Prof. MSc Salomão Almeida
Barbosa

Brasília, 10 de abril de 2013.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Salomão Almeida Barbosa
Orientador

Prof. João Ferreira Braga
Membro

Prof. João Rezende Almeida Oliveira
Membro

À minha mãe, ao meu irmão, ao meu pai e aos meus familiares.

AGRADECIMENTO

Agradeço, primeiramente, à Deus, por ser meu verdadeiro orientador.

À Nossa Senhora Aparecida, pela constante intercessão por mim.

À minha família, ETERNA incentivadora e SEMPRE presente.

À Mônica, minha namorada, pelo carinho, paciência e companhia.

Ao meu orientador, Professor Salomão Almeida Barbosa, pela contribuição, atenção e dedicação.

Aos demais professores, pela influência e contribuição indireta.

Aos meus amigos, pela peculiar cumplicidade.

Em especial, ao Stallone, que durante o seu tempo de vida foi um fiel amigo e, sem ter a intenção, me ensinou o que é ser companheiro, exigindo em troca, apenas carinho.

“Comerás o teu pão com o suor do teu rosto”.

Gênesis 3, 19.

SUMÁRIO

RESUMO	8
INTRODUÇÃO	7
1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	10
1.1 Administração Pública em sentido subjetivo.....	11
1.2 Administração Pública em sentido objetivo	12
2 PODERES ADMINISTRATIVOS	14
2.1 Poder discricionário e vinculado	14
2.2 Poder hierárquico e disciplinar	17
2.3 Poder regulamentar	18
2.4 Poder de polícia	22
2.5 Uso do poder	26
2.6 Abuso de poder	26
2.6.1 <i>Excesso de poder</i>	27
2.6.2 <i>Desvio de finalidade</i>	28
3 TRIBUTO	30
3.1 Conceito	30
3.2 Espécies de tributos – art. 5º do Código Tributário Nacional	33
3.2.1 <i>Impostos e o Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA</i>	33
3.2.2 <i>Taxas</i>	36
3.2.3 <i>Contribuições de melhoria</i>	38
4 EXCESSO DE PODER NA APREENSÃO DOS VEÍCULOS POR FALTA DE PAGAMENTO DO IPVA	41
4.1 A fiscalização tributária e seus limites	41
4.2 O devido processo legal	46
4.3 A Súmula 323 do Supremo Tribunal Federal	53
4.4 A sanção política.....	58
4.5 O excesso de poder no condicionamento da emissão do CRLV ao pagamento do IPVA	60
4.6 A única decisão sobre o assunto no Superior Tribunal de Justiça.....	61
CONCLUSÃO	64
REFERÊNCIAS	68

RESUMO

A presente monografia tem por objetivo examinar como o Estado utiliza a prerrogativa do poder de polícia para, mediante fiscalização e posterior apreensão dos veículos por falta de pagamento do imposto sobre propriedade de veículos automotores – IPVA, coibir os contribuintes ao pagamento do referido imposto, o que pode caracterizar excesso de poder praticado pela Administração Pública. Para tanto, após análise das principais características da Administração Pública, cada um dos poderes administrativos serão estudados a fim de compreender como o Estado pode, no presente estudo, mediante autorização legal, atuar na sociedade para organizá-la. Cada um dos tributos previstos na Lei Maior será analisado com o objetivo de contextualizar o tema e mostrar como a máquina estatal necessita deles para manter seu funcionamento. Ato contínuo, discute-se a apreensão dos veículos sem o devido processo legal – princípio constitucional –; a Súmula 323 do Supremo Tribunal Federal, que proíbe a apreensão de mercadorias como forma de coagir o contribuinte a pagar o tributo; a apreensão do veículo como uma sanção política, instituto negado e repellido pelos tribunais, e a ilegalidade de se condicionar a expedição do CRLV ao pagamento do IPVA.

Palavras-chave: Direito Administrativo. Direito Tributário. Poderes Administrativos. Imposto sobre a propriedade de veículos. Inconstitucionalidade. Excesso de poder. Apreensão de veículo.

INTRODUÇÃO

No Estado de Direito, a Administração Pública tem um papel fundamental para manter a harmonia e o bom funcionamento da máquina estatal: regular, de uma maneira geral, como os cidadãos irão se comportar perante o Estado. Em um país onde há aproximadamente 200 milhões de pessoas essa atividade não é simples e exige do administrador público amplo conhecimento teórico e prático sobre as regras do ordenamento jurídico.

Para facilitar essa importante tarefa, o Estado utiliza-se da Tripartição dos Poderes proposta por Montesquieu em sua obra “O Espírito das Leis”. Além de um facilitador, essa teoria serve, antes de tudo, como um sistema capaz de impedir que o Estado, no exercício de suas funções, cometa iniquidades que possam prejudicar seus administrados e, também, o próprio Estado de Direito.

As regras disciplinadoras das relações entre os particulares e a Administração, sejam elas quais forem, são estabelecidas, obviamente, pelo próprio Estado, por meio do Poder Legislativo. Com a preocupação de atingir o interesse público, o legislador busca elaborar normas jurídicas criadoras de direitos, deveres, condutas e prerrogativas tanto para os administrados quanto para a Administração.

Algumas dessas normas jurídicas destinam-se a facilitar o Estado a alcançar os objetivos propostos no artigo 3º da Lei Maior¹, a saber:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

¹ BRASIL. (Constituição 1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1998**. Brasília, 2012. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 25 out. 2012.

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Para tanto, a exemplo do Código Tributário Nacional, juntamente com a legislação tributária, o legislador previu situações onde o administrado, uma vez nelas enquadrado, pague tributos. Esses, por sua vez, irão ajudar o Estado na consecução de seus objetivos. Existem, no entanto, regras limitando essa arrecadação.

O Poder Executivo, na sua função, tem o dever de fiscalizar a forma de como a arrecadação é realizada. A atividade fiscalizatória é de suma importância. É por meio dela que o Estado verifica quem paga os tributos devidos. Uma vez identificado o contribuinte inadimplente, a Administração tem a obrigação de iniciar o procedimento previsto na legislação para a cobrança de tributos devidos.

O agente público quando exerce a atividade de fiscalização deve ter o cuidado para não cometer nenhum excesso de poder. Existem limites a serem respeitados, principalmente pelo fato do tributo envolver a propriedade privada, instituto protegido pela Constituição Federal.

Importante destacar a existência de situações onde o próprio ordenamento jurídico previu a extrapolação dos limites legais. Ou seja, o legislador, preocupado unicamente com a arrecadação de tributos, editou leis possibilitando ao Estado arrecadar tributos de maneira coercitiva, a exemplo, condicionar a liberação de um veículo apreendido por falta de pagamento do IPVA à quitação do referido imposto.

O estudo do presente tem como escopo a análise do excesso de poder cometido por agentes públicos – autorizados pela própria legislação – na apreensão de veículos por falta de pagamento do imposto sobre a propriedade de veículos automotores, o IPVA.

Para tanto, os poderes administrativos serão estudados de forma a compreender como cada um deles auxilia o Estado a desempenhar o seu papel de administrador da coisa pública. Serão identificados, também, o excesso de poder e o desvio de

finalidade, fenômenos desencadeados quando os poderes administrativos são utilizados fugindo ao interesse público.

Posteriormente, os tributos apontados pela Constituição Federal serão analisados. Pretende-se identificar como eles são instituídos e em qual momento a Administração está apta a recolhê-los, bem como quais os limites legais que o Estado deve respeitar para fazê-lo.

Então, aborda-se a importância do devido processo legal nos processos judiciais e administrativos. Por meio dele, o cidadão tem a possibilidade de se defender daquilo que está sendo acusado. Em razão da sua importância, foi consagrado e protegido na Constituição de 1988.

Em seguida discute-se a forma pela qual a Súmula 323 do Supremo Tribunal Federal, que proíbe a apreensão de mercadorias como forma de coagir o contribuinte ao pagamento de impostos, é utilizada pelos tribunais.

Também será abordado o condicionamento da expedição do Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo ao pagamento do imposto. Na atual legislação, esse documento, porte obrigatório do proprietário do veículo ao circular em via pública, somente é expedido após o pagamento do IPVA.

Por fim, é apresentado um único julgado do Superior Tribunal de Justiça sobre o caso. Na oportunidade, o então presidente Nilson Naves analisou o caso sem adentrar no mérito, mas abrangendo a dificuldade que a Administração tem para exercer seu poder de polícia em determinadas situações.

1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Não há consenso na doutrina sobre a definição de Administração Pública. No entanto, todos os conceitos se referem à gestão de bens e de interesses objetivando o bem da sociedade. Nesse contexto, Hely Lopes Meirelles² aduz: a Administração Pública “é a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos do Direito e da Moral, visando ao bem comum”.

Depreende-se do conceito do referido autor que a Administração Pública tem a responsabilidade ímpar de gerir os bens públicos, ou seja, bens de todos. Ademais, ela também deve proteger e atingir os interesses públicos. A sociedade, de um modo geral, sempre espera, por meio dos atos da Administração, a consecução do interesse público.

No entendimento de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, a Administração Pública é vai além da gestão de bens. É um conjunto de atividades executadas pelo Estado para gerir bens e satisfazer o interesse público. Para o autor³ a Administração Pública é o conjunto de “atividades preponderantemente executórias, definidas por lei como funções do Estado, gerindo recursos para a realização de objetivos voltados à satisfação de interesses definidos como público”.

Assim, a Administração Pública, na gestão de bens públicos, deve exercer atividades atribuídas por lei para, então, o Estado alcançar o interesse da coletividade.

A finalidade de a Administração é sempre a consecução do interesse publico. Hely Lopes Meirelles⁴ perfilha:

“Os fins da administração pública resumem-se num único objetivo: o bem comum da comunidade administrada. Toda atividade do administrador público deve ser orientada para esse objetivo. Se dele o administrador se afasta ou desvia, trai o mandato de que está investido, porque a comunidade

² MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 37 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011. p. 85.

³ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 13 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 109.

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 37. São Paulo: Malheiros Editores, 2011. p. 85.

não institui a Administração senão como meio de atingir o bem-estar social. Ilícito e imoral será todo ato administrativo que não for praticado no interesse da coletividade”.

A Administração Pública, por meio de seus agentes, deve sempre agir de modo a alcançar o interesse da sociedade. As atividades da Administração são exercidas por atos dos agentes públicos. Nesse sentido, todos os atos dos agentes públicos que fugirem ao interesse da sociedade será ilícito e imoral.

A doutrina classifica a Administração Pública, conforme o modo como ela exerce suas atividades para a consecução do interesse da coletividade, em dois sentidos: a) Administração Pública em sentido subjetivo ou formal e b) Administração Pública em sentido objetivo ou material.

1.1 Administração Pública em sentido subjetivo

No sentido subjetivo, Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁵ assevera: a Administração Pública é o “conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado”. A Administração Pública, quando entendida de forma subjetiva, deve ser analisada sempre tendo em mente seus órgãos e a pessoas que exercem as atividades administrativas. E somente as exercem em razão de a lei ter permitir.

A função administrativa subjetiva é exercida basicamente pelos órgãos e pessoas do Poder Executivo. Entretanto, o Legislativo e o Judiciário, quando desempenham suas funções atípicas, podem realizar atividades administrativas no sentido subjetivo.

Nesse sentido Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁶ afirma: “Assim, compõem a Administração Pública, em sentido subjetivo, todos os órgãos integrantes das pessoas jurídicas políticas (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), aos quais a lei confere o exercício de funções administrativas”.

Dessa forma, fica evidente que não importa qual a atividade é exercida, mas sim qual o órgão a exerce. Diferente ocorre no sentido objetivo da Administração Pública.

⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 24 ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 57.

⁶ *Ibidem*, p. 57.

1.2 Administração Pública em sentido objetivo

Em sentido objetivo a Administração Pública é abordada segundo as atividades imediatas e concretas desempenhadas pelo Estado visando sempre à consecução das necessidades da coletividade. Não importa quem exerce a atividade, mas sim a atividade exercida.

Dessa forma, Di Pietro⁷ assevera:

“Em sentido objetivo, a Administração Pública abrange as atividades exercidas pelas pessoas jurídicas, órgãos e agentes incumbidos de atender concretamente às necessidades coletivas; corresponde à função administrativa, atribuída preferencialmente aos órgãos do Poder Executivo”.

Nesse condão, importa para a Administração Pública quais são as atividades desempenhadas pelo Estado para atingir o interesse público, a saber: o fomento, o serviço público, a intervenção e a polícia administrativa.

Sobre a atividade de fomento Marcio Pestana⁸ aduz: “atividades de fomento são aquelas voltadas ao estímulo de iniciativas que se revertem em favor do interesse público”. Ou seja, são atividades capazes de estimular a iniciativa privada. Essa, por sua vez, é fundamental para o desenvolvimento da nação. Quanto mais ela for fomentada, mais haverá circulação de capital na sociedade.

Por sua vez, Di Pietro⁹ afirma: o serviço público “é toda atividade que a Administração Pública executa, direta ou indiretamente, para satisfazer à necessidade coletiva, sob regime jurídico predominantemente público”. Essas atividades, em razão de sua essencialidade, devem ser prestadas exclusivamente pelo Estado.

Sobre a intervenção, Di Pietro¹⁰ afirma: “compreende a regulamentação e fiscalização da atividade de natureza privada (intervenção indireta), bem como a atuação direta do Estado no domínio econômico (intervenção direta), o que se dá normalmente por meio das empresas estatais”.

⁷ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito administrativo**. 24 ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 54.

⁸ PESTANA, Márcio. **Direito administrativo brasileiro**. 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 28.

⁹ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito administrativo**. 24 ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 55.

¹⁰ *Ibidem*, p. 56.

As atividades de natureza privada prestadas à sociedade devem ser fiscalizadas. O Estado deve regular e fiscalizar todo e qualquer serviço disponível para a sociedade. Importante destacar: por se tratar de atividade econômica, a Administração Pública, em determinadas situações, deve observar as regras de direito privado.

No tocante a atividade de polícia administrativa, Márcio Pestana¹¹ perfilha: “são aquelas limitações impostas às liberdades e ao direito de propriedade do indivíduo”. Essas limitações devem objetivar sempre o interesse público e o Estado não pode agir fora dos limites legais, principalmente por se tratar da liberdade e da propriedade.

Por essa razão os poderes administrativos atribuídos à Administração Pública são importantes. Eles são prerrogativas capazes de auxiliar e regulamentar a forma de como o Estado irá intervir na liberdade e na propriedade do indivíduo.

¹¹ PESTANA, Márcio. **Direito administrativo brasileiro**. 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. 28.

2 PODERES ADMINISTRATIVOS

2.1 Poder discricionário e vinculado

Dentre esses poderes da Administração, o poder discricionário é o qual a lei oferece ao agente público a possibilidade de escolha. Entretanto, quando for decidir entre uma ou outra opção – a lei aponta opções – ele não deve fazê-lo utilizando seu livre juízo. Essa escolha deve ser feita observando a conveniência e a oportunidade que a situação requer.

De acordo com Marçal Justen Filho¹² a discricionariedade “[...] é uma manifestação da natureza funcional das competências estatais. Apresenta feição de dever-poder; não se apresenta como uma faculdade a ser exercitada segundo juízos de conveniência pessoal”.

A ideia do autor é pertinente, pois a discricionariedade não dá ao agente público a possibilidade dele agir ao seu modo. Importante destacar: a conveniência é utilizada para decidir dentro de opções previstas no próprio texto legal.

Mesmo havendo opções, o agente público deve obediência aos limites da lei. Só assim o Estado pode alcançar seus objetivos. Dessa forma, José dos Santos Carvalho Filho¹³:

“[...] o poder discricionário é a prerrogativa concedida aos agentes administrativos de elegerem, entre várias condutas possíveis, a que traduz maior conveniência e oportunidade para o interesse público. Em outras palavras, não obstante a discricionariedade constitua prerrogativa da Administração, seu objetivo maior é o atendimento aos interesses da coletividade”.

Evidencia-se a conveniência e a oportunidade. Elas devem ser utilizadas como elementos para o Estado alcançar seu objetivo. José dos Santos Carvalho Filho¹⁴

¹² JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 8 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 2011.

¹³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 25 ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 49.

¹⁴ *Ibidem*, p. 49.

assevera: “conveniência e oportunidade são elementos nucleares do poder discricionário. A primeira indica em que condições vai se conduzir o agente; a segunda diz respeito ao momento em que a atividade deve ser produzida”.

Ao se deparar com determinada situação, o agente deve agir de acordo como foi determinado pela lei. Sua conduta está prevista e ele deve ser fiel a ela. Tão importante como a conduta do agente é o momento no qual ela se dará. A norma legal vai prever claramente em qual o momento se dará a atitude do agente.

Ainda nesse sentido, de acordo com Diogenes Gasparini¹⁵: “Há conveniência sempre que o ato interessa, convém ou satisfaz ao interesse público. Há oportunidade quando o ato é praticado no momento adequado à satisfação do interesse público”.

A sociedade requer do agente público seu discernimento sobre qual a melhor providência a ser tomada diante de determinada situação, bem como o melhor momento para fazê-lo. O ato de um agente feito de forma desproporcional e inoportuna não pode prejudicar o interesse público.

Ao estabelecer limites, o legislador proíbe ao agente uma atuação com total liberdade. O legislador prevê uma restrita liberdade, uma dose de juízo de conveniência e oportunidade. Segundo Di Pietro¹⁶, “[...] a lei, ao atribuir determinada competência, deixa alguns aspectos do ato para serem apreciados pela Administração diante do caso concreto; ela implica liberdade a ser exercida nos limites fixados na lei”.

Além de observar os limites estabelecidos pela lei, o agente público deve respeitar os consagrados princípios do direito administrativo, e os princípios gerais da Ciência Jurídica. Odete Medauar¹⁷ aduz: o poder discricionário “se sujeita não só às normas específicas para cada situação, mas a uma rede de princípios que asseguram a congruência da decisão ao fim de interesse geral e impedem seu uso abusivo”.

¹⁵ GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 16 ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 149.

¹⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 24 ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 90 e 91.

¹⁷ MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 15 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 118.

Ocorrendo, então, uma determinada situação não prevista em lei, o agente público, nessa qualidade, não pode agir de qualquer forma. Existem princípios jurídicos que externam o interesse da sociedade e devem sempre, independente de previsão legal ou não, ser observados pelo administrador público.

Por sua vez, o poder vinculado não garante margem de escolha para o agente do Estado. O agente está vinculado à lei. Essa traz exatamente como o agente deve agir diante de casos concretos.

Afirma Odete Medauar¹⁸ que “há poder vinculado, também denominado *competência vinculada*, quando a autoridade, ante determinada circunstancia, é obrigada a tomar decisão determinada, pois sua conduta é ditada previamente pela norma jurídica”.

Quando um ato é vinculado, a lei não pode deixar brechas para que haja juízo de valor do agente ao exercê-lo. Ao ser elaborada, a lei deve estabelecer todo o comportamento do agente ao praticar determinado ato, desde o início até o final. Todo o ato está vinculado à lei.

Diogenes Gasparini¹⁹ aponta:

“vinculados são os atos administrativos praticados conforme o único comportamento que a lei prescreve à Administração Pública. (...) A vontade da lei só estará satisfeita com esse comportamento, já que não permite à Administração Pública qualquer outro”.

Na vinculação, o legislador previu quais os fundamentos (motivos) de determinados atos, assim como o objetivo (objeto) específico da pratica dele. José dos Santos Carvalho Filho²⁰, afirma: “quando o agente administrativo está ligado à lei por um elo de vinculação, seus atos não podem refugir aos parâmetros por ela traçados. O motivo e o objeto do ato já constituirão elementos que o legislador quis expressar”.

¹⁸ MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 15 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 115.

¹⁹ GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 16 ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 148.

²⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 25 ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 123.

Para o ato vinculado e praticado por administrador público ter validade, esse deverá respeitar todos os seus elementos, a saber: competência, forma, finalidade, objeto e motivo.

Na vinculação o agente administrativo não é dotado de nenhuma liberdade de escolha. Assim, José dos Santos²¹ aduz: “ao praticar atos vinculados, o agente limita-se a reproduzir os elementos da lei que os compõem, sem qualquer avaliação sobre a conveniência e oportunidade da conduta”.

Di Pietro²² não encara o poder vinculado como uma prerrogativa. Ela o entende como um verdadeiro limite. Segundo a autora:

“[...] o chamado ‘poder vinculado’, na realidade, não encerra ‘prerrogativa’ do Poder Público, mas, ao contrário, dá ideia de restrição, pois, quando se diz que determinada atribuição da Administração é vinculada, quer-se significar que está sujeita à lei em praticamente todos os aspectos”.

2.2 Poder hierárquico e disciplinar

Quando acontecerem infrações no exercício de suas prerrogativas, a Administração Pública deverá apurá-las. Feito isso, e se necessário for, ela deve, desde que prevista na legislação vigente à época do fato, aplicar as sanções previstas aos infratores. Essa prerrogativa de apurar fatos e aplicar punições é o chamado poder disciplinar.

Estão sujeitos à apuração de infrações e a aplicação de penalidades os servidores públicos e todas as pessoas – físicas ou jurídicas – que, de uma forma ou de outra, tenham uma relação estreita com a Administração.

Segundo Hely Lopes Meirelles²³, o poder disciplinar é:

“a faculdade de punir internamente as infrações funcionais dos servidores e demais pessoas sujeitas à disciplina dos órgãos e serviços da Administração. É uma supremacia especial que o Estado exerce sobre todos aqueles que se vinculam à Administração por relações de qualquer natureza, subordinando-

²¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 25 ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 123.

²² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 24 ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 90.

²³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 37 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011. p. 126.

se às normas de funcionamento do serviço ou do estabelecimento que passam a integrar definitiva ou transitoriamente”.

O conceito acima transcrito peca unicamente pela palavra “faculdade”. Ao utilizar esse termo, o autor dá a impressão de que apurar infrações e aplicar penalidades é uma faculdade da Administração. Entretanto, a Administração tem o dever de, sabendo de algo ilícito, apurar desde já o acontecido bem como quem são os culpados. E se for o caso, sempre observando o contraditório e a ampla-defesa, aplicar as sanções previstas em lei.

O poder hierárquico é o meio pelo qual Administração organiza seus órgãos e agentes. A estrutura da Administração Pública deve ser montada de maneira coordenada no sentido de haver uma organização capaz de manter o bom funcionamento das atividades administrativas. Essa organização pressupõe uma divisão de funções e responsabilidades.

O poder hierárquico, quando exercido de forma correta, é o qual, segundo Hely Lopes Meirelles²⁴:

“[...] Ordena as atividades da Administração, repartindo e escalonando as funções entre os agentes do Poder, de modo que cada um possa exercer eficientemente seu encargo; coordena, entrosando as funções no sentido de obter o funcionamento harmônico de todos os serviços a cargo do mesmo órgão; controla, velando pelo cumprimento da lei e das instruções e acompanhando a conduta e o rendimento de cada servidor; corrige os erros administrativos, pela ação revisora dos superiores sobre os atos dos inferiores”.

É nítida a importância desse poder para a qualidade do serviço da Administração. Vale observar que o poder hierárquico caminha junto ao poder disciplinar. Um é complemento do outro, pois a disciplina é mantida pela hierarquia.

2.3 Poder regulamentar

Esse poder é o instituto que possibilita ao Chefe do Executivo editar normas capazes de dar execução à determinada lei. Ele foi atribuído ao Chefe do Executivo pela própria Constituição Federal de 1988. O art. 84, IV prevê que compete privativamente ao Presidente da República sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução.

²⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 37 ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 126.

Pela tripartição clássica dos Poderes de Montesquieu, o Executivo é o Poder responsável por executar as atividades administrativas do Estado. Em razão disso, é ele quem, teoricamente, sabe a melhor forma de comandar a máquina administrativa. Tal fato justifica a atribuição da competência de regulamentar as leis ao Poder Executivo.

Assim perfilha Odete Medauar²⁵: “só o Executivo tem conhecimento pleno dos mecanismos e meios administrativos, necessários à fiel execução da lei; por vezes é necessária a indicação, adaptação ou criação de órgãos administrativos para o cumprimento da lei”.

Segundo Di Pietro²⁶, o poder regulamentar é “uma das formas pelas quais se expressa a função normativa do Executivo”. Ela o define como o poder “que cabe ao Chefe do Poder Executivo da União, dos Estados e dos Municípios, de editar normas complementares à lei, para sua fiel execução”.

Trata-se, nas palavras de José dos Santos Carvalho Filho²⁷, de uma “prerrogativa conferida à Administração Pública de editar atos gerais para complementar as leis e permitir sua efetiva aplicação”. O autor o trata como um mecanismo de “complementação das leis indispensáveis a sua efetiva aplicabilidade”.

Percebe-se que o poder regulamentar é de extrema importância o desenvolvimento e eficiência das leis.

Nesse sentido, Diogenes Gasparini²⁸ o define como “a atribuição privativa do Chefe do Poder Executivo para, mediante decreto, expedir atos normativos, chamados regulamentos, compatíveis com a lei e visando desenvolvê-la”.

O Poder Executivo, para exercer de forma eficiente seu poder de administrador, necessita do fiel cumprimento das leis. É por isso a necessidade de regulamentação em casos onde o texto da lei gere dúvidas. Sem a regulamentação, determinadas leis podem não atingir sua finalidade: o interesse público.

²⁵ MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 15. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 123.

²⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 24 ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 91.

²⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 25 ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 55.

²⁸ GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 16 ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 172.

Ainda nesse viés, José dos Santos Carvalho Filho²⁹ afirma ser inconstitucional a omissão regulamentadora, dada a sua importância para o mundo jurídico.

No entendimento do autor:

“[...] na verdade, a omissão regulamentadora é inconstitucional, visto que, em última análise, seria o mesmo que atribuir ao Executivo o poder de legislação negativa em contrário, ou seja, de permitir que sua inércia tivesse o condão de estancar a aplicação da lei, o que, obviamente, ofenderia a estrutura dos Poderes da República”.

Esse poder conferido ao Executivo é uma obrigação da qual ele não pode se esquivar. Assim, aduz José dos Santos Carvalho Filho³⁰:

“O Executivo não pode se eximir de regulamentar a lei no prazo que lhe foi assinado. Cuida-se de poder-dever de agir, não se reconhecendo àquele Poder mera faculdade de regulamentar a lei, mas sim dever de fazê-lo para propiciar sua execução”.

A expedição de regulamentos, entretanto, não pode se dar em todas as situações. O próprio legislador vai discernir quanto à necessidade da expedição de um regulamento.

Pondera, quanto à necessidade de expedição, Odete Medauar³¹. No entendimento da autora:

“[...] se a lei silencia a respeito da expedição de um regulamento, é possível que este seja desnecessário a sua execução. Se a execução da lei depender da sua explicitação ou de providências e medidas administrativas a serem fixadas em regulamento, deverá este ser expedido, cabendo ao Chefe do Executivo realizar tal avaliação”.

De acordo com o objetivo do regulamento, a doutrina o classifica como regulamento executivo ou autônomo. Entretanto, a figura do regulamento autônomo não é unânime perante os doutrinadores, apesar de todos fazerem menção a ele.

Quando o Chefe do Executivo edita regulamento para dar à lei sua fiel execução, tem-se um regulamento executivo. Nesse sentido, afirma Diogenes Gasparini³²: o

²⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 25 ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 49.

³⁰ *Ibidem*, p.49.

³¹ MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 15 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 123.

regulamento executivo “presta-se, pois, a efetivar a exequibilidade da lei, particularizando-a de modo a torná-la praticável no que respeita à sua generalidade e abstração ou no que concerne ao procedimento a ser observado na sua aplicação”.

Os regulamentos executivos possuem uma característica fundamental para assim serem considerados. São proibidos de trazerem uma situação não abordada na lei. Entende dessa forma Di Pietro³³ ao afirmar que o regulamento executivo:

“[...] não pode inovar na ordem jurídica, criando direitos, obrigações, proibições, medidas punitivas, até porque ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei, (...) ele tem que se limitar a estabelecer normas sobre a forma como a lei vai ser cumprida pela Administração”.

Já os regulamentos autônomos, são espedidos na intenção de regulamentar, de forma genérica e abstrata, matérias de competência do Poder Executivo. Diogenes Gasparini³⁴ os conceitua como “aqueles editados pela autoridade competente para dispor sobre matérias constitucionalmente reservadas ao Executivo”.

A figura do regulamento autônomo, segundo Di Pietro³⁵ “inova na ordem jurídica, porque estabelece normas sobre matérias não disciplinadas em lei; ele não completa nem desenvolve nenhuma lei prévia”.

José dos Santos Carvalho Filho³⁶ refuta a ideia do regulamento autônomo justamente por inovar no mundo jurídico. Segundo o autor:

“Está à mostra em nosso sistema político que ao Executivo foi apenas conferido o poder regulamentar derivado, ou seja, aquele que pressupõe a edição de lei anteriormente promulgada, que necessita do seu exercício para viabilizar a efetiva aplicação de suas normas”.

Para Di Pietro³⁷:

³² GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 16 ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 176.

³³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 24 ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 92.

³⁴ GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 16 ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 177.

³⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 24 ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 92.

³⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo ed.** 25. São Paulo: Atlas, 2012. p. 62.

³⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 24 ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 93.

“[...] excluída a hipótese do artigo 84, VI, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, só existe o regulamento de execução, hierarquicamente subordinado a uma lei prévia, sendo ato de competência privativa do Chefe do Poder Executivo”.

Para a autora, quando o Chefe do Executivo Federal edita atos para organizar o funcionamento da Administração Federal, desde que não importe em aumento de despesas nem criação e extinção de cargos públicos ou de funções públicas, eles serão considerados regulamentos autônomos.

A diferença entre o regulamento autônomo e o executivo é basicamente uma: esse não inova no mundo jurídico, ou seja, não cria nem restringe direitos. Já aquele inova, podendo criar ou restringir direitos.

2.4 Poder de polícia

A Administração Pública, objetivando o interesse público, pode limitar ou regular determinados atos dos particulares. Tal atributo está previsto no art. 78 do Código Tributário Nacional³⁸:

“Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos”.

No exercício do poder de polícia, o interesse público deve ser analisado de forma mais ampla possível. O interesse público, segundo Di Pietro³⁹, “diz respeito aos mais variados setores da sociedade, tais como segurança, moral, saúde, meio ambiente, defesa do

³⁸ BRASIL. Lei nº 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**. Disponível em <<http://www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/codtributnaci/ctn.htm>> Acesso em 15 out 2012.

³⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 24. São Paulo: Atlas, 2011. p. 108.

consumidor, patrimônio cultural, propriedade”. Por essa amplitude, segundo Di Pietro⁴⁰, “a divisão da polícia administrativa em vários ramos: polícia de segurança das florestas, das águas, de trânsito, sanitária etc”.

Pelas palavras da autora, percebe-se a importância da atuação do Estado nos mais diferentes seguimentos da sociedade. O Poder Público deve se fazer presente nos mais diversificados ramos, pois em todos eles existe a possibilidade da sociedade ser prejudicada por atos de particulares. Assim, é imprescindível a atuação do Estado fiscalizando e impondo limites.

Essa prerrogativa é bastante importante e deve ser observada pelos agentes com cuidado. A restrição da liberdade e da propriedade de um cidadão somente é aceito em detrimento do interesse público. Apenas com essa justificativa – interesse público – tolera-se a restrição da liberdade e propriedade.

O poder de polícia é, sem dúvida, de extrema importância para a manutenção da ordem social, pois, segundo José dos Santos Carvalho Filho⁴¹, o poder de polícia é “a prerrogativa de direito público que, calcada na lei, autoriza a Administração Pública a restringir o uso e o gozo da liberdade e da propriedade em favor do interesse da coletividade”.

O exercício do poder de polícia, dada a sua relevância como um instrumento de manutenção da ordem social, está limitado, não somente pelas leis do ordenamento jurídico, mas também, e principalmente, pelos princípios constitucionais e gerais do direito público.

A importância de se observar os princípios de direito público é destacada por Fábio Bellote Gomes⁴². Segundo o autor:

“[...] o poder de polícia é um poder administrativo destinado à manutenção da ordem social e jurídica, e, por conseguinte, da própria ordem pública, estando seu exercício diretamente influenciado pelos princípios da Administração Pública”.

⁴⁰ Ibidem, p. 108.

⁴¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 25. São Paulo: Atlas, 2012, p. 73.

⁴² GOMES, Fábio Bellote. **Elementos de direito administrativo**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 79.

O poder de polícia possui três características, a saber: a discricionariedade ou vinculação, a auto-executoriedade e a coercibilidade.

O atributo da discricionariedade é perceptível quando a lei deixa ao agente público a possibilidade de escolher dois elementos: o motivo e o objeto. Quando houver a possibilidade de apreciar esses dois elementos, o poder de polícia poderá ou não ser exercido. Nessa situação, há discricionariedade.

Assim, segundo José dos Santos Carvalho Filho⁴³, “é nessa valoração do órgão administrativo sobre a conveniência e oportunidade [...] que está a discricionariedade do poder de polícia”.

Já na vinculação, o legislador, ao elaborar a lei, já previu todas as situações possíveis para um determinado caso. Assim, o agente público não fará nenhum juízo de valor. Cabe a ele, uma vez preenchidos ou não determinados requisitos pelo particular, agir como determina a lei. Ou seja, o poder é vinculado.

A auto-executoriedade é a possibilidade de a Administração fazer valer a prerrogativa do poder de polícia pelos seus próprios meios. Diante de determinada situação, a Administração, em razão da auto-executoriedade, não necessita de autorização para agir. Se houver previsão legal, ela está apta a fazê-lo.

Nesse condão, Diogenes Gasparini⁴⁴ assenta:

“A Administração Pública pode promover, por seus próprios meios, humanos e materiais, a submissão do administrado às determinações editadas, para vê-lo conformado à legislação a que deve obediência, sem necessidade de recorrer a qualquer outro poder”.

Os administrados devem obediência à lei. Eles estão o tempo todo submissos a ela. Em situações onde o indivíduo deve cumpri-la e não o faz, a Administração Pública pode utilizar seus próprios meios para a fazer lei ser cumprida pelo cidadão.

Importante frisar a previsão legal. Assim, continua Gasparini⁴⁵:

⁴³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 25 ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 83.

⁴⁴ GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 16 ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 186.

“[...] Se inexistente a previsão legal e não se tratar de situação de emergência, caracterizada pela urgência de pronto atendimento, e, ainda assim, for necessária à adoção de tal ou qual medida, a Administração Pública deve valer-se do Judiciário”.

O Poder Público, ao se deparar com uma situação urgente, pode recorrer ao Judiciário para fazer valer o interesse público, caso não haja texto regulamentando a situação emergencial.

Ainda nesse contexto, para que a Administração esteja autorizada a agir de pronto, Celso Antônio Bandeira de Mello⁴⁶ aduz: “basta que o particular se encaixe em alguma das seguintes situações previstas: a) haver autorização expressa em lei; b) quando a adoção da medida for urgente para o interesse público e não for possível esperar pela pronúncia do Judiciário; e c) quando não houver outra forma de direito de assegurar a satisfação do interesse público”.

Mesmo a Administração Pública agindo de pronto, o administrado tem a possibilidade de recorrer ao Judiciário para reaver o seu direito, se for o caso. Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello⁴⁷:

“É óbvio, todavia, que em todas as hipóteses os particulares podem sempre recorrer ao Poder Judiciário para sustar as providências administrativas que tenham fundado receio de vir a sofrer em desconformidade com a lei ou para obter as reparações devidas quando, da atuação ilegal da Administração, venham sofrer danos causados a pretexto do exercício do poder de polícia”.

Quanto à coercibilidade, a Administração, se necessário for, pode usar a força para fazer valer sua vontade sobre os particulares. Assim, ressalta José dos Santos Carvalho Filho⁴⁸: “A Polícia Administrativa, como é natural, não pode curvar-se ao interesse dos administrados de prestar ou não obediência às imposições. Se a atividade decorre de um poder [...] há de ser desempenhada de forma a obrigar a todos a observarem seus comandos”.

⁴⁵ GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 16 ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 186.

⁴⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 835.

⁴⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 835.

⁴⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 25 ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 112.

Para Di Pietro⁴⁹, a coercibilidade e a auto-executoriedade estão associadas. Aduz a autora: “A coercibilidade é indissociável da auto-executoriedade. O ato de polícia é auto-executório porque dotado de força coercitiva”.

2.5 Uso do poder

Dessa forma, a Administração Pública, para fazer valer suas vontades, respeitado os limites legais, pode fazer uso do poder. Ao lançar mão sobre tal prerrogativa, além de ser obrigada a respeitar o interesse público, ela não está autorizada a fazê-lo de forma ilimitada.

Nesse diapasão, segundo Diogenes Gasparini⁵⁰: “o uso do poder só se legitima quando normal, isto é, quando aplicado para a consecução de interesses públicos e na medida em que for necessário para tais interesses”.

Ao fazer uso do poder, pode ocorrer de o agente ultrapassar os limites legais para alcançar os objetivos da Administração.

Quando o uso do poder for ilimitado, de acordo com Diogenes Gasparini⁵¹, ele “torna ilegal, total ou parcialmente, o ato administrativo ou irregular sua execução”. Assim, continua o autor, “na primeira hipótese, há *desvio de finalidade* ou *excesso de poder*, conforme a ilegalidade seja total ou parcial, enquanto, na segunda, há *abuso de poder*”.

Entretanto, Segundo Hely Lopes Meirelles⁵², “o gênero *abuso de poder* ou *abuso de autoridade* reparte-se em duas espécies bem caracterizadas: o *excesso de poder* e o *desvio de finalidade*”.

2.6 Abuso de poder

Quando o ato, seja ele legal ou ilegal, está sendo executado, se feito de forma irregular, caracteriza o abuso de poder. Diogenes Gasparini⁵³ perfilha: “o abuso de poder é toda ação que torna irregular a execução do ato administrativo, legal ou ilegal”.

⁴⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 24 ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 109.

⁵⁰ GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 16 ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 194.

⁵¹ GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 16 ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 194 e 195.

⁵² MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 37. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 114.

Há determinadas situações nas quais o ato administrativo é editado em completa conformidade com a lei. Entretanto, o agente público, ao executá-lo, pode fazer de tal maneira onde o ato, editado em conformidade com o ordenamento jurídico, se torne um ato viciado, ou seja, um ato ilegal. Quando assim ocorrer, o abuso de poder ficará evidenciado.

Por sua vez, Fábio Bellote Gomes⁵⁴ aduz: “há situações em que o ato administrativo é, em princípio, legal, mas a sua execução por parte dos agentes públicos ou concessionários e permissionários do Poder Público dá-se de modo irregular” e, quando assim ocorrer, ficará caracterizado o abuso de poder.

Mesmo competente para praticar o ato administrativo, o agente, se o fizer excedendo os limites previstos, configurará o abuso de poder. Ou seja, não importa se o agente é ou não competente. O fator preponderante para identificar a ocorrência ou não do abuso de poder é a forma como se dá a execução do ato.

Nesse sentido, perfilha Fábio Bellote Gomes⁵⁵:

“Assim, ocorre o abuso de poder ou abuso de autoridade quando o agente público, embora competente, ao executar o ato administrativo (que em si pode ser legal ou ilegal), excede os limites de suas atribuições legais na prática do ato. [...] O abuso de poder ou abuso de autoridade relaciona-se exclusivamente aos aspectos materiais do ato administrativo”.

2.6.1 *Excesso de poder*

O agente público competente para praticar determinado ato, quando o faz de forma a extrapolar o legalmente permitido, comete o chamado excesso de poder.

Assim, nas palavras de Hely Lopes Meirelles⁵⁶:

“O excesso de poder ocorre quando a autoridade competente para praticar o ato, vai além do permitido e exorbita no uso de suas faculdades administrativas. Excede, portanto, sua competência legal e, com isso, invalida o ato, porque ninguém pode agir em nome da administração fora do que a lei lhe permite”.

⁵³ GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 16 ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 200.

⁵⁴ GOMES, Fábio Bellote. **Elementos de direito administrativo**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 88.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 89.

⁵⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 37 ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 114.

Nos casos de excesso de poder, o ato praticado pelo agente público é parcialmente ilegal, pois ele foi praticado por quem de fato é competente, mas fora de seus limites.

Assim assevera Fábio Bellote Gomes⁵⁷: “[...] o ato administrativo em que se verifica o excesso ou abuso de direito não é totalmente ilegal, visto que parte dele está em conformidade com a lei”.

Continua Fábio Bellote Gomes⁵⁸: “no excesso de poder ou abuso de direito, em princípio, o ato administrativo é válido naquilo em que não exceder os limites legais, salvo se o próprio excesso, em seu conteúdo, viciá-lo integralmente”. Assim, fica demonstrado a ilegalidade parcial ou total de um ato editado com excesso de poder.

Um ato considerado ilegal em razão de excesso de poder pode ser validado, desde que nenhum terceiro seja prejudicado. Nesse caso, basta o agente competente convalidá-lo. Assim afirma Lucas Rocha Furtado⁵⁹. Segundo o autor, é “admitida a correção do vício por meio da convalidação do ato, desde que não haja prejuízo para terceiro”.

2.6.2 *Desvio de finalidade*

O agente público competente, ciente do interesse da sociedade, deve agir de modo sempre a atingi-lo. O desvio de finalidade ocorre justamente quando o agente público competente, ao exercer ou não determinado ato administrativo, o faz objetivando fim diverso ao do interesse da sociedade ou da lei.

Dessa forma, Hely Lopes Meirelles⁶⁰ assevera:

“[...] o desvio de finalidade ou de poder verifica-se quando a autoridade, embora atuando nos limites de sua competência, pratica o ato por motivos ou com fins diversos dos objetivados pela lei ou exigidos pelo interesse público”.

⁵⁷ GOMES, Fábio Bellote. **Elementos de direito administrativo**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 88.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 88.

⁵⁹ FURTADO, Rocha Lucas. **Curso de direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 632.

⁶⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 37 ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 115.

O agente público ao se desviar da finalidade do interesse público, segundo o autor, comete uma “violação ideológica da lei, ou, por outras palavras, a violação moral da lei, colimando o administrador público fins não queridos pelo legislador, ou utilizando motivos e meios imorais para a prática de um ato aparentemente legal”.

Além de transgredir a lei, o agente, quando pratica um ato com desvio de finalidade vai contra um princípio previsto na Carta Maior, o princípio da moralidade. Fica claro a gravidade desse tipo de abuso de poder.

É grave em razão de o agente utilizar sua competência para dar finalidade diversa daquela desejada pelo legislador. Ele se apresenta como o Estado, mas age de forma a excluir os interesses públicos em prol de interesses próprios ou de terceiros.

Por assim ser, aduz Lucas Rocha Furtado⁶¹: quando assim ocorrer, não há que se falar em convalidação. Segundo o autor, “Trata-se de vício a ser considerado, como regra, insanável e, portanto, insusceptível de convalidação”. Dessa forma, o ato é nulo.

Quanto à anulação ou não de um ato, uma distinção bastante elucidativa entre desvio de finalidade e desvio de poder é feita por Diogenes Gasparini⁶². Segundo o autor:

“No desvio de finalidade o ato administrativo é ilegal por inteiro. Não há como aproveitá-lo. É ato nulo e, como tal, é assim entendido pela doutrina e pela jurisprudência. No excesso de poder não se dá o mesmo. O ato não é nulo por inteiro; prevalece naquilo que não exceder, salvo se o excedente comprometê-lo por integralmente”.

Quando o ato é ilegal, ele ofende completamente o ordenamento jurídico. Não se fala em validação do ato. Ele deve ser retirado do mundo do direito. Entretanto, quando o ato não atinge completamente o ato jurídico, ele pode ser validado. Para tanto, é necessário um agente competente para tal.

⁶¹ FURTADO, Rocha Lucas. **Curso de direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 633.

⁶² GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 16 ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 197.

3 TRIBUTO

3.1 Conceito

O conceito de tributo pode ser encontrado no próprio Código Tributário Nacional⁶³. No art. 3 do referido código tem-se: “tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”.

Depreende-se daí que o tributo é uma prestação: a) pecuniária, por se tratar de uma transmissão de riqueza; b) compulsória, em razão do poder de império do Estado; c), paga em dinheiro ou por determinada prestação que a ele se equivale; d) que não constitua sanção de ato ilícito – decorrente de atos lícitos –; e) instituída em lei, onde somente a lei pode instituir um tributo; e f) cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada, vez que, uma vez instituído, o Estado tem o dever de recolhê-lo.

Nesse sentido, Paulo de Barros Carvalho⁶⁴ aduz:

“[...] prestação pecuniária compulsória quer dizer o comportamento obrigatório de uma prestação em dinheiro, afastando-se, de plano, qualquer cogitação inerente às prestações voluntárias” e por isso, segue o autor, “independem da vontade do sujeito passivo, que deve efetivá-la, ainda que contra seu interesse”.

É pacificado o pagamento do tributo em dinheiro. Porém, há doutrinadores que entendem haver a possibilidade do contribuinte efetuar o pagamento por algo equivalente a moeda.

Nesse sentido, Kiyoshi Harada⁶⁵, ao analisar o conceito do Código Tributário Nacional, entende: “a forma usual de satisfazer o tributo é em moeda corrente;

⁶³ BRASIL. Lei nº 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**. Disponível em <<http://www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/codtributnaci/ctn.htm>> Acesso em 15 out 2012.

⁶⁴ CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 23 ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 57.

⁶⁵ HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 19 ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 304.

porém, nada impede que possa o pagamento do tributo ser feito por algo equivalente à moeda, desde que a legislação ordinária de cada entidade tributante assim o determine”.

No entendimento do autor, o pagamento em moeda é a regra. Porém, pode haver exceções. Para tal, é o ente responsável pela instituição do tributo que deve estabelecer outras formas possíveis na própria lei ordinária instituidora do tributo. É necessário, também, a equivalência à moeda corrente. Não pode o legislador optar por qualquer forma de pagamento.

Por compulsório, deve-se entender o pagamento do tributo independentemente da vontade do contribuinte. Ele querendo ou não, desde que preenchidos os requisitos da lei instituidora do tributo, irá pagá-lo.

Segundo Sérgio Pinto Martins⁶⁶, “compulsório não quer dizer obrigatório, mas significa que independe da vontade da pessoa de contribuir. A pessoa não paga o tributo porque quer ou gosta. Se isso ocorresse, não pagaria tributo”.

O cidadão não tem a possibilidade de escolha. Enquadrado na situação determinante do pagamento do tributo, ele deverá fazê-lo. Uma vez na situação, não é possível evitar o pagamento. O não pagamento importará nas sanções previstas em lei e o Estado deverá se valer de meios legais para recolher o valor devido quando o contribuinte não efetuar o pagamento.

Segundo Paulo de Barros Carvalho⁶⁷, o fato de um tributo não se constituir uma sanção de ato ilícito é relevante, pois:

“[...] uma vez que os acontecimentos ilícitos vêm sempre atrelados a uma providência sancionatória e, fixando o caráter lícito do evento, separa-se, com nitidez, a relação jurídica do tributo da relação jurídica atinente às penalidades exigidas pelo descumprimento de deveres tributários. Como são idênticos os vínculos, isoladamente observados, é pela associação ao fato que lhe deu origem que vamos conhecer a índole da relação”.

⁶⁶ MARTINS, Sérgio Pinto. **Manual de direito tributário**. 11 ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 79.

⁶⁷ CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 23 ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 58.

Diferentemente das multas, o pagamento de um tributo não pode ter o caráter sancionador. A obrigação de pagá-lo não decorre de um ato ilícito praticado pelo contribuinte, mas sim de uma conduta prevista na legislação onde, uma vez praticada, irá acarretar, para o contribuinte, o pagamento de determinado tributo. Os atos geradores do tributo são todos lícitos. O contribuinte é compelido ao pagamento de tributos por enquadrar-se em situações previstas em lei.

O princípio da legalidade impede a cobrança de tributos não previstos em lei. Para se exigir um tributo, ele deve estar previsto legalmente.

Assim elucida Sérgio Pinto Martins⁶⁸:

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

Ao instituir um tributo, para evitar controvérsias e ilegalidades na arrecadação, o legislador deve prestar bastante atenção e saber exatamente qual será o fato gerador e quem se enquadrará nele. O princípio da legalidade tributária é um importante instituto por meio do qual se garante à sociedade o não cometimento de iniquidades.

Finalmente, conforme Kiyoshi Harada⁶⁹, a cobrança do tributo mediante atividade administrativa vinculada significa que “a cobrança do tributo só se processa por meio de atos administrativos vinculados, isto é, sem qualquer margem de discricção do agente público, que deverá portar-se fielmente como prescrito no mandamento legal”.

O agente responsável pela cobrança do tributo não pode agir de qualquer maneira. Ele está adstrito aos procedimentos legais estabelecidos pela legislação ordinária, pelos princípios do direito e, principalmente, pela Constituição Federal. Não existe margem de escolha. A vinculação é total.

⁶⁸ MARTINS, Sérgio Pinto. **Manual de direito tributário**. 11 ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 80.

⁶⁹ HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 19 ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 305.

3.2 Espécies de tributos – art. 5º do Código Tributário Nacional

Segundo o art. 5º da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, que dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional⁷⁰, tributos são impostos, taxas e contribuições de melhoria.

3.2.1 Impostos e o Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA

Um imposto, para ser instituído, não necessita, como fato gerador, de uma atividade prestada pelo Estado. Prevê o art. 16 do CTN⁷¹: “imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independentemente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte”. Tal característica é ímpar dos impostos e serve para distingui-lo dos demais tributos.

Assim, Vittorio Cassone⁷² afirma: “a inexistência de contraprestação, por parte do Estado (U-E-DF-M), em favor da pessoa obrigada ao pagamento do imposto, é o aspecto que distingue o imposto das outras espécies tributárias”.

O Estado não precisa prestar alguma atividade para instituir determinado imposto. Nesse tipo de tributo, ressalta-se a importância do contribuinte se enquadrar em uma situação prevista em lei caracterizadora de um fato gerador de imposto e não à sua vinculação a um ato do Estado.

O contribuinte não deve esperar nenhuma contraprestação direta do Poder Público. Não há nenhuma atividade prestada pelo Estado justificando o pagamento de algum imposto.

Coaduna com tal entendimento Luciano Amaro⁷³. Segundo o autor:

⁷⁰ BRASIL. Lei nº 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**. Disponível em <<http://www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/codtributnaci/ctn.htm>> Acesso em 15 out 2012.

⁷¹ BRASIL. Lei nº 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**. Disponível em <<http://www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/codtributnaci/ctn.htm>> Acesso em 15 out. 2012.

⁷² CASSONE, Vittorio. **Direito tributário: fundamentos constitucionais da tributação, definição de tributos e suas espécies, conceito e classificação dos impostos, doutrina, prática e jurisprudência**. 21 ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 54.

“o fato gerador do imposto é uma situação (por exemplo, aquisição de renda, prestação de serviços etc.) que não supõe nem se conecta com nenhuma atividade do Estado. [...] Ou seja, para exigir imposto de certo indivíduo, não é preciso que o Estado lhe preste algo determinado. [...] Se o fato gerador do imposto não é um ato do Estado, ele deve configurar uma situação à qual o contribuinte se vincula”.

Quando o contribuinte se encaixa numa situação pré-estabelecida em lei, é devido o imposto. O legislador, ao instituir determinado imposto, não se preocupa com alguma contraprestação do Estado. O objeto do imposto é uma situação genérica pensada para coletividade e onde não haja nenhuma atuação específica do Estado. Por ser genérica, qualquer contribuinte está sujeito à sua prestação, desde que se enquadre nos requisitos da lei.

A base legal para a instituição do imposto sobre propriedade de veículos automotores por parte dos entes da Federação é o art. 155, III, da Constituição Federal de 1988⁷⁴ que prevê:

“Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

[...]

III - propriedade de veículos automotores”.

No Distrito Federal, o IPVA foi instituído pela Lei Distrital nº 7.431 de 1985⁷⁵.

O fato gerador do IPVA é a propriedade do veículo automotor. Ou seja, o contribuinte ao adquirir um veículo automotor está, automaticamente, sujeito ao pagamento desse imposto. Ele é um imposto incidente simplesmente sobre o patrimônio do sujeito.

Nesse sentido, afirma Gladston Mamede⁷⁶:

⁷³ AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. 18 ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 52.

⁷⁴ BRASIL. (Constituição 1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 2012. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 25 out. 2012.

⁷⁵ BRASIL. Lei nº 7.431, de 17 de dezembro de 1985. **Institui no Distrito Federal o imposto sobre a propriedade de veículos automotores e dá outras providências**. Brasília, 1985. Disponível em <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-7431-17-dezembro-1985-368048-normaatualizada-pl.pdf>>. Acesso em 15 out. 2012.

⁷⁶ MAMEDE, Gladston. **IPVA: imposto sobre a propriedade de veículos automotores**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 60.

“Em se tratando de veículo automotor novo, disponibilizado para a alienação nos revendedores, autorizados ou não, seja de fabricação nacional, seja de fabricação estrangeira, o fato gerador ocorre na data de sua aquisição por consumidor ou quando da incorporação ao ativo permanente”.

A IPVA somente é devido ao consumidor final do produto, ou seja, àquele que o adquire no intuito de adicioná-lo ao seu patrimônio. A partir do momento no qual o cidadão compra um veículo automotor, ele enquadra-se no fato gerador e, assim, o imposto é devido.

A fiscalização tributária, no tocante ao IPVA, é, de certo modo, eficaz, pois o legislador permitiu à Fazenda celebrar convênios com os Departamentos de Trânsito, conforme aduz Gladston Mamede⁷⁷:

“Quando são veículos automotores cuja circulação está submetida à fiscalização de órgãos públicos específicos, como os Departamentos de Trânsito – DETRAN [...] a colaboração entre esses e a Fazenda pode produzir excelentes resultados. [...] os Departamentos Estaduais de Trânsito, através dos certificados de registro e licenciamento de veículo, que somente são emitidos com o recolhimento do tributo, cumprem um papel facilitador incontestável da fiscalização tributária. O legislador estadual bem sabe dessas facilidades e procura beneficiar-se delas, prevendo, não raro, convênios com órgãos de registro”.

A fiscalização feita por convênio, se respeitada a legislação é, sem dúvida, legal. Entretanto, a forma como é feita a cobrança do imposto devido pode ser considerada ilegal.

Ciente da ineficiência do Estado para promover o pagamento do referido imposto, o legislador, ao instituir o Código de Trânsito Brasileiro⁷⁸, previu no seu art. 230, inciso V, multa e apreensão dos veículos que trafegarem sem o Certificado de Registro e Licenciamento de Veículos – CRLV correspondente ao ano em exercício.

⁷⁷ MAMEDE, Gladston. **IPVA: imposto sobre a propriedade de veículos automotores**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 158.

⁷⁸ BRASIL. Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997. **Institui o Código de Trânsito Brasileiro**. Brasília, 1997. Disponível em <<http://www.tributosdodf.com.br/index.php/content/view/24827.html>>. Acesso em 17 out. 2012.

O Certificado de Registro e Licenciamento de Veículos – CRLV (documento de porte obrigatório do proprietário do veículo), de acordo com o art. 2º da Instrução nº 36, de 26 de janeiro de 2012⁷⁹, só é expedido após o pagamento do:

- I) Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores- IPVA; das
- II) Multas de trânsito e ambientais; do
- III) Seguro Obrigatório de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via terrestre- DPVAt; e da
- IV) Renovação do Licenciamento Anual de Veículos Automotores, conforme a Lei nº 3932/2006.

Ou seja, mesmo que o contribuinte não tenha nenhuma multa com pendência de pagamento e tenha efetuado o pagamento do DPVAt e da Renovação do Licenciamento Anual de Veículos Automotores, sem o pagamento do IPVA até a data do seu vencimento, além de ser multado, não terá em mãos o Certificado de Registro e Licenciamento de Veículos, pois a sua expedição é condicionada, também, ao pagamento do IPVA. Assim, a apreensão do veículo acontecerá por falta de pagamento do IPVA.

3.2.2 *Taxas*

As taxas possuem como fato gerador o efetivo poder de polícia ou a prestação de serviço público divisível e específico. Nessa situação, o Estado atua de forma dirigida ao contribuinte. Não se trata mais de uma situação genérica à coletividade, como nos impostos. Nesse tipo de tributo, o contribuinte efetua o pagamento em razão de utilizar alguma prestação de serviço do Estado.

Diferentemente dos impostos, não é necessário o enquadramento do contribuinte a determinada situação prevista em lei. A simples disponibilidade de um serviço é o fator gerador desse tributo.

⁷⁹ BRASIL. **Instrução nº 36, de 26 de janeiro de 2012**. Brasília, 2012. Disponível em <<http://www.tributosdodf.com.br/index.php/content/view/24827.html>>. Acesso em 17 out. 2012.

Nesse diapasão, Luciano Amaro⁸⁰ afirma: “o fato gerador da taxa não é um fato do contribuinte, mas um fato do Estado. O Estado exerce determinada atividade e, por isso, cobra a taxa da pessoa a quem aproveita aquela atividade”.

Somente será obrigado a pagar o referido tributo quem usufruir da atividade exercida pelo Estado. Quem não o fizer, está isento de pagamento.

A diferença básica entre imposto e taxa é trazida, também, por Luciano Amaro⁸¹. Segundo o autor:

“as atividades gerais do Estado devem ser financiadas com impostos, arrecadados de toda a coletividade, há outras atividades estatais, que dada sua divisibilidade e referibilidade a um indivíduo ou a um grupo de indivíduos determinável, podem ser financiadas por tributos pagos pelos indivíduos a que essas atividades estatais se dirigem”.

Em relação ao poder de polícia, as taxas são tributos devidos por quem quer gozar de determinados direitos – limitados – que podem afetar, de forma indireta ou direta, a coletividade. Assim, o Estado, sempre em prol do interesse público, para conceder a ampliação de desses direitos a algum cidadão, o submete a determinados requisitos.

Nesse momento ocorre o fato gerador do tributo, quando o cidadão recorre ao Estado para se tornar apto a exercer algum direito. A partir desse momento, o recolhimento da taxa é obrigatório.

Tal entendimento é perfilhado por Luciano Amaro⁸². De acordo com o autor:

“Há certos direitos cujo exercício deve ser conciliado com o interesse público, cabendo ao Estado policiar a atuação do indivíduo. [...] Esses direitos (de construir, de portar arma, de viajar etc.), porque podem afetar o interesse da coletividade, sofrem limites e restrições de ordem pública. A taxa de polícia é cobrada em razão da atividade do Estado, que verifica o cumprimento das exigências legais pertinentes e concede a licença, a autorização, o alvará etc.”.

⁸⁰ AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. 18 ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 53.

⁸¹ *Ibidem*, p. 54.

⁸² *Ibidem*, p. 55.

Ainda sobre a taxa de polícia é importante destacar: o poder de polícia, num aspecto amplo, não é um fato gerador de tributo, mas somente aquele dirigido a determinado cidadão.

Nesse sentido, Roque Antonio Carrazza⁸³ afirma:

“não é qualquer ato de polícia que autoriza a tributação por meio desta modalidade de taxa, mas tão-somente o que se consubstancia num agir concreto e específico da Administração, praticado com base em lei, que levanta uma abstenção ou que mantém ou fiscaliza uma exceção já existente. O simples exercício do poder de polícia – tornamos a repetir – não enseja a cobrança da taxa de polícia”.

Em relação às taxas de serviços, deve haver uma atuação estatal – um serviço público – prestada diretamente a alguém. Não é necessária a efetiva prestação do serviço ao cidadão. Desde que o serviço esteja disponível para uso ou em potencialidade, ensejará o fato gerador de tributo.

Dessa forma, afirma Vittorio Cassone⁸⁴: “a potencialidade se dá quando, sendo de utilização compulsória, o serviço público é posto à disposição do contribuinte mediante atividade administrativa”.

Ainda de acordo com Cassone⁸⁵, a situação pode ser exemplificada tomando por base o serviço público de esgoto e água. Segundo ele, “havendo rede (condição para ser considerado serviço público), a água está ali, à disposição do contribuinte, bastando abrir a torneira”. Ao abrir a torneira, haverá o uso efetivo de um serviço disponível para o contribuinte.

3.2.3 Contribuições de melhoria

O fato gerador desse tributo é a valorização financeira de um imóvel particular em decorrência de uma obra pública. O Estado, sempre objetivando o interesse público, ao promover melhorias na infra-estrutura de determinada cidade ou região, por

⁸³ CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de direito constitucional tributário**. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 549.

⁸⁴ CASSONE, Vittorio. **Direito tributário: fundamentos constitucionais da tributação, definição de tributos e suas espécies, conceito e classificação dos impostos, doutrina, prática e jurisprudência**. 21 ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 63 - 64.

⁸⁵ *Ibidem*, p. 64.

consequência, ajudará na valorização econômica daquela região. Assim, os imóveis, por natural, também serão valorizados. Essa valorização é devida ao Estado, pois sem a obra pública, ela não aconteceria.

Assevera Roque Antonio Carrazza⁸⁶:

“a atuação estatal só pode consistir numa obra pública que causa valorização imobiliária, isto é, que aumenta o valor de mercado dos imóveis localizados em suas imediações. [...] a contribuição de melhoria, embora decorra de obra pública, depende, para nascer, de um fator intermediário: a valorização do imóvel do contribuinte, em razão desta atuação estatal”.

Por óbvio, não é qualquer obra pública que enseja na tributação. Somente pode se falar em fato gerador da instituição desse tributo as obras determinantes da valorização dos imóveis daquela região.

Obras públicas quando não influenciarem no valor dos imóveis, não justificam a cobrança desse tributo, pois ensejaria enriquecimento ilícito do Estado. Da mesma forma, as obras que valorizarem e não forem consideradas como fator gerador de tributo, pode ensejar o enriquecimento ilícito dos que forem beneficiados.

Dessa forma, Sérgio Pinto Martins⁸⁷ afirma: “o objetivo da contribuição de melhoria é recuperar o investimento feito pelo fisco na obra pública. Visa evitar que o contribuinte tenha também um enriquecimento em decorrência de obra pública”.

Destaca-se a importância do imposto ser instituído na proporção da valorização, de modo a proteger o contribuinte de excessos, bem como proteger o Estado de prejuízos. Assim, Sérgio Pinto Martins⁸⁸ discorre:

“A contribuição não pode ser cobrada em limites superiores à despesa realizada ou ao acréscimo de valor resultante do benefício causado ao imóvel, em razão de que se trata de contribuição decorrente da valorização do imóvel [...] O contribuinte tem de pagar aquilo que proporcionalmente houve de valorização em seu imóvel e nada mais além disso”.

⁸⁶ CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de direito constitucional tributário**. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 570.

⁸⁷ MARTINS, Sérgio Pinto. **Manual de direito tributário**. 11 ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 99.

⁸⁸ *Ibidem*, p. 101.

Em razão da contribuição de melhoria ser cobrada no intuito do Estado recuperar determinado investimento feito numa região, é impensável o pagamento do valor mais alto do investido.

4 EXCESSO DE PODER NA APREENSÃO DOS VEÍCULOS POR FALTA DE PAGAMENTO DO IPVA

4.1 A fiscalização tributária e seus limites

Atualmente, se tem a impressão de esquecimento, por parte dos cidadãos, que a Carta Magna⁸⁹ preceituou no Título II, Capítulo I, os direitos e deveres individuais. Essa impressão é tida em razão de as pessoas cada vez mais cobrarem seus direitos e, em um número considerável de vezes, não agirem como é determinado na própria Constituição ou em leis esparsas.

Em matéria tributária, é dever do contribuinte, desde que enquadrado no fato gerador do tributo, pagá-lo. O pagamento do tributo devido é de suma importância para o Estado. A máquina estatal, claro, tem outras formas de arrecadação, mas os tributos compõem grande parte da riqueza do Estado.

A importância de pagamento de tributos foi bem explicitada por José Casalta Nabais⁹⁰. Segundo o autor:

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

Fica demonstrada claramente a necessidade, por parte do Estado, do pagamento dos tributos para manter seu aparelho funcionando. Mais, o Estado necessita desses pagamentos para concretizar os objetivos trazidos pela Constituição Federal de 1998.

⁸⁹ BRASIL. (Constituição 1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 2012. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 19 out. 2012.

⁹⁰ NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos**. Contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo. Coimbra: Almedina, 1998. p. 186.

Os tributos, mesmo sendo indispensáveis ao Estado, não podem ser instituídos de forma desregrada. Em sua obra, Reginaldo de França⁹¹ afirma: “o imposto deve ser justo, concebido segundo princípios da legalidade e da capacidade contributiva, dentre outros que emanam da Constituição Federal”.

Não apenas a instituição do tributo deve ser justa. A forma como ele será cobrado também. Arbitrariedades em um Estado Democrático de Direito é inadmissível, principalmente, em se tratando do patrimônio dos cidadãos.

Por isso a atividade de fiscalizar desempenhada de forma legal é de suma importância para a Administração Pública. Por meio dela, em matéria tributária, o Estado é capaz de verificar quem está ou não agindo em conformidade com os preceitos legais – pagamento de impostos – e, então, fazer a cobrança de forma justa e dentro dos limites legais.

Assim, determinado tributo somente pode ser instituído por lei. Uma vez instituído e ocorrendo o fato gerador para o contribuinte, esse está obrigado a pagá-lo, sob pena de responsabilidade.

É nesse momento no qual a atividade de fiscalização se faz necessária, pois é ela quem irá verificar se o contribuinte está respeitando a lei, ou seja, pagando o tributo devido. Importante destacar: essa atividade não é um privilégio da Administração Pública. Dessa forma, de acordo com Reginaldo de França⁹²:

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

Uma vez devido, segundo o autor, determinado tributo incorpora-se ao patrimônio do Estado, ou seja, passa a ser do patrimônio público. Assim, amparado pelo princípio da inalienabilidade do patrimônio público, o Estado não pode deixar de cobrá-lo. E, em razão disso, a Administração Pública necessita de meios para verificar se determinado tributo foi pago pelo contribuinte.

⁹¹ FRANÇA, Reginaldo de. **Fiscalização tributária: prerrogativas e limites**. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2012. p.156.

⁹² *Ibidem*, p.65.

No direito público, seja ele qual for o ramo (administrativo, tributário, penal etc), por mais que o Estado tenha supremacia sob os particulares e deva gozar de suas prerrogativas para alcançar o interesse público, no caso em discussão – pagamento de tributo –, ele não pode fazê-lo de qualquer forma.

Em razão do consagrado princípio da legalidade preconizado pela Lei Maior no artigo 37⁹³, qualquer ato do Estado, simples ou complexo, deve ser praticado sempre o respeitando.

Tal entendimento é coadunado com José Afonso da Silva⁹⁴. De acordo com o autor:

“O regime de garantias constitucionais condiciona a atividade administrativa, prescrevendo uma série de normas que procuram dar efetiva consistência ao princípio da legalidade, desde sua expressa e específica previsão no art. 37 em relação a toda e qualquer Administração Pública, direta, indireta ou fundacional, correlacionado aos princípios da impessoalidade, moralidade e publicidade, que o reforçam, até a afirmação dos princípios do ‘devido processo legal’ (art. 5º, LIV) e do contraditório em ‘processo administrativo’ (art. 5º, LV)”.

Até mesmo o Estado, ao desenvolver a atividade de fiscalização, por meio de seus agentes públicos administrativos competentes para tal, deve respeitar os limites estabelecidos na lei. Seus agentes devem respeitar as competências atribuídas a eles, também, por lei.

Nesse sentido, perfilha Deonísio Koch⁹⁵. Segundo o autor:

“Ao mesmo tempo em que o Estado é dotado de poderes para cobra tributos para o seu financiamento, sendo legítimo por lei a apropriar-se de parte das riquezas dos administrados, o Direito Tributário lhe impõe limites em sua competência tributária, não permitindo que os governos ou autoridades tributantes exercitem as suas ganancias arrecadatórias, suprimindo o tesouro de recursos abundantes para garantir uma administração pomposa, com o exaurimento das riquezas da população.”

⁹³ BRASIL. (Constituição 1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 2012. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 19 out. 2012.

⁹⁴ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 34 ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 428 – 429.

⁹⁵ KOCH, Deonísio. **Processo administrativo tributário e lançamento**. Florianópolis: Editores, 2012. p. 295.

No atual contexto mundial de globalização, as relações econômicas e financeiras estão cada vez mais dinâmicas. Por consequência, a cada dia surge algum novo tipo de serviço. Logo, o Estado vê-se obrigado a desempenhar um papel importante: fiscalizar essas novas situações para não ocorrer algum tipo de legalidade e, ocorrendo, coibi-las.

Evidentemente, uma lei não é capaz de prever todas as situações que podem desencadear uma fiscalização tributária. Por isso, afirma Reginaldo de França⁹⁶:

“Quando se fala de submissão à lei, não se pode pretender, realmente, que a lei preveja todas as situações e circunstâncias que acompanham a instituição, arrecadação e fiscalização de um tributo. Neste sentido é importante a atividade regulamentar. [...] É claro que o regulamento não pode se afastar da diretriz legal. À administração tributária não cabe a auto-atribuição de poderes ilimitados, a interpretação a seu favor, sempre, das disposições tributárias, sob pena de acontecerem distorções graves”.

Percebe-se o quão é importante uma atividade fiscalizatória praticada de forma legal. Mesmo não havendo lei que preveja determinadas situações, o agente fiscalizador não deve atribuir para si a competência para desempenhar a atividade. Não havendo previsão legal, o regulamento expedido por autoridade competente é capaz de resguardar e tornar lícita a fiscalização.

A atividade fiscalizatória feita de forma legal tem um simples fundamento: o contribuinte é a parte mais fraca na relação “fisco x contribuinte”. Por isso, antes mesmo da atividade ser praticada de forma legal, dentro dos limites estabelecidos na lei, o próprio legislador deve ser razoável na elaboração da norma que estabelece como a atividade será desenvolvida e como será a atuação do agente fiscalizador.

Como já dito, não é possível que o legislador preveja todas as situações desencadeadoras de uma atividade fiscalizatória. Por isso, o acontecimento de abuso de poder na modalidade excesso de poder ou desvio de finalidade é latente.

Um contribuinte, mesmo em dívida com o fisco, não pode ter o seu direito de defesa cerceado pela atividade fiscalizatória. Dessa forma, aduz Deonísio Koch⁹⁷:

⁹⁶ FRANÇA, Reginaldo de. **Fiscalização tributária: prerrogativas e limites**. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2012. p. 130 – 131.

⁹⁷ KOCH, Deonísio. **Processo administrativo tributário e lançamento**. Florianópolis: Malheiros, 2012. p. 295.

“O ordenamento jurídico é permeado de regras de proteção ao contribuinte, evitando que a administração tributária, no seu poder-dever de fiscalizar e arrecadar tributos, exceda na sua competência, praticando arbitrariedades, exigindo excessos ou mesmo tolhendo o direito de defesa nas suas variadas situações”.

A atividade de fiscalização, até certo ponto, pode ser considerada invasiva para o particular, pois permite ao agente público competente interferir na vida privada do indivíduo. Por isso, pela interferência na vida privada, o Estado deve ter cuidado para não extrapolar nenhum limite constitucional ou infraconstitucional, mesmo o cidadão devendo ao Estado.

Segundo afirma Celso Antônio Bandeira de Mello⁹⁸:

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

O entendimento do autor é correto. Entretanto, antes mesmo de sujeitar-se às normas de Direito Administrativo, a conduta do agente fiscal está submetido, principalmente, às normas constitucionais. Sua conduta deve ser pautada primeiramente na Constituição Federal e depois em outros textos legais.

No tocante ao IPVA, percebe-se um ilimitado poder de fiscalização, pois do ato da fiscalização, decorre, sem possibilidade de defesa, o ato de apreensão do veículo. Tal fato faz parecer uma espécie punição ao contribuinte por não ter efetuado o pagamento do tributo. Nesse sentido, Gladston Mamede⁹⁹ afirma:

“O papel do fisco não é punir o contribuinte. Muito menos é sua função garantir a arrecadação de qualquer modo. Nunca nos esqueçamos que, na formação história de nossa consciência cívica e política está a resistência à devassa. [...] Seu papel é maior: garantir a concretização satisfatória das obrigações tributárias. Punir é o comportamento mais extremo e que, portanto, deve concretizar-se em situações igualmente extremas, exigindo a certeza de um comportamento voluntariamente voltado ao descumprimento da obrigação tributária”.

⁹⁸ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Discricionariedade e controle fiscal**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p.48.

⁹⁹ MAMEDE, Gladston. **IPVA: imposto sobre a propriedade de veículos automotores**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 160.

Para se exigir a certeza de negação por parte do contribuinte em cumprir com suas obrigações tributárias, é necessário, antes de emitir qualquer juízo de valor, haver um processo administrativo para investigar. No processo administrativo é possibilitado ao contribuinte o seu acesso à ampla defesa e ao contraditório. Nele se demonstrará ou não a razão pela qual o contribuinte não pagou o imposto.

O papel do fisco, dada a grande carga tributária brasileira, não é o de punir, mas sim de orientar o contribuinte a pagar os tributos devidos. Nessa seara, Gladston Mamede¹⁰⁰ aduz:

“No contexto de um Estado Democrático de Direito, o Fisco deve orientar o contribuinte, facilitar-lhe o cumprimento de suas obrigações, mormente se considerarmos as dificuldades criadas por um emaranhado de normas que principiam na Constituição, avançam pela legislação ordinária e deságuam num sem-número insano de normas e exigências regulamentares que tornam o erro provável, se não inevitável”.

4.2 O devido processo legal

A apreensão de um automóvel sem o devido processo legal, cujo proprietário não tenha feito o pagamento do imposto sobre a propriedade de veículos automotores, é um exemplo claro de excesso de poder na atuação do Estado.

O artigo 230, inciso V, do Código de Trânsito Brasileiro¹⁰¹ afirma:

“Art. 230 conduzir o veículo:

[...]

V - que não esteja registrado e devidamente licenciado

[...]

Penalidade – multa e apreensão do veículo”

¹⁰⁰ MAMEDE, Gladston. **IPVA: imposto sobre a propriedade de veículos automotores**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 200., p. 160.

¹⁰¹ BRASIL. Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997. **Institui o Código de Trânsito Brasileiro**. Brasília, 1997. Disponível em <<http://www.tributosdodf.com.br/index.php/content/view/24827.html>>. Acesso em 22 out. 2012.

Esse dispositivo legal é claro e direto, sem necessitar de maiores esforços para entendê-lo, pois, o motorista, ao conduzir um veículo não registrado e devidamente licenciado, deverá pagar uma multa e terá o seu veículo apreendido. Em *blitz* de trânsito não é raro carros apreendidos serem conduzidos aos depósitos com a fundamentação nesse artigo. Alguns contribuintes, seja por qual motivo for, não cumprem com sua obrigação de pagar o imposto e, conforme estipulado em lei, têm seus veículos apreendidos.

É indiscutível a obrigação do contribuinte de pagar o tributo. Ademais, evidente é a ilicitude de circular com o veículo sem o CRLV. Entretanto, nenhum Estado de Direito pode utilizar da ilicitude de seus administrados como justificativa para cometer outra. Não se justifica, nem mesmo entre o Estado e os particulares, a justiça nos moldes “olho por olho”.

Assim, o contribuinte que deixa de pagar o IPVA não pode, em razão disso, sofrer uma restrição de direito à propriedade na esfera administrativa sem o devido processo legal, conforme propõe o artigo 230º, inciso V, do Código de Trânsito Brasileiro¹⁰². O Estado, como titular do direito de arrecadar, tem a obrigação de utilizar os meios jurídicos adequados para garantir a satisfação do seu crédito.

Tal entendimento é compartilhado por Paulo Roberto Coimbra Silva¹⁰³. De acordo com o autor:

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

Mesmo havendo a relação horizontal entre a Administração e os administrados e, por isso, ela goze de mais prerrogativas, como na hipótese do já mencionado

¹⁰² BRASIL. Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997. **Institui o Código de Trânsito Brasileiro**. Brasília, 1997. Disponível em <<http://www.tributosdodf.com.br/index.php/content/view/24827.html>>. Acesso em 22 out. 2012.

¹⁰³ COIMBRA SILVA, Paulo Roberto. **IPVA: Imposto sobre a propriedade de veículos automotores**. São Paulo: Quartier Latin, 2011. p. 179.

artigo 230º, inciso V, do Código de Trânsito Brasileiro¹⁰⁴, essas não podem permitir que o administrado, o sujeito mais fraco da relação, sofra as consequências de uma atitude do Poder Público sem nem sequer poder se defender.

Agindo assim, como determina esse dispositivo do CTB, pode ocorrer de a Administração Pública infringir o artigo 5º, inciso LIV, da Carta Magna¹⁰⁵, o qual prevê expressamente: “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”. Esse preceito, por ser expresso no texto constitucional, tem supremacia sobre toda e qualquer outra norma (seja ela qual for) na hierarquia das leis brasileiras.

O Estado, para manter a sociedade organizada e em harmonia, tem a obrigação de criar leis. Além de criá-las, ele tem o dever de se sujeitar a elas. Seja qual for a natureza do texto – norma constitucional, norma complementar, norma ordinária etc –, a Administração Pública de um Estado de Direito, por meio de seus agentes, se submete ao previsto pelo legítimo legislador como sendo necessário à ordem social.

Nesse sentido, Diogo de Figueiredo Moreira Neto¹⁰⁶ afirma o seguinte:

“[...] no Direito Público, ao revés, não existe qualquer liberdade no agir do Estado, atuando a lei como seu único e próprio fundamento da ação. Esta é a razão de ser, o Estado de Direito, uma dádiva do princípio da legalidade, por definição, aquele que se submete às suas próprias leis, daí a expressão consagrada de Duguit, ‘suporta a lei que fizeste’ (legem patere quam fecisti), que enuncia, em síntese este princípio, uma vez que, ao declara o Direito, o Estado se autolimita, assegurando à sociedade, que o criou e o mantém para organizá-la e dirigi-la, a preciosa dádiva da certeza jurídica”.

Mesmo com um dispositivo constitucional claro proibindo a privação de bens sem o devido processo legal, os agentes de trânsito, no desempenho de suas funções, ao constatarem que os proprietários de veículos não estão de porte do CRLV, apreendem o veículo.

Portanto, tal apreensão pode ser considerada ilegal, pois o dispositivo legal – artigo 230, inciso I, do Código de Trânsito Brasileiro¹⁰⁷ – afronta diretamente o dispositivo

¹⁰⁴ BRASIL. Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997. **Institui o Código de Trânsito Brasileiro**. Brasília, 1997. Disponível em <<http://www.tributosdodf.com.br/index.php/content/view/24827.html>>. Acesso em 22 out. 2012.

¹⁰⁵ BRASIL. (Constituição 1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 2012. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 19 out. 2012.

¹⁰⁶ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 13 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 80.

constitucional proibidor da privação da liberdade e dos bens de qualquer indivíduo sem o devido processo legal. – artigo 5º, inciso IV da Constituição Federal¹⁰⁸.

Tem-se, assim, pelas razões e fundamentos demonstrados, a inconstitucionalidade material do referido artigo do Código de Trânsito Brasileiro, o qual, se assim considerado, tornaria as apreensões de veículos por falta de pagamento do IPVA ilegais.

A apreensão do veículo, se correta fosse para garantir o pagamento do IPVA, deveria ser feita após ser oferecida ao contribuinte a possibilidade de se manifestar em um processo administrativo ou de execução fiscal – forma idônea de o Estado cobrar seus débitos e de garantir ao contribuinte o contraditório e a ampla defesa –, iniciado após o agente de trânsito verificar a falta de pagamento do imposto. O excesso de poder do Estado em apreender ilegalmente o veículo afronta claramente o texto constitucional, pois restringe o direito à propriedade sem o processo legal previsto na Lei Maior.

Sobre a falta de devido processo legal em processos administrativos, como quando ocorre na restrição da propriedade do contribuinte, o Supremo Tribunal Federal¹⁰⁹ já se manifestou sobre a ilegalidade, afirmando não ser lícito ao Estado restringir o direito do cidadão sem dar a ele a oportunidade de se manifestar:

E M E N T A: PROCESSO ADMINISTRATIVO - RESTRIÇÃO DE DIREITOS - OBSERVÂNCIA NECESSÁRIA DA GARANTIA CONSTITUCIONAL DO "DUE PROCESS OF LAW" (CF, ART. 5º, LV) - REEXAME DE FATOS E PROVAS, EM SEDE RECURSAL EXTRAORDINÁRIA - INADMISSIBILIDADE - RECURSO IMPROVIDO. RESTRIÇÃO DE DIREITOS E GARANTIA DO "DUE PROCESS OF LAW". - O Estado, em tema de punições disciplinares ou de restrição a direitos, qualquer que seja o destinatário de tais medidas, não pode exercer a sua autoridade de maneira abusiva ou arbitrária, desconsiderando, no exercício de sua atividade, o postulado da plenitude de

¹⁰⁷ BRASIL. Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997. **Institui o Código de Trânsito Brasileiro**. Brasília, 1997. Disponível em <<http://www.tributosdodf.com.br/index.php/content/view/24827.html>>. Acesso em 22 out. 2012.

¹⁰⁸ BRASIL. (Constituição 1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 2012. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 19 out. 2012.

¹⁰⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo de Instrumento. Processo administrativo - restrição de direitos - observância necessária da garantia constitucional do "due process of law" (CF, art. 5º, LV) - reexame de fatos e provas, em sede recursal extraordinária - inadmissibilidade - recurso improvido. restrição de direitos e garantia do "due process of law". **AI-AgR 241201/SC**. Segunda Turma. Agravante: Estado de Santa Catarina. Agravado: APL Incorporações e Construções Ltda. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 27 de agosto de 2002. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=241201&classe=AI-AgR&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em 30 out. 2012.

defesa, pois o reconhecimento da legitimidade ético-jurídica de qualquer medida estatal - que importe em punição disciplinar ou em limitação de direitos - exige, ainda que se cuide de procedimento meramente administrativo (CF, art. 5º, LV), a fiel observância do princípio do devido processo legal. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reafirmado a essencialidade desse princípio, nele reconhecendo uma insuprimível garantia, que, instituída em favor de qualquer pessoa ou entidade, rege e condiciona o exercício, pelo Poder Público, de sua atividade, ainda que em sede materialmente administrativa, sob pena de nulidade do próprio ato punitivo ou da medida restritiva de direitos. Precedentes. Doutrina.

Ainda sobre essa ilegalidade cometida pela Administração, o Superior Tribunal de Justiça¹¹⁰ também se manifestou:

PROCESSO ADMINISTRATIVO FISCAL. INFRAÇÃO TRIBUTÁRIA A QUE SE COMINA, ABSTRATAMENTE, PENA DE PERDIMENTO. INTIMAÇÃO POSTAL. IMPOSSIBILIDADE. ART. 544 DO REGULAMENTO ADUANEIRO. NULIDADE QUE ACARRETA PREJUÍZO À DEFESA DOS INTERESSES DA PARTE. [...] A Administração Pública, mesmo no exercício do seu poder de polícia e nas atividades self executing não pode impor aos administrados sanções que repercutam no seu patrimônio sem a preservação da ampla defesa, que in casu se opera pelas notificações apontadas no CTB. 5. A sistemática ora entrevista coaduna-se com a jurisprudência do E. STJ e do E. STF as quais, malgrado admitam à administração anular os seus atos, impõe-lhe a obediência ao princípio do devido processo legal quando a atividade repercute no patrimônio do administrado. 6. Recurso Especial desprovido.

É pacificado o entendimento no sentido de ser arbitrária a restrição de direitos e a aplicação de sanções que irão repercutir no patrimônio do indivíduo sem o devido processo legal. Dessa forma, a apreensão dos veículos sem o devido processo legal é um ato ilegal cometido pela Administração Pública.

Na doutrina, perfilha com tal entendimento Ana Flávia Messa¹¹¹. Segundo a autora:

¹¹⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial. Processo administrativo fiscal. Infração tributária a que se comina, abstratamente, pena de perdimento. Intimação postal. Impossibilidade. art. 544 do Regulamento Aduaneiro. Nulidade que acarreta prejuízo à defesa dos interesses da parte. Recurso Especial desprovido. **REsp 536463/SC**. Primeira Turma. Recorrente: Fazenda Nacional. Recorrido: Willians Barbosa de Souza Tigre. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, 25 de novembro de 2003. Disponível em <https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/ita.asp?registro=200300853863&dt_publicacao=19/12/2003>. Acesso em 30 out. 2012.

¹¹¹ MESSA, Ana Flávia. **Limites principiológicos da fiscalização tributária**. Revista Tributária e de Finanças Públicas. São Paulo, ano 16. n. 82 set-out 2008, Revista dos tribunais. p. 41.

“A fiscalização tributária exige a existência de um processo adequado, com observância do contraditório, ampla defesa e igualdade processual, de forma a repelir a onipotência e arbitrariedade. Dessa forma, é essencial que o destinatário da Fiscalização tenha a possibilidade de ser ouvido, oportunidade para produzir provas e razões, ciência da fiscalização e utilização de meios impugnativos”.

Mesmo sendo na via administrativa, o Estado não pode atuar de maneira a causar ao administrado a impossibilidade de se defender de uma situação que terá como consequência a privação de um patrimônio seu. Coaduna com tal entendimento Alexandre de Moraes¹¹². Segundo o autor:

“O devido processo legal tem corolários a ampla defesa e o contraditório, que deverão ser assegurados aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral, conforme o texto constitucional expresso (art. 5º, LV). Assim, embora no campo administrativo, não exista a necessidade de tipificação estrita que subsuma rigorosamente a conduta à norma, a capitulação do ilícito administrativo não pode ser tão aberta a ponto de impossibilitar o direito de defesa, pois nenhuma penalidade poderá ser imposta, tanto no campo judicial, quanto nos campos administrativos ou disciplinares, sem a necessária amplitude de defesa”.

A apreensão de um veículo por falta de pagamento do IPVA sem um processo que permita ao contribuinte se defender, é uma penalidade imposta arbitrariamente, de forma excessiva.

A apreensão afronta, conforme já demonstrado, o artigo 5º, inciso LV, da Constituição¹¹³: “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”.

A ampla defesa e o contraditório são princípios previstos também no processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, que foi instituído pela Lei nº 9.784¹¹⁴, de 29 de janeiro de 1999. Em seu artigo 2º está previsto:

“A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade,

¹¹² MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 26 ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 107.

¹¹³ BRASIL. (Constituição 1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 2012. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 19 out. 2012

¹¹⁴ BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da administração Pública Federal**. Brasília, 1999. Disponível em <<http://www.tributosdodf.com.br/index.php/content/view/24827.html>>. Acesso em 23 out. 2012.

moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência”.

Sem ter a possibilidade de o contribuinte apresentar ampla defesa e o contraditório, institutos previstos tanto na Carta Magna quanto em lei ordinária, o Estado extrapola os limites previstos na Lei Maior, ou seja, ultrapassa a competência dada a ele para fiscalizar quem está ou não portando o CRLV. Vai da fiscalização para a apreensão – ilegal – de um patrimônio particular. Agindo assim, resta configurado o excesso de poder nessa atividade do Estado.

A não-intervenção do Estado na propriedade particular, bem como suas exceções, está prevista de maneira acentuada ao longo do artigo 5º da Lei Maior. A inviolabilidade da propriedade, seja ela como for, é uma garantia fundamental do cidadão e o Estado só pode intervir se houver previsão na própria Constituição.

Nesse sentido aduz Diogo de Figueiredo Moreira Neto¹¹⁵. Segundo o autor,

“A propriedade é um fenômeno sociológico reconhecido pelo Direito como expressão dos direitos fundamentais inerentes às pessoas e posto sob garantia da Constituição, daí só se validar qualquer mecanismo interventivo, no sistema jurídico brasileiro, se tiver, do mesmo modo, fundamento constitucional”.

O Estado é, sem dúvida, competente para fiscalizar e identificar quais são os contribuintes inadimplentes. Entretanto, não é competente para, desde já, sem ocorrer o devido processo legal, apreender o veículo do cidadão e somente liberá-lo após o pagamento do imposto.

Ao identificar o contribuinte inadimplente, o Estado deveria iniciar um processo de execução fiscal – forma correta de se cobrar impostos – e dar a possibilidade do inadimplente se defender. Ao final do processo e esgotada todas as vias recursais, ou seja, com o seu trânsito em julgado, aí sim, a Administração poderia cobrar o valor devido nos moldes previstos em lei.

Assim coaduna Paulo Roberto Coimbra Silva¹¹⁶. Segundo o autor:

¹¹⁵ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 13 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 360.

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

A apreensão arbitrária do veículo é forma de coagir o contribuinte ao o pagamento do tributo. Ocorre, assim, uma execução indireta promovida pela Administração, ou seja, sem a intermediação do Poder Judiciário, o que caracteriza uma clara violação à Constituição, pois não é antecedida do devido processo legal.

Na forma como age, a Administração comete excesso de poder duas vezes. No primeiro momento apreende o veículo sem o devido processo legal. No segundo momento condiciona a liberação do veículo ao pagamento do imposto – coação ao pagamento.

4.3 A Súmula 323 do Supremo Tribunal Federal

A Súmula 323¹¹⁷ do Supremo Tribunal Federal foi aprovada na Sessão Plenária de 13 de dezembro de 1963 e encontra-se em plena vigência. O seu texto integral prevê: “É inadmissível a apreensão de mercadorias como meio coercitivo para pagamento de tributos”. O contexto político em que o Brasil encontrava-se à época justificou a edição da súmula.

Assim explica Flávio Pereira da Costa Barros¹¹⁸:

“[...] mesmo num período em que nosso país vivenciava um governo ditatorial impondo regras que confrontavam com a noção de Estado de Direito, o Supremo Tribunal Federal já externava seu pensamento no sentido de repelir a prática dessas forças coercitivas e oblíquas de exigir do contribuinte o pagamento de tributos, sob a ameaça de que caso não fosse concretizado, correria o sério risco de ver aplicada uma sanção que

¹¹⁶ COIMBRA SILVA, Paulo Roberto. **IPVA: Imposto sobre a propriedade de veículos automotores**. São Paulo: Quartier Latin, 2011. p. 178 – 179.

¹¹⁷ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Súmulas. Brasília, 2013. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_301_400>. Acesso em 8 abril. 2013. 19:21.

¹¹⁸ COSTA BARROS, Flávio Pereira da. Sanções políticas: uma nova vertente na jurisprudência constitucional brasileira. COIMBRA SILVA, Paulo Roberto (Coord.). **Grandes temas do direito tributário sancionador**. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 158.

acarretava a interdição de seus estabelecimento, a apreensão de mercadorias e o não funcionamento de selos e estampilhas”

Mesmo na época da ditadura militar, a Corte Suprema já se manifestava contrária ao fato de o Estado coagir o cidadão ao pagamento de tributos. Atualmente, a apreensão de veículos por falta de pagamento de imposto é um resquício de épocas ditatoriais, ou seja, uma prática não abolida pela Administração Pública na qual o contribuinte é coagido ao pagamento do tributo.

Apesar de a referida súmula ter sido editada há quase 50 anos, ainda encontra-se em vigor, sendo utilizada como fundamentação de várias decisões judiciais.

O Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios¹¹⁹, em recente julgado, decidiu sobre a impossibilidade de se apreender mercadorias como meio de coagir o contribuinte a pagar imposto e utilizou a Súmula 323 como fundamento.

DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO. ICMS. PROTOCOLO CONFAZ Nº 21/2011 E DECRETO DISTRITAL Nº 32.933/2011. ILEGITIMIDADE PASSIVA AFASTADA. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. NÃO CONFIGURAÇÃO. DECADÊNCIA. AFASTADA. OPERAÇÕES INTERESTADUAIS NA MODALIDADE E-COMMERCE. VIOLAÇÃO A PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS TRIBUTÁRIOS. OFENSA AO PACTO FEDERATIVO.

[...]

5. Não é possível a retenção de mercadorias como meio coercitivo para o recolhimento do imposto, conforme o enunciado de súmula nº 323 do STF.

6. Ordem concedida.

A Súmula 323 também é aplicada pelo Superior Tribunal de Justiça¹²⁰ nas mesmas situações, ou seja, na apreensão de mercadorias. Assim:

¹¹⁹ BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Mandado de Segurança. Direito constitucional e tributário. Mandado de segurança preventivo. ICMS. Protocolo Confaz nº 21/2011 e Decreto Distrital nº 32.933/2011. Ilegitimidade passiva. Afastada. Inadequação da via eleita. Não configuração. Decadência. Afastada. Operações interestaduais na modalidade e-commerce. Violação a princípios constitucionais tributários. Ofensa ao pacto federativo. Ordem concedida. **MS 625440/DF**. Impetrante: W2W Ecommerce de vinhos Ltda. Impetrado: Governador e Secretário de Fazenda do Distrito Federal. Conselho Especial. Relator: Des. CRUZ MACEDO. Brasília, 17 de outubro de 2012. Disponível em: <<http://tjdf19.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcgil?NXTPGM=jrhtm03&ORIGEM=INTER&PGATU=625440&l=&ID=1243562920&OPT=&DOCNUM=2>>. Acesso em 26 out. 2012.

¹²⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Recurso Especial. Desembaraço aduaneiro. Depósito referente à multa. Súmula 283/STF. Agravo Regimental improvido. **AgRg no REsp 889467/SP**.

DESEMBARAÇO ADUANEIRO. DEPÓSITO REFERENTE À MULTA. SÚMULA 283/STF. I - O Tribunal a quo, ao reconhecer o direito do desembaraço aduaneiro de mercadoria submetida a regime de admissão temporária, independentemente da imposição de multa prevista no regulamento aduaneiro, assim procedeu com base em dois fundamentos: a) o afastamento da aplicação dos artigos 47 e 51 do Decreto-Lei 37/66, pela exigência da multa, tendo em vista o posicionamento do STF, previsto na súmula 323, pela qual se tem inadmissível a apreensão de mercadorias para constranger o contribuinte ao pagamento de tributos; e b) a incidência do artigo 151, III, do CTN, que determina a suspensão da exigibilidade do crédito tributário na pendência de processo administrativo tributário. II - O recorrente ao interpor o recurso especial não infirmou o segundo fundamento, tendo sustentado, unicamente, a validade dos artigos 47 e 51 do Decreto-Lei 37/66. Incidência da súmula 283/STF. III - Agravo regimental improvido.

Por sua vez, o Supremo Tribunal Federal¹²¹ estabelece:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ICMS. ALÍQUOTAS DIFERENCIADAS. MERCADORIAS ADQUIRIDAS POR CONSTRUTORA PARA EMPREGO EM OBRA. IMPROPRIEDADE DA COBRANÇA DO DIFERENCIAL DE ALÍQUOTA. APREENSÃO DE MERCADORIAS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 323 DO STF. 1. As construtoras que adquirem material em Estado-membro instituidor de alíquota de ICMS mais favorável não estão compelidas, ao utilizarem essas mercadorias como insumos em suas obras, à satisfação do diferencial de alíquota de ICMS do Estado destinatário, uma vez que são, de regra, contribuintes do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios. 2. É inadmissível a apreensão de mercadorias com o propósito de coagir o contribuinte ao pagamento de tributos (Súmula n. 323 do Supremo Tribunal Federal). Agravo regimental a que se nega provimento.

Conforme demonstrado, mesmo com o pacificado entendimento dos tribunais, o Estado, dada a sua ineficiência para a cobrança desse tipo de imposto, ainda se vale, no tocante ao IPVA, da apreensão para fazê-lo.

Primeira Turma. Agravante: Fazenda Nacional. Agravado: Andrade Gutierrez Telecomunicações Ltda. Relator: Min. Francisco Falcão. Brasília, 27 de março de 2007. Disponível em <https://ww2.stj.jus.br/processo/revistaelectronica/inteiroteor?num_registro=200602086924&data=19/4/2007>. Acesso em 26 out. 2012.

¹²¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário. ICMS. Alíquotas diferenciadas. Mercadorias adquiridas por construtora para emprego em obra. Impropriedade da cobrança do diferencial de alíquota. Apreensão de mercadorias. Impossibilidade. Súmula 323 do STF. Agravo Regimental improvido. **RE 397079 AgR/MT**. Segunda Turma. Agravante: Estado de Mato Grosso. Agravado: Construtora Triunfo Ltda. Relator: Eros Grau. Brasília, 24 de junho de 2008. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=397079&classe=RE-AgR&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em 26 out. 2012.

Depois de apreendido, o contribuinte inadimplente somente irá reaver seu veículo após o pagamento do referido tributo. Fica demonstrado, claramente, o pagamento como uma condição *sine qua non* para a liberação do veículo.

Condicionar a liberação do veículo ao pagamento do IPVA é forçar o pagamento do imposto. Nesse diapasão, Gladston Mamede¹²² é taxativo ao afirmar que o legislador força o contribuinte ao recolhimento. Segundo o autor:

“Questionável, portanto, a disposição, na medida em que revela a intenção do legislador de forçar o recolhimento do imposto por vias outras que não as próprias e permitidas. Vale dizer, busca desaforar a relação tributária do campo obrigacional, onde não é lícito ao credor mais do que exigir a satisfação do crédito (com seus acessórios legais), levando-a para outros campos, onde o cerceamento de direitos constitucionalmente garantidos (como a propriedade e a locomoção) criaram danos que forçariam o contribuinte ao recolhimento”.

A Administração Pública, por estar inserida no Estado de Direito, tem o dever de cobrar o imposto utilizando meios previstos na legislação, como por exemplo, a execução fiscal.

A Lei nº 6.830¹²³, de 22 de setembro de 1980, a chamada Lei de Execução Fiscal prevê expressamente:

“Art. 1º - A execução judicial para cobrança da Dívida Ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e respectivas autarquias será regida por esta Lei e, subsidiariamente, pelo Código de Processo Civil.

Art. 2º - Constitui Dívida Ativa da Fazenda Pública aquela definida como tributária ou não tributária na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, com as alterações posteriores, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”.

Por sua vez, a Lei nº 4.320¹²⁴, de 17 de março de 1964, traz o conceito de Dívida Ativa da Fazenda Pública. Está expresso no § 2º do artigo 39:

¹²² MAMEDE, Gladston. **IPVA: imposto sobre a propriedade de veículos automotores**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 165.

¹²³ BRASIL. Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980. **Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências**. Brasília, 1980. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6830.htm>. Acesso em 26 out. 2012.

“Dívida Ativa Tributária é o crédito da Fazenda Pública dessa natureza, proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas, e Dívida Ativa não Tributária são os demais créditos da Fazenda Pública, tais como os provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multa de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, foros, laudêmios, alugueis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de subrogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais”.

Dessa forma, quando um contribuinte não paga o IPVA, essa inadimplência constitui um crédito da Fazenda Pública. Por essa razão e, também, por força do artigo 1º da Lei nº 6.830, não se deve admitir que o Estado cobre seus créditos de outra forma, se não, pela execução fiscal.

A execução fiscal foi pensada justamente para o Estado ter a possibilidade de realizar a cobrança de seus créditos tributários, de forma legal, moral e idônea. Por isso, não há razão para que a Administração Pública utilize de outros meios – ilegais – para efetuar a cobrança.

O Estado, em razão da verticalização na relação com a sociedade, é a parte mais forte. Essa forma de cobrança de tributo é uma iniquidade cometida pela Administração, onde o lado mais fraco, o contribuinte, sequer tem a possibilidade de se defender.

Mais uma vez é manifesto o excesso de poder praticado pelo Estado. Ora, não há dúvidas que o Estado é o legítimo competente para a cobrança de impostos. Não há dúvidas, também, que uma vez enquadrado no fato gerador, o contribuinte tem a obrigação de pagá-lo. Entretanto, a Administração extrapola os limites constitucionais ao forçar o contribuinte a fazê-lo.

A súmula da Suprema Corte trata de mercadorias. No entanto, seu entendimento pode ser estendido no caso da falta pagamento do IPVA – interpretação extensiva –, pois da mesma forma como a apreensão de mercadoria é uma restrição à propriedade, a apreensão de um veículo também o é.

¹²⁴ BRASIL. Lei 4.320, de 17 de março de 1964. **Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal**. Brasília, 1964. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em 26 de out. 2012.

Não se trata de tentar igualar uma mercadoria a um veículo automotor. São bens distintos. O bem jurídico aqui defendido e que justifica a aplicação da súmula ao caso é o mesmo que justifica sua aplicação aos casos de restrição das mercadorias: a restrição da propriedade (veículo) sem o devido processo legal e a impossibilidade de coagir o contribuinte para pagar o IPVA.

4.4 A sanção política

A sanção política, na definição de Hugo de Brito Machado¹²⁵, corresponde “a restrições ou proibições impostas ao contribuinte, como forma indireta de obrigá-lo ao pagamento do tributo, tais como a interdição de estabelecimento, a apreensão de mercadorias, o regime especial de fiscalização, entre outras”.

Aos agentes públicos responsáveis por fiscalizarem se os proprietários de veículos automotores estão ou não de porte do CRLV foi atribuída, pelo legislador, competência para apreenderem veículos cujo proprietário não tenha efetuado o pagamento do IPVA. Ou seja, a apreensão do veículo é uma sanção política – apreensão de bem particular – que objetiva o pagamento do referido imposto.

Conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal¹²⁶, a sanção política como meio coercitivo para o pagamento de tributos é inadmissível.

EMENTA: CONSTITUCIONAL. DIREITO FUNDAMENTAL DE ACESSO AO JUDICIÁRIO. DIREITO DE PETIÇÃO. TRIBUTÁRIO E POLÍTICA FISCAL. REGULARIDADE FISCAL. NORMAS QUE CONDICIONAM A PRÁTICA DE ATOS DA VIDA CIVIL E EMPRESARIAL À QUITAÇÃO DE CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS.

¹²⁵ MACHADO, Hugo de Brito. Sanções políticas no direito tributário. **Revista Dialética de Direito Tributário**. São Paulo: Dialética, n. 30. p. 46-49. març. 1998. P. 46.

¹²⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Constitucional. Direito fundamental de acesso ao judiciário. Direito de petição. Tributário e política fiscal. Regularidade fiscal. Normas que condicionam a prática de atos da vida civil e empresarial à quitação de créditos tributários. Caracterização específica como sanção política. Ação conhecida quanto à lei federal 7.711/1988, art. 1º, I, III e IV, par. 1º a 3º, e art. 2º. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida, em relação ao art. 1º, II da Lei 7.711/1988, na medida em que revogado, por estar abrangido pelo dispositivo da Lei 8.666/1993 que trata da regularidade fiscal no âmbito de processo licitatório. Explicitação da Corte, no sentido de que a regularidade fiscal aludida implica "exigibilidade da quitação quando o tributo não seja objeto de discussão judicial" ou "administrativa". Ações Diretas de Inconstitucionalidade parcialmente conhecidas e, na parte conhecida, julgadas procedentes. **ADI 173/DF**. Tribunal Pleno. Requerente: Confederação Nacional da Indústria – CNI. Requerido: Congresso Nacional e Presidente da República. Relator: Joaquim Barbosa. Brasília, 25 de setembro de 2008. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=173&classe=ADI&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em 26 out. 2012.

CARACTERIZAÇÃO ESPECÍFICA COMO SANÇÃO POLÍTICA. AÇÃO CONHECIDA QUANTO À LEI FEDERAL 7.711/1988, ART. 1º, I, III E IV, PAR. 1º A 3º, E ART. 2º. 1. Ações diretas de inconstitucionalidade ajuizadas contra os arts. 1º, I, II, III e IV, par. 1º a 3º e 2º da Lei 7.711/1988, que vinculam a transferência de domicílio para o exterior (art. 1º, I), registro ou arquivamento de contrato social, alteração contratual e distrato social perante o registro público competente, exceto quando praticado por microempresa (art. 1º, III), registro de contrato ou outros documentos em Cartórios de Registro de Títulos e Documentos (art. 1º, IV, a), registro em Cartório de Registro de Imóveis (art. 1º, IV, b) e operação de empréstimo e de financiamento junto a instituição financeira, exceto quando destinada a saldar dívidas para com as Fazendas Nacional, Estaduais ou Municipais (art. 1º, IV, c) - estas três últimas nas hipóteses de o valor da operação ser igual ou superior a cinco mil Obrigações do Tesouro Nacional - à quitação de créditos tributários exigíveis, que tenham por objeto tributos e penalidades pecuniárias, bem como contribuições federais e outras imposições pecuniárias compulsórias. 2. Alegada violação do direito fundamental ao livre acesso ao Poder Judiciário (art. 5º, XXXV da Constituição), na medida em que as normas impedem o contribuinte de ir a juízo discutir a validade do crédito tributário. **Caracterização de sanções políticas, isto é, de normas enviesadas a constranger o contribuinte, por vias oblíquas, ao recolhimento do crédito tributário.** 3. **Esta Corte tem historicamente confirmado e garantido a proibição constitucional às sanções políticas,** invocando, para tanto, o direito ao exercício de atividades econômicas e profissionais lícitas (art. 170, par. ún., da Constituição), a violação do devido processo legal substantivo (falta de proporcionalidade e razoabilidade de medidas gravosas que se predispõem a substituir os mecanismos de cobrança de créditos tributários) e a violação do devido processo legal manifestado no direito de acesso aos órgãos do Executivo ou do Judiciário tanto para controle da validade dos créditos tributários, cuja inadimplência pretensamente justifica a nefasta penalidade, quanto para controle do próprio ato que culmina na restrição. (*grifo nosso*).

A apreensão do veículo é uma sanção política imposta ao contribuinte. Dessa forma, em uma situação onde o trabalhador autônomo dependa do seu veículo para trabalhar, no entendimento de Hugo de Brito Machado¹²⁷, “pode causar dano moral, matéria e lucros cessantes. Demonstrados tais prejuízos, o contribuinte poderá utilizar a ação de indenização contra o Estado”.

A necessidade do Estado em arrecadar aquilo que lhe é de direito tem justificado o fato de a Administração Pública agir de forma excessiva em relação ao contribuinte. Nesse sentido, Ligia Maria Gusso e José Renato Gaziero Cella¹²⁸ afirmam:

¹²⁷ MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **A apreensão de mercadorias e indenização por perdas e danos.** Jus Navegandi, Teresina, ano 5, n. 38, 1 jan 2000. Disponível em <<http://jus.com.br/revista/texto/1327>>. Acesso em: 8 abr 2013.

¹²⁸ GUSO, Ligia Maria. GAZIERO CELLA, José Renato. A desfaçatez da sanção política como meio de se garantir a efetividade da tributação. **Tributação e Direitos Fundamentais**, Curitiba: Juruá, 2006. p. 249.

“Constranger o contribuinte ao pagamento de tributos é uma prática corrente na Administração Tributária brasileira. Camufladas por regramentos tidos por lícitos, pois dispostos na legislação tributária, as autoridades administrativas vêm conquistando seu intento de ver o tributo quitado. Para tanto, utilizam-se das chamadas sanções políticas”.

Há tempos as sanções políticas vêm sendo utilizadas como meio de coagir o contribuinte ao pagamento de tributos e como forma do Estado alcançar seus objetivos. Há tempos, também, o Supremo Tribunal Federal vem se posicionando contra tal prática. Entretanto, o Poder Público insiste em continuar com esse tipo de prática, prejudicando o cidadão e não respeitando suas próprias regras.

4.5 O excesso de poder no condicionamento da emissão do CRLV ao pagamento do IPVA

O Código de Trânsito Brasileiro prevê que um veículo, para poder transitar por qualquer via, deve estar registrado e licenciado. Está disposto nos artigos 120 e 130 do Código de Trânsito Brasileiro¹²⁹. Esses requisitos sem fazem necessários para a própria segurança da sociedade. Nesse diapasão, ressalta Paulo Roberto Coimbra Silva¹³⁰:

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

O legislador, ao condicionar a circulação de veículos a esses dois requisitos mínimos, age corretamente, pois a segurança do proprietário do veículo e dos outros, sejam condutores de outros veículos, sejam pedestres, é de total interesse público. Assim, fica comprovada a finalidade do registro e do licenciamento: a segurança da sociedade.

Dito isso, conclui-se que há excesso de poder da Administração Pública quando condiciona a emissão do CRLV – conforme já dito, documento de porte obrigatório do proprietário do veículo – ao pagamento do IPVA. Ora, se o CRLV é unicamente para atestar o registro e o licenciamento do veículo, não há motivo para condicioná-lo ao

¹²⁹ BRASIL. Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997. **Institui o código de Trânsito Brasileiro**. Brasília, 1997. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19503.htm>. Acesso em 22 out. 2012.

¹³⁰ COIMBRA SILVA, Paulo Roberto. **IPVA: Imposto sobre a propriedade de veículos automotores**. São Paulo: Quartier Latin, 2011. p. 181.

pagamento do IPVA. O veículo quando estiver devidamente registrado e licenciado deve ter seu CRLV emitido independentemente de qualquer outra situação.

Assim perfilha Paulo Roberto Coimbra Silva¹³¹:

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

O fato gerador do IPVA, como seu próprio nome sugere, é a propriedade sobre veículo. Não tem como fato gerador qualquer serviço prestado pelo Estado, no caso em análise, o serviço de registro e licenciamento anual. Ao condicionar a emissão do CRLV ao pagamento do IPVA, o legislador dá finalidade diversa àquele. O coloca como meio para arrecadar imposto, quando sua finalidade única é a de atestar que o veículo tem condições mínimas de segurança para circular.

4.6 A única decisão sobre o assunto no Superior Tribunal de Justiça

No ano de 2003, o Ministério Público do Rio de Janeiro ajuizou uma Ação Civil Pública para garantir a não apreensão de veículos por falta de pagamento do IPVA. Também objetivava assegurar ao proprietário com veículos apreendidos a sua liberação sem ter como condição para tal o pagamento do referido imposto.

Em primeira instância, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro indeferiu o pedido. Porém, o Ministério Público, por meio de Agravo de Instrumento, conseguiu o deferimento do pedido na Primeira Câmara Cível do TJRJ. Contra essa decisão, o

¹³¹ COIMBRA SILVA, Paulo Roberto. **IPVA: Imposto sobre a propriedade de veículos automotores**. São Paulo: Quartier Latin, 2011. p. 182.

Estado do Rio de Janeiro agitou embargos de declaração argumentando que havia várias omissões pendentes de julgamento.

Ao ser provocado, o Superior Tribunal de Justiça¹³² decidiu pela suspensão dos efeitos da tutela antecipada concedida nos autos do Agravo de Instrumento que tramitava no TJRJ. Após essa decisão, o processo transitou em julgado e foi arquivado ainda em 2003. Como fundamento o Ministro Nilson Naves afirmou:

“O pedido da ação popular visava a que não se pudessem apreender veículos cujo IPVA estivesse em atraso, bem como a que não se condicionasse a liberação dos veículos apreendidos em tal situação a seu pagamento. Assim, de qualquer sorte, o Estado encontra-se em dificuldade para exercer suas funções administrativas do poder geral de polícia e de fiscalização, seja pela interferência em suas funções, previstas em legislação federal e constitucional, seja pela dificuldade de interpretação da decisão atacada”.

O Ministro, ao apreciar a matéria, não entrou no mérito da questão, ou seja, não analisou os critérios legais abordados no presente trabalho, a saber: o respeito aos limites da fiscalização tributária, o devido processo legal e a Súmula 323 do Supremo Tribunal Federal. Restringiu-se apenas ao fato do Estado ter, segundo ele, “dificuldade para exercer suas funções administrativas do poder geral de polícia e de fiscalização”.

Ora, a sociedade não pode ter seus direitos e garantias constitucionais restringidos pelo fato da Administração não ter meios eficientes para fiscalizar e garantir o pagamento do IPVA.

A decisão proferida levanta uma interessante discussão: o Estado pode deixar de observar o que está exposto na Carta Magna bem como os princípios gerais Direito como forma de garantir o recolhimento de impostos? Ou seja, a Administração Pública pode agir da maneira que achar conveniente para fazer com que o cidadão efetue o pagamento do IPVA?

¹³² Superior Tribunal de Justiça. **STJ suspende decisão que impedia apreensão de veículos com IPVA em atraso no RJ.** Brasília, 2003. Disponível em <http://www.stj.gov.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=368&tmp.texto=73490>. Acesso em 23 out. 2012.

O interesse público, no caso em questão, o recolhimento de tributos, é o objetivo do Estado. Entretanto, o Poder Público o utiliza como argumento para restringir o direito à propriedade – garantia constitucional – e coibir ao cidadão o pagamento do imposto.

CONCLUSÃO

Atualmente, no Brasil, há cerca de 200 (duzentas) milhões de pessoas distribuídas em um território de 8.515.767,049 quilômetros quadrados¹³³. Sem dúvida, é um país de grande extensão territorial e com um número populacional elevado. Assim, a Administração Pública deve ter meios e formas para regular as relações entre seus indivíduos e entre eles e o próprio Estado.

Para tal, a lei lhe confere algumas prerrogativas fundamentais para manutenção da ordem, da segurança e do bem-estar social. A Constituição da República Federativa do Brasil, as Leis Complementares, as Leis Ordinárias e demais institutos normativos, são, de uma forma geral, os instrumentos capazes de permitir ao Estado organizar a sociedade.

As atividades da Administração Pública são variadas e complexas, requerendo dos administradores responsáveis por sua consecução agirem dentro da legalidade, princípio expresso na Carta Magna do nosso país. Assim, qualquer atividade prestada pelo Estado deve seguir estritamente os comandos e preceitos legais, pois sem norma regulamentadora, os administradores públicos não podem agir e caso o façam, o farão fora dos preceitos legais.

Por sua vez, os administrados devem observar os comandos legais, sob o risco de sofrerem as consequências dos seus atos. As condutas dos administrados devem estar previstas na norma legal e as consequências pelo não cumprimento da lei também.

Nesse contexto, destaca-se a importância singular dos Poderes Administrativos. Por meio deles, a Administração Pública é capaz de agir de forma vertical em relação aos seus subordinados. Tais poderes, independentemente da forma e de sua essência, é que possibilitam a ação do Estado frente aos particulares. Em relação aos

¹³³ Área Territorial Brasileira, **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE**. Área territorial brasileira. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/default_territ_area.shtm>. Acesso em 25 mar. 2013.

particulares e a par do interesse público, eles se tornam meio eficientes para prevenir e coibir qualquer ação ilegal dos administrados.

Entretanto, mesmo tendo esses poderes, a Administração Pública, na figura de seus administradores, não está liberada para agir com arbitrariedade. O legislador, por meio de leis, confere esses poderes ao Estado e também os limita por meio delas. A Administração Pública não pode, em momento algum, agir fora dos limites estabelecidos pela lei.

Pelo contrário, a lei garante à sociedade não ser refém das possíveis arbitrariedades do Estado. Essa garantia deve ser ainda maior quando esses limites são estabelecidos na própria Constituição Federal. Ora, é inimaginável, em um Estado de Direito, a Administração Pública tomar atitudes veementemente coibidas em sua Carta Maior.

Outra forma de a Administração Pública controlar a população, sempre objetivando a consecução dos interesses públicos, é a instituição de tributos. Eles são a forma de a Administração Pública ter controle das atividades dos particulares.

Dessa forma, quando da instituição legal de um tributo, uma vez enquadrado no fato gerador, é dever do particular pagá-lo e, não o fazendo, sofrer as consequências legais. Porém, essas consequências não podem ser impostas de forma arbitrária, mesmo o particular deixando de recolhê-lo. Uma ação ilegal de um administrado não pode ensejar uma punição não prevista em lei, ou, pior, em desconformidade dela, principalmente em desconformidade com a Constituição Federal.

Agindo sem previsão legal ou em excesso, o Estado o faz de forma claramente arbitrária. No decorrer dos anos, a sociedade lutou para conseguir se livrar dos arbítrios estatais e conseguiu: deu aos legisladores a legitimidade para elaborar leis e estabelecer condutas. Essas regulam, organizam e limitam a atuação do Estado.

Nesse contexto, a previsão da Constituição Federal que proíbe o Estado de privar sem o devido processo legal a liberdade e os bens dos particulares é um dispositivo legal impositivo e limitador do Estado. Seus administradores têm a obrigação legal de

respeitar esse preceito constitucional. Por sua vez, o legislador ao prever qualquer outra lei, independentemente da sua natureza, tem o dever de sujeitar-se aos comandos da Carta Maior.

Por esses motivos, como uma legislação infraconstitucional pode permitir ao administrador apreender o veículo de um particular por falta de pagamento do imposto devido? Note-se: não se quis discutir a possibilidade de o administrado deixar de pagar o imposto. Uma vez enquadrado no fato gerador, ele tem a obrigação de pagá-lo.

Entretanto, o fato dele não fazê-lo, não pode ensejar ao Estado, pois há comando constitucional o proibindo, a possibilidade de arbitrariamente apreender o seu veículo sem lhe dar a possibilidade de defender-se. A Administração, ao agir assim, condena o cidadão sem haver a menor possibilidade dele mostrar a razão pela qual não pagou o imposto.

A Administração utiliza o veículo apreendido como forma de coagir o cidadão a pagá-lo. Sobre a possibilidade de utilizar a apreensão de mercadorias como meio coercitivo para o pagamento de imposto, o Supremo Tribunal Federal foi taxativo ao editar a Súmula 323. Nela está expressamente escrito que é inadmissível tal prática.

No presente trabalho, conclui-se: o legislador agiu mal ao estabelecer o artigo 230, inciso V, do Código de Trânsito Brasileiro. Pelas razões trazidas, é possível perceber o indício de inconstitucionalidade formal dele, além de permitir ao agente público agir com abuso de poder na modalidade excesso de poder.

Portanto, como contribuição acadêmica, sugere-se:

- a) aos órgãos legitimados, proceder à apuração da inconstitucionalidade do artigo 230, inciso V, do Código de Trânsito Brasileiro, a fim de tomar as medidas cabíveis;
- b) às autoridades competentes, a criação de formas eficientes e legais de cobrar o imposto devido, como a elaboração de um processo administrativo sumário para, por meio dele e ao seu final, proceder a cobrança legal do referido tributo e, se for o caso, a apreensão do veículo; e

- c) à sociedade ficar atenta aos possíveis excessos cometidos pelos administradores públicos, e, de forma organizada, denunciá-los e cobrar uma atitude das autoridades a fim de fazer valer a Constituição Federal.

REFERÊNCIAS

AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BRASIL. (Constituição 1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1998**. Brasília, 2012. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 25 out. 2012.

BRASIL. **Instrução nº 36, de 26 de janeiro de 2012**. Brasília, 2012. Disponível em <<http://www.tributosdodf.com.br/index.php/content/view/24827.html>>. Acesso em 17 out. 2012.

BRASIL. **Lei 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal**. Brasília, 1964. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em 26 de out. 2012.

BRASIL. Lei nº 7.431, de 17 de dezembro de 1985. **Institui no Distrito Federal o imposto sobre a propriedade de veículos automotores e dá outras providências**. Brasília, 1985. Disponível em <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-7431-17-dezembro-1985-368048-normaatualizada-pl.pdf>>. Acesso em 15 out. 2012.

BRASIL. Lei nº 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**. Disponível em <<http://www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/codtributnaci/ctn.htm>> Acesso em 15 out 2012.

BRASIL. Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980. **Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências.** Brasília, 1980. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6830.htm>. Acesso em 26 out. 2012.

BRASIL. Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997. **Institui o Código de Trânsito Brasileiro.** Brasília, 1997. Disponível em <<http://www.tributosdodf.com.br/index.php/content/view/24827.html>>. Acesso em 17 out. 2012.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. **Regula o processo administrativo no âmbito da administração Pública Federal.** Brasília, 1999. Disponível em <<http://www.tributosdodf.com.br/index.php/content/view/24827.html>>. Acesso em 23 out. 2012.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Recurso Especial. Desembaraço aduaneiro. Depósito referente à multa. Súmula 283/STF. Agravo Regimental improvido. **AgRg no REsp 889467/SP.** Primeira Turma. Agravante: Fazenda Nacional. Agravado: Andrade Gutierrez Telecomunicações Ltda. Relator: Min. Francisco Falcão. Brasília, 27 de março de 2007. Disponível em <https://ww2.stj.jus.br/processo/revistaeletronica/inteiroteor?num_registro=200602086924&data=19/4/2007>. Acesso em 26 out. 2012.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial. Processo administrativo fiscal. Infração tributária a que se comina, abstratamente, pena de perdimento. Intimação postal. Impossibilidade. art. 544 do Regulamento Aduaneiro. Nulidade que acarreta prejuízo à defesa dos interesses da parte. Recurso Especial desprovido. **REsp 536463/SC.** Primeira Turma. Recorrente: Fazenda Nacional. Recorrido: Willians Barbosa de Souza Tigre. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, 25 de novembro de 2003. Disponível em <https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/ita.asp?registro=200300853863&dt_publicacao=19/12/2003>. Acesso em 30 out. 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Constitucional. Direito fundamental de acesso ao judiciário. Direito de petição. Tributário e política fiscal. Regularidade fiscal. Normas que condicionam a prática de atos da vida civil e empresarial à quitação de créditos tributários. Caracterização específica como sanção política. Ação

conhecida quanto à lei federal 7.711/1988, art. 1º, I, III e IV, par. 1º a 3º, e art. 2º. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida, em relação ao art. 1º, II da Lei 7.711/1988, na medida em que revogado, por estar abrangido pelo dispositivo da Lei 8.666/1993 que trata da regularidade fiscal no âmbito de processo licitatório. Explicitação da Corte, no sentido de que a regularidade fiscal aludida implica "exigibilidade da quitação quando o tributo não seja objeto de discussão judicial" ou "administrativa". Ações Diretas de Inconstitucionalidade parcialmente conhecidas e, na parte conhecida, julgadas procedentes. **ADI 173/DF**. Tribunal Pleno. Requerente: Confederação Nacional da Indústria – CNI. Requerido: Congresso Nacional e Presidente da República. Relator: Joaquim Barbosa. Brasília, 25 de setembro de 2008.

Disponível

em

<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=173&classe=ADI&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em 26 out. 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo de Instrumento. Processo administrativo - restrição de direitos - observância necessária da garantia constitucional do "due process of law" (CF, art. 5º, LV) - reexame de fatos e provas, em sede recursal extraordinária - inadmissibilidade - recurso improvido. restrição de direitos e garantia do "due process of law". **AI-AgR 241201/SC**. Segunda Turma. Agravante: Estado de Santa Catarina. Agravado: APL Incorporações e Construções Ltda. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 27 de agosto de 2002.

2002.

Disponível

em

<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=241201&classe=AI-AgR&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em 30 out. 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário. ICMS. Alíquotas diferenciadas. Mercadorias adquiridas por construtora para emprego em obra. Impropriedade da cobrança do diferencial de alíquota. Apreensão de mercadorias. Impossibilidade. Súmula 323 do STF. Agravo Regimental improvido. **RE 397079 AgR/MT**. Segunda Turma. Agravante: Estado de Mato Grosso. Agravado: Construtora Triunfo Ltda. Relator: Eros Grau. Brasília, 24 de junho de 2008.

Disponível

em

<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=397079&classe=>

RE-AgR&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>. Acesso em 26 out. 2012.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Mandado de Segurança. Direito constitucional e tributário. Mandado de segurança preventivo. ICMS. Protocolo Confaz nº 21/2011 e Decreto Distrital nº 32.933/2011. Ilegitimidade passiva. Afastada. Inadequação da via eleita. Não configuração. Decadência. Afastada. Operações interestaduais na modalidade e-commerce. Violação a princípios constitucionais tributários. Ofensa ao pacto federativo. Ordem concedida. **MS 625440/DF**. Impetrante: W2W Ecommerce de vinhos Ltda. Impetrado: Governador e Secretário de Fazenda do Distrito Federal. Conselho Especial. Relator: Des. CRUZ MACEDO. Brasília, 17 de outubro de 2012. Disponível em: <<http://tjdf19.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcgi1?NXTPGM=jrhtm03&ORIGEM=INTER&PGATU=625440&l=&ID=1243562920&OPT=&DOCNUM=2>>. Acesso em 26 out. 2012.

CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de direito constitucional tributário**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

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

COIMBRA SILVA, Paulo Roberto. **IPVA: Imposto sobre a propriedade de veículos automotores**. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

COSTA BARROS, Flávio Pereira da. Sanções políticas: uma nova vertente na jurisprudência constitucional brasileira. COIMBRA SILVA, Paulo Roberto (Coord.). **Grandes Temas do Direito Tributário Sancionador**. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

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

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

FURTADO, Rocha Lucas. **Curso de direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

GOMES, Fábio Bellote. **Elementos de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GUSSO, Ligia Maria; CELLA, José Renato Gaziero. A desfaçatez da sanção política como meio de se garantir a efetividade da tributação. **Tributação e Direitos Fundamentais**. Curitiba: Juruá, 2006.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Área territorial brasileira**. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/default_territ_area.shtm>. Acesso em 25 mar. 2013.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 8. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

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

MACHADO, Hugo de Brito. Sanções políticas no direito tributário. **Revista Dialética de Direito Tributário**, São Paulo: Dialética, n. 30, p. 46-49, mar. 1998.

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

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

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 15. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Editores, 2009.

MESSA, Ana Flávia. Limites principiológicos da fiscalização tributária. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais. Ano 16. n. 82, set./out. 2008.

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

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

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

PESTANA, Márcio. **Direito administrativo brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

Superior Tribunal de Justiça. **STJ suspende decisão que impedia apreensão de veículos com IPVA em atraso no RJ**. Brasília, 2003. Disponível em

<http://www.stj.gov.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=368&tmp.texto=73490>.

Acesso em 23 out. 2012.