

CENTRO UNIVERSITÁRIO BRASILEIRO - UNIBRA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

ESLLANY FERREIRA DE S. SILVA
IVA KARLA BRAZ DA SILVEIRA

A inconstitucionalidade da retenção de veículos em fiscalização de trânsito pelo não pagamento do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA

RECIFE/2025

ESLLANY FERREIRA DE S. SILVA
IVA KARLA BRAZ DA SILVEIRA

A inconstitucionalidade da retenção de veículos em fiscalização de trânsito pelo não pagamento do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Disciplina MONOGRAFIA II do Curso de Bacharelado em Direito do Centro Universitário Brasileiro - UNIBRA, como parte dos requisitos para conclusão do curso.

Orientadores: Prof. Augusto Quaiotti e Prof. Me. Eduardo Crucho

RECIFE
2025

ESLLANY FERREIRA DE S. SILVA
IVA KARLA BRAZ DA SILVEIRA

**A INCONSTITUCIONALIDADE DA RETENÇÃO DE VEÍCULOS EM
FISCALIZAÇÃO DE TRÂNSITO PELO NÃO PAGAMENTO DO
IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE DE VEÍCULOS AUTOMOTORES
– IPVA**

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Disciplina MONOGRAFIA II do
Curso de Direito do Centro Universitário Brasileiro - UNIBRA, como parte dos requisitos
para conclusão do curso.

Examinadores:

Orientador – Titulação

Examinador 1 – Titulação

Examinador 2 - Titulação

Nota: _____

Data: __/__/__

AGRADECIMENTOS

Ao chegarmos ao fim desta etapa tão significativa de nossa trajetória acadêmica, sentimos a necessidade de expressar nossa profunda gratidão a todos que, de alguma forma, contribuíram para que este trabalho se tornasse realidade.

Primeiramente, agradecemos a Deus, fonte de força, fé e perseverança, que nos sustentou em cada desafio e nos deu coragem para seguir adiante. Agradecemos também aos nossos familiares, pelo amor, apoio e paciência constantes, que nos incentivaram e nos deram segurança para superar todos os obstáculos ao longo desta jornada.

Manifestamos nossa sincera gratidão aos professores que compartilharam seu conhecimento e nos orientaram com dedicação. Em especial, ao Professor Me. João Roberto da Conceição, coordenador do Curso de Direito, cujo apoio e orientação foram fundamentais para que conseguíssemos concluir esta etapa com confiança e segurança.

Nosso reconhecimento também se estende aos nossos orientadores, Professores Augusto Quaiotti e Prof. Me. Eduardo Crucho, cuja paciência, dedicação e incentivo diário foram essenciais para o desenvolvimento deste trabalho. Suas orientações não apenas aprimoraram nosso projeto, mas também nos ensinaram lições de ética, responsabilidade e comprometimento que levaremos para toda a vida.

Agradecemos igualmente aos colegas e amigos, pela troca de ideias, experiências e incentivo mútuo, que tornaram esta caminhada mais leve, rica e significativa.

A todos que, de alguma forma, nos ajudaram a chegar até aqui, deixamos nosso mais sincero e emocionado agradecimento. Este trabalho é também uma homenagem à presença, apoio e ensinamentos de cada pessoa que fez parte desta história, tornando possível a realização de mais um sonho em nossa trajetória acadêmica.

Com profunda gratidão e carinho,
Eslany e Iva.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo geral analisar a legalidade e a legitimidade da retenção de veículos automotores por inadimplemento do Imposto sobre a propriedade de veículos automotores - IPVA durante fiscalizações de trânsito, demonstrando que tal prática configura uma forma indevida de coação estatal, violando direitos fundamentais como o devido processo legal, a legalidade estrita, a proporcionalidade e o princípio do não confisco. Dentre os objetivos específicos, destacam-se: compreender o funcionamento do IPVA no sistema tributário nacional, com ênfase em sua natureza jurídica e nos mecanismos de cobrança; apresentar o conceito de poder de polícia administrativa, analisando sua aplicação e os limites impostos aos órgãos de trânsito; e investigar a base legal da retenção de veículos, com foco no Código de Trânsito Brasileiro, nos princípios constitucionais e na jurisprudência relacionada. A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, utilizando o método dedutivo. A análise será teórico-dogmática e crítica, fundamentando-se na Constituição Federal de 1988 e em princípios do Estado Democrático de Direito. A metodologia inclui pesquisa bibliográfica e documental, com foco na realidade do estado de Pernambuco, especialmente no período de 2020 a 2025. Serão utilizadas como fontes a doutrina jurídica, além de normas constitucionais e infraconstitucionais. O estudo busca verificar a compatibilidade da prática de retenção de veículos por inadimplemento fiscal com os direitos fundamentais dos contribuintes no ordenamento jurídico brasileiro.

Palavras-Chaves: Retenção de veículos, princípios constitucionais, devido processo legal, abuso de poder, cobrança tributária.

THE UNCONSTITUTIONALITY OF VEHICLE RETENTION AT TRAFFIC STOPS FOR NONPAYMENT OF THE IPVA TAX

ABSTRACT

This study aims to analyze the legality and legitimacy of the retention of motor vehicles due to nonpayment of the IPVA (Tax on Motor Vehicle Ownership) during traffic checkpoints, demonstrating that such a practice constitutes an improper form of state coercion, violating fundamental rights such as due process of law, strict legality, proportionality, and the principle of non-confiscation. The specific objectives include: understanding how the IPVA functions within the Brazilian tax system, with emphasis on its legal nature and collection mechanisms; presenting the concept of administrative police power, analyzing its application and the legal and constitutional limits imposed on traffic authorities; and investigating the legal basis for the retention of vehicles, focusing on the Brazilian Traffic Code, constitutional principles, and relevant case law. The research adopts a qualitative approach, with an exploratory and descriptive nature, using the deductive method. The analysis will be both theoretical-dogmatic and critical, grounded in the 1988 Federal Constitution and the principles of the Democratic Rule of Law. The methodology involves bibliographic and documentary research, focusing on the reality of the state of Pernambuco, particularly between the years 2020 and 2025. Sources include legal doctrine, constitutional and infraconstitutional norms. The study seeks to assess the compatibility of the practice of vehicle retention for tax delinquency with the fundamental rights of taxpayers under Brazilian law.

Keywords: Seizure of vehicles, constitutional principles, due process, abuse of power, tax enforcement.

SUMÁRIO

1. Introdução.....	8
2. Metodologia.....	10
3. Fundamentação Teórica.....	10
3.1. O IPVA e sua natureza jurídica	
3.2. Princípio da Legalidade	
3.3. Princípio do Não Confisco e da Proporcionalidade	
3.4. Direito à Propriedade	
3.4.1 Função social da propriedade	
3.4.2 Modalidades legítimas de intervenção estatal	
3.4.3 Limitações administrativas	
3.4.4 Proteção constitucional do patrimônio e retenção de veículos por IPVA	
3.5. O Direito ao Devido processo legal e seus princípios correlatos	
3.6. A cobrança do crédito tributário e a vedação à autotutela	
3.6.1 Lançamento	
3.6.2 Inscrição em Dívida Ativa	
3.6.3 Execução Fiscal	
3.6.4 Impossibilidade de Cobrança Direta pela Administração e Vedação à Autotutela	
3.6.5 Aplicação ao IPVA e à Retenção de Veículos	
3.7. O poder de polícia e seus limites constitucionais	
3.7.1 Conceito	
3.8. Sanção Política e Abuso de Poder na Cobrança de Tributos	
3.8.1 Conceito de Sanção Política	
3.8.2 Súmulas do STF	
3.8.3 Diferença entre Penalidade Legítima e Coerção Indireta	
4. Análise crítica da prática administrativa.....	19
4.1. O embasamento legal invocado pelos órgãos de trânsito	
4.2. A doutrina crítica e o papel do judiciário na contenção de abusos	
5. Controle de Constitucionalidade da Retenção de Veículos por Débito de IPVA.....	20
5.1. O Controle Difuso de Constitucionalidade no Caso Concreto	
5.2. O Controle Concentrado e o Papel do Supremo Tribunal Federal	
5.3. Efeitos das Decisões de Inconstitucionalidade sobre a Prática Administrativa	
6. Considerações Finais.....	22
7. Referências.....	23

1. Introdução

A cobrança de tributos é, sem dúvida, um dos pilares de sustentação do Estado. No entanto, o modo como essa arrecadação é conduzida nem sempre respeita os limites estabelecidos pela própria Constituição de 1988, que legitima o poder de tributar. Uma prática que exemplifica essa distorção é a retenção de veículos por inadimplemento do Imposto sobre a propriedade de veículos automotores - IPVA, realizada por órgãos de trânsito durante fiscalizações rotineiras. Embora comumente aceita como uma medida administrativa válida, essa conduta suscita sérias dúvidas quanto à sua legalidade, proporcionalidade e, principalmente, quanto à sua compatibilidade com o devido processo legal.

O crescimento da frota de veículos no Brasil e a consequente necessidade de arrecadação impulsionaram os entes federativos a adotarem medidas cada vez mais severas na tentativa de coibir a inadimplência tributária. No entanto, o que se observa é que, em muitos casos, a sanção aplicada — a retenção ou apreensão do veículo —, embora prevista no Código de Trânsito Brasileiro, vem sendo utilizada com uma finalidade indevida: a de forçar o pagamento de tributos. Essa prática configura um desvio de finalidade administrativa, pois a legislação de trânsito não autoriza a retenção de veículos como mecanismo de cobrança tributária.

Ao transformar um procedimento de fiscalização de trânsito em mecanismo de execução fiscal disfarçado, o Estado inverte a lógica do processo legal, tratando o cidadão como devedor contumaz antes mesmo de lhe garantir o direito à ampla defesa e ao contraditório. A prática ignora, ainda, que a cobrança de tributos deve seguir o devido processo, com os instrumentos legais apropriados, como a inscrição em dívida ativa e posterior execução fiscal, e não mediante medidas que, na prática, penalizam o contribuinte com a restrição de um bem essencial ao seu deslocamento e, em muitos casos, ao próprio sustento.

Essa realidade revela um cenário de tensão entre o interesse arrecadatório do Estado e a preservação dos direitos fundamentais do cidadão. É nesse ponto que a pesquisa se insere: para questionar até que ponto a legalidade administrativa pode ser esticada em nome da eficiência fiscal. O trabalho propõe uma reflexão sobre o papel do Estado enquanto garantidor de direitos, e não apenas enquanto ente arrecadador. O foco, portanto, vai além da simples análise jurídica — busca-se compreender o impacto social e humano dessas medidas, especialmente sobre aqueles que dependem de seus veículos como meio de trabalho e de subsistência.

Diante desse cenário, este projeto propõe-se a discutir, de forma crítica e fundamentada, os aspectos jurídicos e constitucionais que envolvem essa prática, com o intuito de demonstrar que a retenção de veículos por inadimplência do IPVA, além de ilegal sob o ponto de vista da finalidade administrativa, revela uma preocupante flexibilização de garantias fundamentais em nome da eficiência arrecadatória.

O objeto deste projeto consiste na análise crítica da legalidade e da constitucionalidade da apreensão de veículos em fiscalizações de trânsito, motivada exclusivamente pela inadimplência do IPVA. Trata-se de investigar se essa prática, adotada por diversos órgãos de trânsito, especialmente em âmbito estadual, encontra respaldo jurídico legítimo ou se configura uma forma velada de coação ao contribuinte, violando os princípios constitucionais do devido processo legal, da legalidade estrita, da proporcionalidade e da vedação ao confisco.

Este estudo tem como foco principal a intersecção entre o poder de polícia administrativa e os limites da atuação estatal no exercício da cobrança de tributos, questionando se o Estado, ao utilizar sanções administrativas para compelir o cidadão ao adimplemento fiscal, não está, na verdade, exercendo uma forma disfarçada de execução fiscal, sem o devido processo previsto em lei.

Assim, o objeto central é a prática administrativa da retenção de veículos por inadimplência do IPVA e sua possível incompatibilidade com o ordenamento jurídico brasileiro, com especial atenção ao que determina a Constituição Federal de 1988, o Código Tributário Nacional e o Código de Trânsito Brasileiro. O recorte, portanto, não se limita à análise fria da norma, mas se propõe a compreender os efeitos dessa conduta na vida do cidadão comum, à luz da legalidade, da razoabilidade e da justiça tributária.

A atuação dos órgãos de trânsito na cobrança indireta de tributos, especialmente do IPVA, por

meio da retenção de veículos durante blitz, levanta uma série de questionamentos jurídicos e constitucionais que não podem ser ignorados. A prática, embora recorrente, parece ultrapassar os limites impostos pelo próprio ordenamento jurídico, especialmente no que diz respeito ao respeito ao devido processo legal, à função legítima do poder de polícia e à forma adequada de se realizar a cobrança de créditos tributários.

Diante desse contexto, surge o seguinte problema central que norteia esta pesquisa: a retenção de veículos por inadimplência do IPVA, durante fiscalizações de trânsito, configura medida constitucionalmente legítima ou representa abuso de poder e desvio de finalidade administrativa?

Essa indagação conduz a uma análise profunda sobre os instrumentos de cobrança à disposição do Estado, os limites da atuação administrativa dos órgãos de trânsito e o papel da Constituição como garantidora dos direitos fundamentais, inclusive no âmbito das relações tributárias. O problema de pesquisa, portanto, parte da inquietação diante de uma conduta aparentemente legal, mas que, ao ser submetida a um olhar mais atento e técnico, revela traços de arbitrariedade, desvio de finalidade e violação de garantias individuais.

Parte-se da hipótese de que a retenção de veículos motivada exclusivamente pela inadimplência do IPVA, quando realizada por agentes de trânsito durante blitz fiscalizatória, configura uma prática inconstitucional, por violar diretamente os princípios do devido processo legal, da legalidade estrita, da razoabilidade administrativa e, especialmente, o princípio do não confisco, previsto no artigo 150, inciso IV, da Constituição Federal de 1988.

A sanção, ainda que aparentemente amparada pelo Código de Trânsito Brasileiro, estaria sendo aplicada com desvio de finalidade, uma vez que seu real objetivo não seria coibir uma infração de trânsito, mas sim compelir o cidadão a pagar um tributo, o que, em termos jurídicos, representa uma forma indireta e ilegítima de execução fiscal, sem a observância dos trâmites legais previstos na legislação tributária.

Pressupõe-se, ainda, que essa conduta do Estado viola a proporcionalidade entre a sanção e a infração, já que impõe ao contribuinte a perda temporária de um bem essencial ao seu cotidiano — muitas vezes, seu instrumento de trabalho — como forma de forçá-lo ao pagamento de uma dívida que sequer foi previamente discutida em juízo. Tal medida, ao atingir diretamente o patrimônio do cidadão, sem o devido processo, revela um caráter confiscatório incompatível com o Estado Democrático de Direito.

A escolha pelo estudo da retenção de veículos por inadimplemento do IPVA como objeto central deste projeto não é aleatória, tampouco meramente acadêmica. Trata-se de um tema que dialoga diretamente com o cotidiano de milhares de brasileiros, especialmente aqueles pertencentes às camadas mais vulneráveis da população, que dependem do veículo não apenas como meio de locomoção, mas como instrumento de trabalho, sustento e dignidade.

Vivemos em um contexto de ampliação das políticas de arrecadação, onde o Estado, em sua ânsia por garantir receitas, muitas vezes ultrapassa os limites da legalidade, utilizando mecanismos administrativos que, embora revestidos de aparente legitimidade, ferem garantias constitucionais fundamentais. A retenção de veículos em blitz com a finalidade de compelir o pagamento do IPVA é um claro exemplo disso — uma prática que, a pretexto de exercer o poder de polícia, acaba por promover uma verdadeira execução fiscal informal, sem respeito ao devido processo legal, à ampla defesa e ao contraditório.

A relevância do tema se justifica, ainda, pela escassez de enfrentamento crítico da questão nos debates jurídicos tradicionais. Em muitos casos, a sociedade naturaliza esse tipo de conduta estatal, aceitando-a como "correta" apenas por sua recorrência. Porém, naturalizar o arbítrio é abrir espaço para que o Estado se afaste dos princípios que estruturam o Estado Democrático de Direito. Daí a importância de provocar esse debate, ainda que desconfortável, sob uma perspectiva crítica, constitucional e garantista.

Ademais, o estudo se justifica pela necessidade de conscientizar o cidadão sobre seus direitos frente à máquina administrativa, e também de propor uma reflexão aos operadores do Direito — em especial, juízes, promotores, defensores, advogados e gestores públicos — quanto aos limites da atuação estatal, principalmente em se tratando de sanções que afetam diretamente o patrimônio e a

liberdade de locomoção do indivíduo.

É urgente resgatar a centralidade dos princípios constitucionais na interpretação das práticas administrativas, e denunciar, sem rodeios, o uso distorcido da legislação de trânsito para fins arrecadatórios. Este trabalho, portanto, se propõe a ir além de uma análise doutrinária ou jurisprudencial: pretende ser um instrumento de crítica à banalização do autoritarismo disfarçado de legalidade.

Analisar, a legalidade e a legitimidade da retenção de veículos automotores por inadimplemento do IPVA em fiscalizações de trânsito (blitz), demonstrando que tal prática configura uma forma indevida de coação estatal, violadora de direitos fundamentais, como o devido processo legal, a legalidade estrita, o princípio da proporcionalidade e o princípio do não confisco.

Mais especificamente, o projeto almeja:

- Compreender o funcionamento do IPVA no sistema tributário brasileiro, abordando sua natureza jurídica e os mecanismos legais de cobrança e execução do crédito tributário;
- Apresentar conceitualmente o poder de polícia administrativa e sua aplicação pelos órgãos de trânsito, especialmente no que se refere aos limites legais e constitucionais dessa atuação;
- Investigar a base legal da retenção de veículos por inadimplemento em blitz, com foco no Código de Trânsito Brasileiro, na jurisprudência e nos princípios constitucionais possivelmente violados, como devido processo legal, contraditório ampla defesa, legalidade, proporcionalidade e não confisco.

2. Metodologia

O presente projeto adota uma abordagem qualitativa, com natureza exploratória e descritiva, sendo desenvolvida por meio de pesquisa bibliográfica e documental, pois busca respaldo em autores consagrados do direito tributário e administrativo, como Hugo de Brito Machado, Roque Antonio Carrazza, Luciano Amaro, Misabel Derzi e Maria Sylvia Zanella Di Pietro. Também se apoia em pesquisas documentais, especialmente em decisões judiciais do Supremo Tribunal Federal (STF), que analisam casos semelhantes. O objetivo é compreender e analisar, à luz da Constituição Federal de 1988, a inconstitucionalidade da apreensão de veículos em razão do não pagamento do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), com foco na realidade do estado de Pernambuco (PE). Utiliza-se o método dedutivo, partindo da análise de normas constitucionais, princípios jurídicos e fundamentos do Estado Democrático de Direito para examinar a legalidade da atuação administrativa no contexto das chamadas blitz fiscais. Além disso, a metodologia adotada reflete uma preocupação em aproximar o estudo teórico da realidade prática. Para tanto, buscou-se examinar como os órgãos de trânsito vêm aplicando o poder de polícia e de que forma a retórica da legalidade administrativa tem sido usada para justificar medidas de cunho arrecadatório. Esse olhar empírico permitiu compreender que o problema ultrapassa a esfera jurídica, alcançando dimensões éticas e sociais.

A abordagem é teórico-dogmática, ao interpretar e sistematizar normas jurídicas, e também crítica, ao problematizar a compatibilidade dessa prática com os direitos fundamentais, especialmente o devido processo legal, o direito de propriedade e o princípio da legalidade.

As fontes utilizadas incluem doutrina jurídica especializada, sobretudo decisões do Supremo Tribunal Federal (STF), além de normas constitucionais e infraconstitucionais. A análise restringe-se ao ordenamento jurídico brasileiro, com delimitação geográfica no estado de Pernambuco, e considera publicações e decisões judiciais produzidas nos últimos cinco anos, com ênfase na produção entre 2020 e 2025, a fim de garantir a atualidade e a relevância do estudo.

3. Fundamentação Teórica

A retenção de veículos por inadimplemento do IPVA, apesar de rotineira, envolve uma série de conceitos jurídicos fundamentais que precisam ser compreendidos em sua essência antes de qualquer

juízo crítico. A fim de proporcionar uma base sólida à discussão proposta neste trabalho, este capítulo será dedicado a explorar os principais pilares teóricos e jurídicos que sustentam (ou pretendem sustentar) a atuação do Estado neste contexto. O IPVA é um imposto estadual e sua arrecadação deve obedecer aos princípios da legalidade, proporcionalidade e não confisco de propriedade. O parágrafo 1º do artigo 150, IV, da Constituição Federal de 1988 proíbe explicitamente a prática de confiscar bens para pagamento de impostos. Assim, a apreensão de carros para pagamento do IPVA é considerada uma ação inconstitucional por inúmeros especialistas legais e tribunais.

De acordo com o Código de Trânsito Brasileiro (CTB), artigo 230, há retenção de veículo em diferentes casos, como a ausência de licenciamento. Mas isso deve ser feito dentro do marco da lei e dentro do marco da Constituição. Não se pode usar isso como uma arma de arrecadação de receitas. A jurisprudência tem seguido essa posição de ilegalidade na retenção do veículo por falta de pagamento do IPVA sem o devido processo legal.

Assim, a legalidade da retenção do veículo com base na falta de pagamento do IPVA só pode ser considerada com base em um exame profundo dos princípios constitucionais, do direito positivo (nacional ou internacional), bem como da jurisprudência consolidada, de modo a garantir a preservação dos direitos essenciais dos cidadãos e o Estado de Direito.

3.1. O IPVA e sua natureza jurídica

O Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) é um tributo estadual previsto no artigo 155, inciso III, da Constituição Federal de 1988. Trata-se de um imposto real, direto, ou não vinculado, de natureza patrimonial, que incide anualmente sobre a propriedade de veículos automotores, que foi recentemente atualizado pela LC 214/2025, a “Reforma Tributária”, estendendo-se também para embarcações e aeronaves, sendo de competência dos estados e do Distrito Federal.

Segundo Hugo de Brito Machado, o IPVA é um imposto não vinculado, cuja função é essencialmente fiscal, não havendo relação direta entre sua arrecadação e qualquer contraprestação estatal específica (MACHADO, 2025). Ele ressalta que, por se tratar de um tributo com fato gerador na simples propriedade de um bem móvel, a justiça fiscal da exação deve ser cuidadosamente analisada, principalmente em relação à sua regressividade.

Embora frequentemente confundido com uma contraprestação estatal, o IPVA não é uma taxa — ou seja, não pressupõe uma relação direta entre pagamento e prestação de serviço público específico. Essa distinção é reforçada por Luciano Amaro, ao afirmar que o IPVA, como imposto, “é uma exação desvinculada de qualquer atividade estatal específica, destinando-se unicamente a arrecadar recursos para o custeio geral das despesas públicas” (AMARO, 2021).

O fato gerador do IPVA consiste na propriedade de veículo automotor em determinada data fixada em lei estadual, renovando-se anualmente enquanto persistir a titularidade do bem. O sujeito ativo do IPVA é o Estado-membro ou o Distrito Federal em cujo território o veículo estiver registrado, enquanto o sujeito passivo é o proprietário do veículo automotor, nos termos da legislação estadual aplicável.

A título de curiosidade e fundamentação histórica, o IPVA substituiu a antiga Taxa Rodoviária Única (TRU), cuja arrecadação era destinada à manutenção de rodovias e partilhada entre União, estados e o extinto Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER). Com a Emenda Constitucional nº 27/1985, essa taxa foi convertida em imposto, rompendo com a lógica de vinculação da receita ao serviço prestado.

Dessa transformação decorrem alguns dos equívocos que persistem até os dias atuais — inclusive a falsa ideia de que o não pagamento do IPVA compromete diretamente a regularidade da circulação do veículo, como se estivesse em débito com uma taxa vinculada à manutenção das vias públicas, o que não é mais o caso. O inadimplemento do IPVA, por se tratar de obrigação tributária, gera consequências no campo fiscal, como a inscrição em dívida ativa e a execução fiscal, não se confundindo com sanção administrativa de natureza punitiva, típica das infrações de trânsito. A utilização do tributo como fundamento para restrição de direito revela indevida conversão da exigência fiscal em penalidade administrativa.

3.2. Princípio da Legalidade

O princípio da legalidade constitui um dos pilares do Estado de Direito, tendo surgido historicamente como instrumento de contenção do poder absoluto, em oposição direta às práticas arbitrárias típicas dos regimes autoritários. Sua consolidação está intimamente ligada à ideia de que ninguém pode ser obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão em virtude de lei, fundamento que inaugura a submissão do próprio Estado às normas por ele criadas. No ordenamento jurídico brasileiro, esse postulado encontra-se no art. 5º, inciso II, da Constituição Federal de 1988, que assegura a legalidade como garantia fundamental do cidadão frente às investidas do poder público.

No Direito Tributário, contudo, a legalidade apresenta-se sob uma feição ainda mais rigorosa, desdobrando-se na chamada legalidade estrita ou cerrada. Essa especificidade decorre do art. 150, inciso I, da própria Constituição, que veda expressamente a exigência ou majoração de tributo sem lei que o estabeleça, sendo tal comando minuciosamente regulamentado pelo art. 97 do Código Tributário Nacional. Esse dispositivo delimita, de forma objetiva, que somente a lei em sentido formal pode tratar da instituição de tributos, definição do fato gerador, fixação de base de cálculo e alíquotas, bem como da cominação de penalidades e concessão de isenções.

Não se trata, portanto, de uma legalidade meramente formal ou simbólica, mas de uma restrição concreta ao poder de tributar, que impede que o Estado, por meio de decretos, portarias ou outros atos administrativos, crie obrigações tributárias à revelia do Poder Legislativo. Como exemplo prático, é inconstitucional a elevação da alíquota de um imposto municipal por simples decreto do Executivo, ainda que sob suposta justificativa de recomposição inflacionária, se inexistir lei aprovada pela Câmara de Vereadores autorizando tal majoração.

A doutrina é firme nesse entendimento. Para Roque Antônio Carrazza, a legalidade tributária “não se limita a exigir lei para a criação do tributo, mas impõe que todos os aspectos essenciais da obrigação tributária estejam previamente delineados pelo legislador, vedando qualquer margem de arbítrio ao Fisco”. Tal concepção reforça o caráter garantista do princípio, concebido como verdadeira cláusula de proteção patrimonial do contribuinte.

A observância do princípio da legalidade também se projeta sobre os atos de lançamento e de cobrança do crédito tributário. O lançamento, como procedimento administrativo destinado à constituição do crédito, somente pode ocorrer nos estritos termos da lei, sendo vedada qualquer forma de exigência tributária não prevista no ordenamento jurídico. Do mesmo modo, a cobrança do tributo deve obedecer ao procedimento legal próprio, notadamente a via da execução fiscal, sob pena de violação direta à legalidade e ao devido processo legal.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acompanha essa orientação, fixando que é inadmissível a criação ou aumento de tributo por ato infralegal, salvo nas hipóteses excepcioníssimas em que a própria Constituição autoriza a flexibilização da legalidade, como ocorre com a modificação de alíquotas de determinados impostos de natureza extrafiscal.

Assim, sob a ótica tributária, o princípio da legalidade revela-se como expressão direta da própria essência do Estado de Direito, pois submete o poder de tributar à vontade popular manifestada por meio de seus representantes eleitos, afastando práticas arbitrárias e assegurando previsibilidade, segurança jurídica e respeito às garantias fundamentais do contribuinte.

3.3. Princípio do Não Confisco e da Proporcionalidade

O princípio do não confisco representa um dos mais relevantes limites materiais ao poder de tributar, funcionando como verdadeiro instrumento de proteção ao patrimônio do contribuinte. Sua origem remonta à consolidação do Estado de Direito, exatamente como reação histórica às formas arbitrárias de expropriação praticadas por regimes absolutistas, em que a tributação era utilizada como meio de opressão econômica. No ordenamento brasileiro, esse princípio encontra previsão expressa no art. 150, inciso IV, da Constituição Federal de 1988, que veda à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a utilização de tributo com efeito de confisco.

No campo tributário, o não confisco não impede apenas a retirada integral do patrimônio do contribuinte, mas também protege contra exações excessivas e desproporcionais, capazes de comprometer substancialmente a capacidade econômica do sujeito passivo. Trata-se, portanto, de um limite material ao legislador tributário, que, mesmo ao instituir tributos por meio de lei formal, não pode fazê-lo de modo abusivo ou opressivo. Um imposto com alíquota tão elevada que inviabilize o exercício da atividade econômica do contribuinte, por exemplo, ainda que regularmente instituído por lei, poderá ser considerado inconstitucional por violação ao não confisco.

Nesse sentido, a doutrina é clara ao reconhecer a função garantidora desse princípio. Para Ricardo Lobo Torres, o não confisco atua como “barreira intransponível à sanha arrecadatória do Estado, impedindo que a tributação se converta em instrumento de destruição da propriedade privada e da livre iniciativa”. Assim, o princípio não protege apenas o patrimônio individual, mas também a própria ordem econômica constitucionalmente estruturada.

Ao lado do não confisco, destaca-se o princípio da proporcionalidade, que, embora não esteja expressamente previsto como princípio tributário autônomo no texto constitucional, decorre diretamente do Estado Democrático de Direito, do devido processo legal material e da própria ideia de justiça fiscal. No âmbito tributário, a proporcionalidade atua como critério de controle da adequação, necessidade e justa medida da atuação estatal na imposição de tributos, especialmente no tocante a multas, penalidades e regimes sancionatórios fiscais.

A proporcionalidade exige que a intervenção estatal, por meio da tributação, seja adequada aos fins pretendidos, necessária diante das alternativas existentes e equilibrada em relação aos ônus impostos ao contribuinte. Assim, não basta que a exação seja legal: é indispensável que ela seja razoável em relação ao seu objetivo arrecadatório ou extrafiscal. Um exemplo claro de violação à proporcionalidade ocorre nas multas tributárias fixadas em patamares excessivamente elevados, que superam o valor do próprio tributo devido, transformando-se, na prática, em sanção desmedida e incompatível com a finalidade fiscal.

Para Roque Antônio Carrazza, a proporcionalidade funciona como “filtro de legitimidade da tributação, impedindo que o Estado, ainda que amparado por lei, ultrapasse os limites do razoável ao coagir o contribuinte ao adimplemento de suas obrigações”. A atuação estatal, portanto, deve observar não apenas a legalidade formal, mas também um conteúdo material justo e equilibrado.

A aplicação conjunta dos princípios do não confisco e da proporcionalidade revela-se especialmente relevante no controle das sanções tributárias, das multas punitivas e das medidas coercitivas indiretas de cobrança, que, se excessivas, acabam por violar garantias fundamentais do contribuinte. Ambos os princípios funcionam, assim, como instrumentos de contenção do poder fiscal, assegurando que a tributação não se converta em meio de opressão econômica ou de esvaziamento patrimonial.

Dessa forma, no âmbito do Direito Tributário, o não confisco e a proporcionalidade não se apresentam como meras diretrizes abstratas, mas como parâmetros concretos de validade da atuação estatal, reafirmando a submissão do poder de tributar aos valores estruturantes do Estado de Direito e à proteção efetiva das garantias fundamentais.

3.4. Direito à Propriedade

3.4.1 Função social da propriedade

O direito de propriedade constitui garantia fundamental no ordenamento jurídico brasileiro e representa uma das bases estruturantes do Estado de Direito, por estar diretamente ligado à autonomia patrimonial do indivíduo e à segurança jurídica. A Constituição Federal de 1988 assegura expressamente esse direito em seu art. 5º, inciso XXII, ao dispor que “é garantido o direito de propriedade”, ao mesmo tempo em que condiciona seu exercício ao atendimento da função social, conforme previsto no inciso XXIII do mesmo dispositivo.

Dessa forma, a propriedade não possui caráter absoluto, devendo cumprir sua função social, o que autoriza certa margem de atuação estatal sobre o seu uso. Contudo, essa relativização não

significa esvaziamento do conteúdo essencial do direito, mas apenas a submissão de seu exercício a limites juridicamente estabelecidos, sempre em conformidade com os princípios constitucionais e as garantias fundamentais.

3.4.2 Modalidades legítimas de intervenção estatal

As formas de intervenção do Estado no direito de propriedade são juridicamente admitidas justamente em razão dessa relatividade. Entre as principais modalidades encontram-se: a desapropriação, a requisição administrativa, o tombamento, as limitações administrativas e as servidões administrativas.

A desapropriação, prevista no art. 5º, inciso XXIV, da Constituição Federal de 1988 caracteriza-se pela retirada compulsória do bem do particular, mediante indenização prévia, justa e em dinheiro, quando houver necessidade ou utilidade pública ou interesse social. A requisição administrativa autoriza o uso temporário do bem particular em situações excepcionais, como iminente perigo público, com indenização posterior se houver dano. O tombamento incide sobre bens de relevante valor histórico, cultural ou ambiental, restringindo seu uso sem transferir a titularidade.

Já as servidões administrativas recaem sobre bens particulares em favor do interesse público, como ocorre na instalação de redes elétricas, oleodutos ou sistemas de saneamento, podendo gerar indenização a depender da extensão da restrição imposta.

Tais modalidades revelam que toda intervenção legítima deve possuir fundamento legal específico, finalidade pública definida e respeito ao devido processo legal, sob pena de inconstitucionalidade.

3.4.3 Limitações administrativas

As limitações administrativas configuram restrições gerais e abstratas impostas pelo Estado ao exercício da propriedade, decorrentes do poder de polícia, como as normas de zoneamento urbano, os códigos de postura municipal, as regras ambientais e sanitárias, entre outras. Diferentemente da desapropriação, tais limitações não eliminam o direito de propriedade, mas apenas disciplinam seu uso em benefício do interesse coletivo.

Por essa razão, como regra, não ensejam indenização, justamente porque não retiram do proprietário o bem nem inviabilizam completamente seu aproveitamento econômico. Ainda assim, permanecem submetidas aos princípios da legalidade, razoabilidade e proporcionalidade, não podendo implicar restrições arbitrárias ou excessivas.

É nesse ponto que se insere a discussão acerca da retenção ou apreensão de veículos por inadimplemento do IPVA. Tal medida não se enquadra como limitação administrativa legítima, pois não visa ordenar o uso da propriedade em benefício da coletividade, mas sim constranger o contribuinte ao adimplemento de obrigação tributária por meio de restrição direta ao exercício do direito de propriedade.

3.4.4 Proteção constitucional do patrimônio e retenção de veículos por IPVA

No campo tributário, o direito de propriedade assume relevância ainda maior, pois a tributação incide diretamente sobre o patrimônio do contribuinte. O IPVA, imposto de natureza estritamente patrimonial, tem como fato gerador a propriedade do veículo automotor, não se vinculando ao uso da via pública nem se constituindo como condição para o exercício da posse do bem.

A retenção do veículo como meio indireto de cobrança do IPVA configura grave violação ao direito de propriedade, pois importa em privação forçada do uso do bem sem instauração de processo judicial, sem indenização e sem observância do devido processo legal. Tal prática não se enquadra em nenhuma das hipóteses constitucionais de intervenção estatal legítima, caracterizando-se, na realidade, como verdadeira sanção política.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme ao vedar medidas administrativas que

restringam o exercício de direitos fundamentais como meio indireto de cobrança de tributos, entendimento consolidado nas Súmulas 70, 323 e 547, que proíbem a interdição de estabelecimentos, a apreensão de mercadorias e a imposição de entraves ao exercício da atividade econômica como instrumentos de coerção fiscal. Essa lógica é plenamente aplicável à apreensão de veículos por débito de IPVA.

Ainda que o Código de Trânsito Brasileiro exija o licenciamento anual para a circulação regular do veículo, tal exigência não pode ser utilizada como subterfúgio para legitimar a apreensão do bem como forma de cobrança tributária. A ausência de licenciamento autoriza, quando muito, penalidades administrativas próprias do sistema de trânsito, jamais a privação do bem como meio de coerção fiscal.

A doutrina também é categórica. Para Ricardo Lobo Torres, “o direito de propriedade, embora submetido à função social, não pode ser esvaziado por expedientes indiretos de coerção fiscal, sob pena de se converter a tributação em instrumento de confisco e opressão patrimonial”. A cobrança tributária deve ocorrer exclusivamente pelos meios legais próprios, notadamente pela via da execução fiscal.

Dessa forma, a retenção de veículos pelo inadimplemento do IPVA extrapola os limites constitucionalmente admitidos de intervenção estatal na propriedade, violando simultaneamente o direito de propriedade, o devido processo legal e a vedação às sanções políticas. O Estado dispõe de instrumentos jurídicos adequados para a cobrança de seus créditos, não podendo converter o patrimônio do contribuinte em instrumento de coerção administrativa.

3.5. O Direito ao Devido processo legal e seus princípios correlatos

A imposição de tributos e a exigibilidade do crédito fiscal colocam o contribuinte diante de uma das expressões mais intensas do poder estatal: o poder de constranger patrimonialmente para satisfação do interesse público. É justamente nesse ponto de tensão entre a supremacia do interesse arrecadatório e a proteção das garantias individuais que se insere o princípio do devido processo legal, concebido como barreira jurídica contra a atuação arbitrária do Estado na constituição e cobrança de seus créditos.

No ordenamento brasileiro, o devido processo legal encontra previsão expressa no art. 5º, inciso LIV, da Constituição Federal de 1988, ao assegurar que “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”. No âmbito tributário, essa garantia assume papel central, pois impede que o Estado prive o contribuinte de seu patrimônio — seja por meio da constituição do crédito, seja por atos de constrição — sem a observância de procedimento previamente definido em lei e dotado de garantias mínimas de defesa.

O devido processo legal, no campo fiscal, projeta-se tanto na esfera administrativa quanto na jurisdicional. Significa que a constituição do crédito tributário deve observar procedimento regular, com respeito às normas do Código Tributário Nacional, especialmente no tocante ao lançamento, à notificação válida do contribuinte e à possibilidade de impugnação. Da mesma forma, a cobrança judicial do tributo deve ocorrer exclusivamente por meio da execução fiscal, sob a fiscalização do Poder Judiciário, sendo vedada qualquer forma de constrição patrimonial direta sem ordem judicial.

Como desdobramentos naturais do devido processo legal, surgem os princípios do contraditório e da ampla defesa, previstos no art. 5º, inciso LV, da Constituição. No Direito Tributário, tais garantias asseguram ao contribuinte o direito de ser previamente informado sobre a exigência fiscal, de apresentar defesa técnica, produzir provas, interpor recursos administrativos e questionar judicialmente a legalidade da cobrança. Não basta, portanto, que o tributo seja legalmente instituído; é indispensável que sua exigência respeite o direito de resistência processual do sujeito passivo.

Outro princípio diretamente associado ao devido processo legal é o da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV da CF), segundo o qual nenhuma lesão ou ameaça a direito pode ser subtraída da apreciação do Poder Judiciário. Em matéria tributária, isso impede que a Administração Pública se valha de mecanismos unilaterais e definitivos de cobrança que inviabilizem ou dificultem o acesso do contribuinte ao Judiciário, como ocorre nas chamadas sanções políticas.

A correlação entre o devido processo legal e a vedação às sanções políticas é especialmente relevante nas hipóteses de retenção de bens, interdições administrativas e restrições de direitos como meio indireto de cobrança de tributos. O entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que o Estado não pode se valer de medidas administrativas coercitivas que substituam o regular processo de execução fiscal. Tal orientação decorre diretamente da violação ao devido processo legal, ao contraditório e à ampla defesa, uma vez que o contribuinte é privado de seu bem antes de qualquer controle judicial.

A doutrina reconhece esse conteúdo garantidor. Para Hugo de Brito Machado, o devido processo legal no Direito Tributário “impõe que a exigência do crédito fiscal se submeta a procedimento previamente instituído em lei, assegurando-se ao contribuinte a possibilidade efetiva de defesa, sob pena de nulidade do ato de cobrança”. Trata-se, portanto, de limite material e formal à atuação do Fisco.

No plano concreto, a violação ao devido processo legal é especialmente evidente nas situações em que o Estado promove a apreensão ou retenção de veículos em razão do inadimplemento do IPVA, utilizando-se do bem como instrumento de coerção para forçar o pagamento. Nesses casos, há flagrante substituição da execução fiscal — meio constitucionalmente adequado para cobrança — por medida administrativa unilateral, sem contraditório prévio, sem ampla defesa e sem decisão judicial. O contribuinte é privado do uso de seu bem sem que tenha sido previamente submetido a regular processo.

Além disso, tal prática também afronta o devido processo legal em sua dimensão material, que exige proporcionalidade, razoabilidade e adequação entre os meios utilizados e os fins pretendidos. A utilização da retenção do veículo como mecanismo de cobrança revela-se medida desproporcional e incompatível com a lógica do sistema constitucional tributário, já que existem instrumentos próprios, menos gravosos e juridicamente adequados para a satisfação do crédito.

Assim, no âmbito do Direito Tributário, o princípio do devido processo legal e seus princípios correlatos — contraditório, ampla defesa e inafastabilidade da jurisdição — não se restringem a garantias formais, mas configuram verdadeiras cláusulas de contenção do poder fiscal, impedindo que o Estado, sob o pretexto de arrecadar, suprima direitos fundamentais do contribuinte. A observância dessas garantias é condição de validade de qualquer ato de constituição ou cobrança do crédito tributário, sob pena de inconstitucionalidade material e formal.

3.6. A cobrança do crédito tributário e a vedação à autotutela

3.6.1 Lançamento

O lançamento constitui a primeira etapa formal do procedimento de cobrança do crédito tributário e encontra previsão no art. 142 do Código Tributário Nacional. Trata-se do procedimento administrativo por meio do qual a autoridade fiscal verifica a ocorrência do fato gerador, identifica o sujeito passivo, calcula o montante devido, aplica eventual penalidade e constitui definitivamente o crédito tributário.

No sistema tributário brasileiro, o lançamento possui natureza vinculada, de modo que a Administração não dispõe de liberdade para constituir ou deixar de constituir o crédito quando verificada a ocorrência do fato gerador. Além disso, sua validade depende da regular notificação do contribuinte, que passa a ter ciência formal da exigência e oportunidade para impugná-la na esfera administrativa, em respeito ao contraditório e à ampla defesa.

Somente após a constituição regular do crédito tributário, mediante lançamento válido e definitivo, é que se autoriza a sua cobrança pelos meios legalmente previstos, sendo vedada qualquer forma de constrição patrimonial direta antes dessa etapa.

3.6.2 Inscrição em Dívida Ativa

Esgotada a fase administrativa sem o pagamento do tributo, o crédito tributário é encaminhado

para inscrição em dívida ativa, nos termos do art. 2º da Lei nº 6.830/80. A dívida ativa representa o cadastro dos créditos da Fazenda Pública definitivamente constituídos e não pagos, conferindo-lhes presunção relativa de certeza e liquidez.

A certificação do crédito por meio da Certidão de Dívida Ativa (CDA) é requisito indispensável para o ajuizamento da execução fiscal, funcionando como título executivo extrajudicial. Sem a prévia inscrição em dívida ativa, inexistente título jurídico apto a fundamentar qualquer ato de cobrança judicial.

Portanto, a inscrição em dívida ativa não é mera formalidade burocrática, mas etapa essencial do procedimento legal de cobrança, conferindo segurança jurídica tanto ao Fisco quanto ao contribuinte, além de submeter o crédito ao controle jurisdicional.

3.6.3 Execução Fiscal

A execução fiscal constitui o meio judicial próprio e exclusivo para a cobrança coercitiva do crédito tributário, sendo regulada pela Lei de Execuções Fiscais. Uma vez ajuizada, o contribuinte é citado para pagar a dívida ou garantir o juízo, podendo opor embargos à execução, produzir provas e exercer ampla defesa sob a fiscalização do Poder Judiciário.

Nesse procedimento, eventual constrição patrimonial — como penhora, bloqueio de contas ou leilão de bens — somente pode ocorrer mediante ordem judicial, após a observância do devido processo legal. A execução fiscal, portanto, materializa a submissão da pretensão arrecadatória estatal ao controle jurisdicional, assegurando equilíbrio na relação entre Fisco e contribuinte.

Esse modelo revela que a Constituição não autoriza a Administração Pública a se valer de meios administrativos diretos para constranger o patrimônio do contribuinte com finalidade arrecadatória, sendo a via judicial o único instrumento legítimo para a cobrança forçada do crédito tributário.

3.6.4 Impossibilidade de Cobrança Direta pela Administração e Vedação à Autotutela

A vedação à autotutela em matéria tributária impede que o Estado, na condição de credor, promova por si mesmo a constrição do patrimônio do contribuinte para satisfação do crédito fiscal. Como afirma Roque Antônio Carrazza, “o Fisco não pode constranger o contribuinte ao pagamento do tributo senão mediante provocação do Poder Judiciário”.

Esse princípio decorre diretamente do Estado de Direito e do devido processo legal, pois seria incompatível com a ordem constitucional admitir que o mesmo ente que constitui o crédito seja também o executor direto de medidas patrimoniais coercitivas. Tal prática converteria a Administração em credora, julgadora e executora simultaneamente, comprometendo a imparcialidade e o controle jurisdicional.

A cobrança direta por meio de atos administrativos unilaterais caracteriza exercício arbitrário do poder fiscal, além de violar frontalmente as garantias do contraditório, da ampla defesa e da inafastabilidade da jurisdição.

3.6.5 Aplicação ao IPVA e à Retenção de Veículos

No que se refere ao IPVA, a retenção administrativa de veículos em razão do inadimplemento do tributo representa clara afronta ao modelo constitucional de cobrança tributária. Nesses casos, o Estado ignora as etapas legalmente previstas — lançamento regular, inscrição em dívida ativa e ajuizamento de execução fiscal — e promove, de forma imediata, a constrição do bem do contribuinte.

Essa atuação configura típica forma de autotutela vedada, pois substitui o processo judicial por medida administrativa unilateral, sem contraditório prévio, sem ampla defesa e sem controle jurisdicional. O contribuinte é privado do uso de seu veículo antes mesmo de qualquer apreciação judicial acerca da legalidade ou exigibilidade do crédito.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica ao repudiar tais práticas, consagrando o entendimento de que o Estado não pode empregar meios indiretos e coercitivos para compelir o

contribuinte ao pagamento de tributos, entendimento consubstanciado, inclusive, nas Súmulas 70, 323 e 547 da Corte.

Dessa forma, a retenção de veículos por débito de IPVA viola não apenas a vedação à autotutela, mas todo o sistema constitucional de cobrança tributária, ao afastar o processo judicial próprio, suprimir garantias fundamentais e transformar a exigência fiscal em instrumento de coerção administrativa ilegítima. O crédito tributário deve ser satisfeito exclusivamente pelos meios legais próprios, sob pena de inconstitucionalidade material e formal da atuação estatal.

3.7. O poder de polícia e seus limites constitucionais

3.7.1 Conceito

O poder de polícia é a prerrogativa do Estado de condicionar ou restringir o exercício de direitos individuais para preservar o interesse público, a ordem, a segurança e o bem-estar coletivo. No âmbito administrativo, ele está previsto no art. 78 do Código Tributário Nacional (CTN), que o define como a atividade do Estado destinada a regular o uso de bens e o exercício de direitos em prol da coletividade.

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, “o poder de polícia deve observar os princípios da legalidade, da proporcionalidade e da razoabilidade, sob pena de nulidade do ato administrativo” (DI PIETRO, 2022). Ou seja, o exercício desse poder não é absoluto, devendo estar sempre subordinado a limites constitucionais e legais.

3.7.2 Finalidade

A finalidade do poder de polícia é eminentemente preventiva e regulatória, buscando proteger o interesse público. No contexto tributário, seu objetivo não é arrecadatório, mas sim garantir a ordem, a segurança e a regularidade do uso de bens e serviços. A utilização do poder de polícia para fins arrecadatórios configura desvio de finalidade, violando os princípios constitucionais que estruturam a atuação estatal.

3.7.3 Legalidade do Exercício

O exercício do poder de polícia depende de previsão legal expressa e deve obedecer aos princípios constitucionais, especialmente os da legalidade, proporcionalidade e razoabilidade. Nenhuma restrição aos direitos do contribuinte pode ocorrer sem amparo normativo, sob pena de nulidade do ato administrativo. Essa legalidade objetiva limitar o arbítrio estatal e assegurar que a intervenção sobre bens ou direitos individuais seja legítima e adequada aos fins públicos.

3.7.4 Abuso e Desvio de Poder

O abuso de poder ocorre quando o Estado utiliza o poder de polícia com finalidade diversa da prevista na lei, em especial para fins arrecadatórios. Conforme José dos Santos Carvalho Filho, “abuso de poder por desvio de finalidade ocorre quando o interesse público real é substituído pelo interesse meramente fiscalista do ente estatal” (CARVALHO FILHO, 2021).

No caso da retenção de veículos por inadimplência do IPVA, o Estado transforma um instrumento preventivo e regulatório em mecanismo de coerção fiscal, caracterizando desvio de poder. Essa prática compromete o papel institucional da Administração Pública e viola garantias fundamentais do contribuinte.

3.8 Sanção Política e Abuso de Poder na Cobrança de Tributos

3.8.1 Conceito de Sanção Política

Sanção política é toda medida administrativa que utiliza o aparato estatal para compelir o contribuinte ao pagamento de tributos, restringindo direitos fundamentais sem observância do devido processo legal. Trata-se de ato de caráter coercitivo indireto, desprovido de fundamentação legal específica para a cobrança tributária.

Luciano Amaro define sanção política como “a medida de cunho construtivo que o Fisco impõe ao contribuinte inadimplente, com o propósito de forçá-lo ao pagamento do tributo, mediante restrição de direitos ou liberdades, sem o devido processo judicial”. De forma semelhante, Misabel Derzi adverte que “o uso de instrumentos indiretos e excessivamente gravosos de cobrança representa afronta à legalidade e à dignidade da pessoa humana” (DERZI, 2019).

3.8.2 Súmulas do STF

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou o entendimento de que tais medidas são inconstitucionais. Destacam-se:

Súmula 70: “É inamissível a interdição de estabelecimento como meio coercitivo para cobrança de tributo.”

Súmula 323: “É inadmissível a apreensão de mercadorias como meio coercitivo para o pagamento de tributos.”

Esses precedentes reforçam que a Administração Pública não pode substituir a execução judicial por atos coercitivos indiretos, seja em empresas, bens ou veículos do contribuinte.

3.8.3 Diferença entre Penalidade Legítima e Coerção Indireta

A penalidade legítima possui previsão legal específica, respeita o devido processo legal, a proporcionalidade e atua com finalidade corretiva ou sancionatória dentro dos limites da lei. Exemplos: multas tributárias regulamentadas, juros por atraso, medidas de fiscalização permitidas pela norma.

A coerção indireta, por outro lado, caracteriza-se pelo uso de medidas administrativas aparentemente legais, mas voltadas a pressionar o contribuinte a pagar tributos, restringindo direitos fundamentais sem base jurídica para cobrança. A retenção de veículos por inadimplência de IPVA se enquadra nesse conceito, pois substitui a execução fiscal e priva o contribuinte de seu bem sem decisão judicial, configurando sanção política e abuso de poder.

4. Análise crítica da prática administrativa

A análise da prática de apreensão de veículos em fiscalizações de trânsito por inadimplemento do IPVA não pode prescindir do exame das decisões proferidas pelos tribunais pátrios, uma vez que a jurisprudência desempenha papel fundamental na consolidação (ou desconstrução) de interpretações normativas no ordenamento jurídico brasileiro. Este estudo visa justamente explorar a evolução e os embates nos tribunais quanto à legalidade dessa prática, apontando tanto os argumentos utilizados para legitimá-la quanto os fundamentos que sustentam sua inconstitucionalidade.

4.1. O embasamento legal invocado pelos órgãos de trânsito

Em sua defesa, os órgãos de trânsito costumam invocar o artigo 230, inciso V, do Código de Trânsito Brasileiro (CTB), que prevê como infração de natureza grave: “Conduzir o veículo que não esteja registrado e devidamente licenciado: Infração – gravíssima; Penalidade – multa e apreensão do veículo; Medida administrativa – remoção do veículo.”

A interpretação que se tenta fazer é a de que a falta de pagamento do IPVA — um dos requisitos para a emissão do Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo (CRLV) — configura

automaticamente irregularidade no licenciamento, ensejando a aplicação da sanção prevista. Essa argumentação, à primeira vista, pode parecer legítima, mas esbarra em diversos obstáculos constitucionais e legais, que já foram amplamente debatidos no âmbito doutrinário e jurisprudencial.

O cerne da controvérsia está na confusão entre inadimplemento tributário e infração administrativa. Embora o IPVA seja um dos requisitos para o licenciamento anual, sua inadimplência não pode ser tratada automaticamente como ilícito de trânsito, sob pena de se converter uma obrigação de natureza tributária em um fato gerador de sanção administrativa, sem o devido processo legal.

Essa confusão, embora recorrente, não resiste a uma análise técnica. O licenciamento é ato vinculado e, portanto, não pode ser negado com base em inadimplência fiscal, pois isso configuraria sanção política. O STF já se manifestou diversas vezes contra práticas semelhantes, reafirmando que “a exigência de quitação de tributos como condição para exercício de direitos é inconstitucional” (Súmula 547 do STF). Assim, negar o licenciamento ou reter o veículo por débito tributário é afronta direta a esse entendimento.

Além disso, o Estado dispõe de meios próprios e adequados para cobrar seus créditos, como a inscrição em dívida ativa e a execução fiscal. Se o Estado opta por não usar esses instrumentos — muitas vezes por ineficiência ou morosidade —, não pode transferir esse ônus ao cidadão, punindo-o fora do devido processo. Essa inversão de responsabilidades deslegitima o poder público e agrava o sentimento de desconfiança social.

4.2. A doutrina crítica e o papel do judiciário na contenção de abusos

A doutrina majoritária também tem se posicionado de forma crítica à apreensão de veículos com base apenas no não pagamento do IPVA. Autores como Misabel Derzi, Sacha Calmon, Leandro Paulsen e Ricardo Lobo Torres alertam para o perigo das sanções políticas e defendem a aplicação rigorosa do devido processo legal na cobrança de tributos.

Além disso, reforçam que a execução fiscal é o único meio legítimo de cobrança forçada, e que a tentativa de utilizar o aparato administrativo como forma de pressão representa um retrocesso jurídico incompatível com a Constituição de 1988.

Nesse cenário, cabe ao Judiciário desempenhar o papel que lhe é atribuído na defesa da ordem constitucional e dos direitos fundamentais, impedindo que a Administração Pública ultrapasse os limites de sua atuação e promova, sob a justificativa da eficiência, verdadeiras violências institucionais travestidas de legalidade.

Dessa forma, o papel do Judiciário vai além de julgar casos isolados: ele atua como guardião do equilíbrio entre poder e liberdade. Em um Estado Democrático de Direito, não há espaço para práticas coercitivas que dispensem o devido processo, ainda que travestidas de medidas administrativas. O que está em jogo, em última análise, é a preservação da própria legitimidade do poder público.

5. Controle de Constitucionalidade da Retenção de Veículos por Débito de IPVA

A retenção de veículos por inadimplemento do IPVA, além de suscitar debates sobre legalidade, proporcionalidade, direito de propriedade e devido processo legal, levanta questões diretas sobre a constitucionalidade da prática administrativa. A análise da constitucionalidade é fundamental, pois permite avaliar se o Estado, ao utilizar medidas coercitivas indiretas, extrapola os limites do ordenamento jurídico e viola direitos fundamentais.

O controle de constitucionalidade, previsto na Constituição Federal de 1988, atua como instrumento de preservação do Estado Democrático de Direito, assegurando que a atuação administrativa e legislativa esteja em conformidade com a Carta Magna. Esse controle pode se dar de forma difusa ou concentrada, com efeitos diversos sobre a eficácia das decisões.

5.1. O Controle Difuso de Constitucionalidade no Caso Concreto

O controle difuso de constitucionalidade é exercido pelo juiz singular no julgamento de um caso concreto, no âmbito de um litígio específico. Nesse modelo, qualquer magistrado, ao analisar um pedido judicial que envolva a apreensão de veículo por inadimplência de IPVA, pode declarar a inconstitucionalidade do ato administrativo caso reconheça que a medida afronta a Constituição.

Atuação do juiz: ao aplicar o controle difuso, o magistrado avalia se a retenção do veículo viola princípios como a legalidade tributária, o devido processo legal, a proporcionalidade e o direito de propriedade. Caso considere a medida inconstitucional, poderá anular a apreensão, determinando a restituição do bem ao contribuinte, mesmo que a lei ou regulamento administrativo alegadamente ampare a conduta.

Incidente de inconstitucionalidade: o Código de Processo Civil e a legislação processual permitem a instauração de incidente de inconstitucionalidade no curso do processo, possibilitando que o juiz submeta a questão ao Supremo Tribunal Federal (STF) quando houver dúvida relevante sobre a interpretação constitucional. Dessa forma, mesmo no controle difuso, é possível provocar o STF para uniformização da jurisprudência, evitando decisões divergentes sobre o mesmo tema.

O controle difuso, portanto, garante proteção individual imediata ao contribuinte, possibilitando que o abuso de poder ou a sanção política seja corrigido caso a caso, mas tem eficácia inter partes, limitando seus efeitos às partes envolvidas no litígio.

5.2. O Controle Concentrado e o Papel do Supremo Tribunal Federal

O controle concentrado de constitucionalidade é exercido exclusivamente pelo Supremo Tribunal Federal, por meio de instrumentos previstos na Constituição: Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF). Esses mecanismos permitem o exame abstrato da norma ou prática administrativa, independentemente de caso concreto, garantindo uniformidade e segurança jurídica.

ADI: possibilita que a constitucionalidade de leis ou atos normativos federais e estaduais seja analisada diretamente pelo STF. No caso do IPVA, é possível questionar se normas que permitem ou autorizam a retenção de veículos configuram violação de princípios constitucionais, como legalidade, proporcionalidade e devido processo legal.

ADC: atua de forma complementar, permitindo que o STF confirme a constitucionalidade de uma lei ou ato normativo, fortalecendo a legitimidade da atuação administrativa quando esta estiver dentro dos limites constitucionais.

ADPF: protege preceitos fundamentais diante de atos do poder público que causem lesão ou ameaça relevante aos direitos constitucionais. Em relação à retenção de veículos, pode ser utilizada para contestar atos administrativos que transformem o patrimônio do contribuinte em instrumento de coerção fiscal.

O STF, ao julgar ações de controle concentrado, estabelece jurisprudência vinculante, orientando a atuação futura da Administração Pública e impedindo a repetição de práticas abusivas.

5.3. Efeitos das Decisões de Inconstitucionalidade sobre a Prática Administrativa

As decisões de inconstitucionalidade têm diferentes efeitos, dependendo do tipo de controle exercido:

Efeitos inter partes: típicos do controle difuso, limitam-se às partes do processo. O contribuinte que obteve decisão favorável terá seu veículo restituído ou o ato administrativo anulado, mas a medida não vincula automaticamente outros órgãos ou contribuintes em situações semelhantes.

Efeitos erga omnes: característicos do controle concentrado, especialmente em ADI, ADC e ADPF, tornam a decisão aplicável a todos os contribuintes e órgãos da Administração, consolidando entendimento uniforme sobre a constitucionalidade ou inconstitucionalidade da retenção de veículos.

Modulação de efeitos: o STF pode modular os efeitos da decisão, reconhecendo a inconstitucionalidade de atos passados, mas preservando efeitos futuros sob determinadas condições.

Essa técnica busca equilibrar a segurança jurídica e a proteção dos direitos individuais, evitando impactos econômicos excessivos ou instabilidade institucional.

Dessa forma, a utilização do controle de constitucionalidade, tanto difuso quanto concentrado, impõe limites claros à atuação administrativa, orientando os órgãos de trânsito a respeitarem o devido processo legal, a proporcionalidade, a vedação ao confisco e a proteção ao direito de propriedade. Ao mesmo tempo, fortalece a função jurisdicional como instrumento de contenção de abusos, evitando a naturalização de práticas coercitivas que caracterizam sanção política.

6. Considerações Finais

Confiscar veículos como medida administrativa de cobrança do IPVA, sem o devido processo judicial, evidencia uma violação manifesta dos princípios constitucionais que garantem os direitos essenciais dos cidadãos. O Código Tributário Nacional e a Constituição Federal de 1988 criam um modelo de cobrança de impostos que exige uma observância rigorosa aos procedimentos, a observância do sistema do contraditório, da defesa plena e, acima de tudo. Reter veículos por motivo de não pagamento de impostos, quando estes não foram inscritos em dívida ativa e nenhum procedimento judicial foi realizado, é um ataque direto a esses princípios, além de ser contrário ao Estado Democrático de Direito.

Ao considerar a ação policial em contraste, acrescenta-se que, se para a licença, o IPVA é fundamental, por não pagar esse imposto não pode ser equiparado à infração do CTB. A execução fiscal deve ser feita por meio de um processo de execução fiscal, não por meios administrativos como o confisco de veículos, para que a dignidade humana e a função social da propriedade não sejam denegridas.

A análise da jurisprudência é crucial a esse respeito, pois a interpretação das normas e a implementação dos princípios constitucionais pelos tribunais superiores, em particular o Supremo Tribunal Federal, são mecanismos importantes para conter abusos do Executivo. O Judiciário, por conseguinte, tem o dever de controlar o funcionamento da Administração Pública dentro dos limites legais e constitucionais, evitando que procedimentos administrativos sejam utilizados com a finalidade de extorsão fiscal.

Durante o desenvolvimento deste estudo, ficou evidente que o problema não se resume a uma simples questão de interpretação legal. Trata-se de um reflexo de uma mentalidade administrativa que, por vezes, prioriza a eficiência arrecadatória em detrimento da garantia dos direitos individuais. Essa inversão de valores compromete a legitimidade do Estado e revela o quanto ainda é necessário fortalecer a cultura de respeito à Constituição no âmbito da administração pública.

O argumento de que o não pagamento do IPVA impede o licenciamento do veículo não justifica a retenção coercitiva. O licenciamento é um procedimento técnico-administrativo que deve estar vinculado às condições de segurança e regularidade do veículo, e não ao adimplemento fiscal do proprietário. O uso desse vínculo como meio de pressão financeira distorce o verdadeiro propósito da norma e transforma o poder de polícia em instrumento arrecadatório, configurando abuso de poder e desvio de finalidade.

Do ponto de vista social, essa prática atinge de forma mais severa a população de baixa renda, que muitas vezes depende do veículo para o trabalho e sustento familiar. A apreensão administrativa, nesses casos, representa mais do que uma penalidade: é uma forma de exclusão e de aprofundamento da desigualdade, pois retira do cidadão o meio pelo qual ele poderia, inclusive, quitar o débito tributário. Esse paradoxo revela o caráter ineficaz e injusto da medida.

Nesse contexto, é imprescindível que a legislação, assim como dos atos administrativos, atue como instrumentos de controle, capazes de analisar a legislação e a gestão dos recursos públicos a fim de garantir que medidas coercitivas sejam tomadas dentro dos limites estabelecidos pela Constituição, já que esses são os direitos básicos dos cidadãos.

Dessa forma, conclui-se que a retenção de veículos por inadimplência do IPVA é uma medida inconstitucional, ilegal e socialmente injusta, por ferir os princípios que limitam o poder de tributar e

por comprometer direitos fundamentais como a propriedade, a liberdade de locomoção e o devido processo legal.

É necessário, portanto, que os entes federativos revisem suas práticas administrativas e adotem mecanismos de cobrança mais compatíveis com o Estado Democrático de Direito. A execução fiscal, embora morosa, é o meio legítimo e constitucionalmente previsto para a recuperação do crédito tributário. Medidas extrajudiciais de coação não apenas desrespeitam a Constituição, mas fragilizam a relação de confiança entre Estado e contribuinte.

Por fim, este trabalho evidencia a urgência de se promover um debate mais amplo sobre a compatibilização entre eficiência administrativa e respeito aos direitos fundamentais. A busca pela arrecadação não pode se sobrepor à preservação da legalidade e da justiça. Em um Estado que se pretende democrático, a força do poder público deve estar sempre submetida à Constituição — e não o contrário.

7. Referências

AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2025.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 12. ed. São Paulo: Saraiva jur, 2024.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 35. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2021.

CARRAZZA, Roque Antonio. **ICMS**. 20. ed. Salvador: Juspodvm, 2024.

COELHO, S.C.N. **Curso de Direito Tributário Brasileiro**. 18. ed. São Paulo: Forense, 2022.

COSTA, R. H. **Princípios constitucionais tributários**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

GANDARA, Leonardo André. **Sanções políticas e o direito tributário**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2015.

DI PIETRO, Maria Silva Zanela. **Direito Administrativo**. 38.ed. São Paulo, 2025.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 33. ed. São Paulo: Dialética, 2024.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 29. ed. São Paulo: Saraiva jur, 2025.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 44. ed. São Paulo: Malheiros, 2025.

PAULSEN, Leandro. **Direito tributário: Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência**. 19. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2023.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário: Constituição financeira, sistema tributário e Estado fiscal**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. v. 1.