

CONSULTA Nº 63/2019

PROCEDIMENTO IDEA Nº 003.9.148486/2019

SUMÁRIO

1. Do objeto da consulta	01
2. Da ilegalidade da apreensão do veículo para cobrança de crédito tributário	02
3. Da responsabilização dos envolvidos	09
4. Da atribuição do GEPAM para o caso	10
5. Conclusão	20

1 – Do objeto da consulta

Trata-se de consulta formulada pela Promotora de Justiça Célia Oliveira Boaventura, lotada no GEPAM.

O órgão de execução formulou consulta ao CAOPAM no sentido de obter orientação doutrinária e jurisprudencial acerca de supostas irregularidades decorrentes de apreensão de veículo em virtude de ausência de pagamento do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). O questionamento ministerial foi elaborado nos seguintes termos, os quais cingem a resposta a ser elaborada:

Cumprimentando-o cordialmente, encaminho a Vossa Excelência os autos da notícia de fato em epígrafe, solicitando o auxílio necessário deste centro de apoio, para elaboração de nota técnica a respeito da legalidade da apreensão de veículos na denominada “blitz do IPVA” (Imposto Sobre Propriedade de Veículos Automotivos), em operação realizada conjuntamente pela polícia militar e agentes de trânsito da Transalvador.

Para além de uma sólida fundamentação jurídica para embasar eventual ação acaso reconhecida como atribuição deste GEPAM, pretende-se que sejam identificados os figurantes do polo passivo, visto que embora tratando-se de operação realizada por agentes da Administração Pública estadual e municipal, a receita do imposto ingressa nos cofres públicos do Estado da Bahia, através do DETRAN e Secretaria Estadual da Fazenda.

Com o propósito de fornecer os subsídios solicitados e respeitada a independência funcional do órgão de execução, o **CENTRO DE APOIO OPERACIONAL ÀS PROMOTORIAS DE PROTEÇÃO À MORALIDADE ADMINISTRATIVA – CAOPAM**, com amparo no art. 17, da Resolução nº 006/2009, do Colégio de Procuradores de Justiça, bem como no art. 3º, V, IX, XIII do Ato Normativo nº 027/2014, da Procuradoria-Geral de Justiça, apresenta a seguinte análise técnico-jurídica.

2 – Da ilegalidade da apreensão do veículo para cobrança de crédito tributário

Dá análise dos autos, observou-se que o representante teve seu automóvel apreendido em uma *blitz* em virtude da existência de débitos relativos ao IPVA.

Nesse passo, o primeiro questionamento do órgão de execução cinge-se à possibilidade de se apreender um veículo com a finalidade de efetuar a cobrança de um crédito tributário.

Sobre o tema, o artigo 131, § 2º, do Código de Trânsito Brasileiro (Lei Federal nº 9.503/97) dispõe o seguinte:

Art. 131. O Certificado de Licenciamento Anual será expedido ao veículo

licenciado, vinculado ao Certificado de Registro, no modelo e especificações estabelecidos pelo CONTRAN.

(...)

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

No caso sob apreciação, a apreensão do veículo é utilizada como forma de cobrança do crédito tributário, posto que a liberação do automóvel apreendido é condicionada à quitação da dívida como Fisco Estadual.

Veja-se, todavia, que a constrição patrimonial não é o meio cabível para a cobrança de crédito tributário, sendo que a Lei de Execução Fiscal (Lei Federal nº 6.830/80) estabelece um procedimento próprio para a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, não podendo, portanto, o ente estatal utilizar-se de meios indiretos de cobrança. Com efeito: estabelecem os arts. 1º e 2º da Lei de Execução Fiscal:

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.

Dessa feita, voltando-nos para o caso concreto, ocorrendo o inadimplemento do tributo, o procedimento inicial seria a notificação do contribuinte, instauração de procedimento administrativo fiscal, no qual seriam assegurados a ampla defesa e o

contraditório e, em seguida, se esgotada a fase administrativa com a constituição definitiva do crédito tributário, a inclusão do débito em dívida ativa.

Nessa linha de entendimento, o Supremo Tribunal Federal editou as súmulas nº 70, 323 e 547, que vedam que a cobrança de tributos sejam realizadas por meios coercitivos. Vejamos:

Súmula 70: É Inadmissível a interdição de estabelecimento como meio coercitivo para cobrança de tributo.

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

Súmula 547: Não é lícito à autoridade proibir que o contribuinte em débito adquira estampilhas, despache mercadorias nas alfândegas e exerça suas atividades profissionais.

No mesmo sentido, as decisões abaixo:

REEXAME NECESSÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO. APREENSÃO DE VEÍCULO. LICENCIAMENTO EM ATRASO. CONDUTOR DO VEÍCULO NÃO PORTAVA CARTEIRA NACIONAL DE HABILITAÇÃO NO ATO DA FISCALIZAÇÃO. REMESSA NECESSÁRIA CONHECIDA E DESPROVIDA. 1. Estabelece o art. 162 do Código de Trânsito Brasileiro, dirigir sem o documento de habilitação importa em infração gravíssima, com as penalidades de multa (três vezes) e apreensão do veículo. Todavia, o simples esquecimento, ou não conduzir consigo no momento da direção, a cominação tipifica-se como infração leve, assinalada no art. 232, do citado codex. 2. In casu, não há como admitir que a conduta do apelante deveria ter sido enquadrada no artigo 162, I, do CTB, pois se verificou um simples esquecimento, ou seja, o simples fato de não estar portando a permissão para dirigir, no momento em que foi abordado pelo agente de trânsito, ocasião na qual deveria ser oportunizado ao condutor pedir a uma terceira pessoa habilitada que conduzisse o veículo, possibilidade esta não

evidenciada nos autos. 3. Relativamente à retenção do veículo por encontrarse com o licenciamento em atraso, o Egrégio Supremo Tribunal Federal, já enfrentou a questão em apreço, firmando entendimento pelo impedimento de tal medida, ao julgar inconstitucional o Estado apreender bens com o fim de receber tributos. 4. Recurso Conhecido e desprovido.

(TJ-AM - Remessa Necessária: 06255705520178040001 AM 0625570-55.2017.8.04.0001, Relator: Sabino da Silva Marques, Data de Julgamento: 20/02/2019, Câmaras Reunidas, Data de Publicação: 20/02/2019)

(sublinhamos)

AGRAVO DE INSTRUMENTO. APREENSÃO DE VEÍCULO EM "BLITZ DO IPVA" POR MOTIVO DE DÉBITO EM ABERTO. IMPOSSIBILIDADE. DECISÃO REFORMADA. 1. Apesar de estar previsto no Código de Trânsito Brasileiro que "o veículo somente será considerado licenciado estando quitados os débitos relativos a tributos, encargos e multas de trânsito e ambientais, vinculados ao veículo" (art. 131, § 2º), bem como que "a restituição dos veículos apreendidos só ocorrerá mediante o prévio pagamento das multas impostas, taxas e despesas com remoção e estadia, além de outros encargos previstos na legislação específica" (art. 262, § 2º), a conduta da Administração Pública de apreender veículos por motivo de débito tributário ou de multa de trânsito viola direito fundamental do contribuinte, devendo, portanto, ser combatida. 2.

Agravo de instrumento provido. Decisão reformada para ordenar a liberação do automóvel da agravante sem a necessidade de pagamento dos valores referentes ao custo com o reboque e com as diárias de permanência do veículo no pátio da Administração. (Classe: Agravo de Instrumento, Número do Processo: 0020383-62.2015.8.05.0000, Relator (a): Maurício Kertzman Szporer, Segunda Câmara Cível, Publicado em: 19/03/2016).

(TJ-BA - AI: 00203836220158050000, Relator: Maurício Kertzman Szporer, Segunda Câmara Cível, Data de Publicação: 19/03/2016)

(sublinhamos)

AGRAVO DE INSTRUMENTO. PRELIMINARES REJEITADAS. APREENSÃO DE VEÍCULOS COM DÉBITO TRIBUTÁRIO EM ABERTO ("BLITZ DO IPVA"). SANÇÃO POLÍTICA. IMPOSSIBILIDADE. VIOLAÇÃO DO DIREITO DE

PROPRIEDADE. RECURSO PROVIDO EM PARTE. 1. Inexiste interferência na esfera jurídica da União a justificar o julgamento do feito pela Justiça Federal, nos termos em que prescreve o art. 109 da Constituição Federal. 2. A atuação da OAB não está voltada apenas para tutelar interesses corporativos, possuindo finalidade institucional muito mais ampla, motivo pelo qual é parte legítima para figurar no processo. 3. A ação civil pública não foi ajuizada para proteger direito de determinado contribuinte, mas para defender o interesse mais amplo de todos os cidadãos do Estado da Bahia, no que respeita à integridade do erário e à higidez do processo de arrecadação tributária, o qual apresenta natureza manifestamente metaindividual. 4. Embora o objeto da demanda não se refira a relação jurídica tributária diretamente, questiona-se matéria administrativa estritamente vinculada a tributo, o que atrai a competência da Vara da Fazenda Pública especializada em matéria tributária. 5. A competência das Varas da Capital não se restringe ao seu território, mas a todo o âmbito de atuação do ente estadual. Preliminares rejeitadas. 6. Apesar de estar previsto no Código de Trânsito Brasileiro que "o veículo somente será considerado licenciado estando quitados os débitos relativos a tributos, encargos e multas de trânsito e ambientais, vinculados ao veículo" (art. 131, § 2º), bem como que "a restituição dos veículos apreendidos só ocorrerá mediante o prévio pagamento das multas impostas, taxas e despesas com remoção e estada, além de outros encargos previstos na legislação específica" (art. 262, § 2º), a conduta da Administração Pública de apreender veículos por motivo de débito tributário viola direito fundamental do contribuinte, devendo, portanto, ser combatida. 7. Trata-se do que Hugo de Brito Machado chama de "sanção política" (MACHADO, Hugo de Brito. Sanções Políticas no Direito Tributário. In: Revista Dialética de Direito Tributário, n. 30, p. 46, mar. 1998), a qual tem o objetivo precípua de punir o contribuinte que não está em dia com a sua obrigação, retirando-lhe para tanto o direito fundamental de gozo de sua propriedade (art. 5º, inciso XXII da Constituição Federal), ainda que temporariamente. 8. Em que pese o esforço do agravante em dizer que o objeto da fiscalização é o licenciamento do automóvel, e não a quitação do IPVA, não há como fechar os olhos à realidade de que o licenciamento está umbilicalmente ligado ao adimplemento da obrigação tributária, o que igualmente implica em sanção

política. 9. Agravo de instrumento provido em parte de forma a autorizar a realização de blitz por parte do Estado da Bahia, desde que o objeto da fiscalização seja dirigido à verificação da regularidade do CRLV por motivo diverso do adimplemento do IPVA, devendo o ente público munir-se de todo o aparato necessário para que tenha condições de fazer essa diferenciação no momento da realização da blitz. (Classe: Agravo de Instrumento, Número do Processo: 0017316-26.2014.8.05.0000, Relator (a): Regina Helena Ramos Reis, Segunda Câmara Cível, Publicado em: 08/03/2016).

(TJ-BA - AI: 00173162620148050000, Relator: Regina Helena Ramos Reis, Segunda Câmara Cível, Data de Publicação: 08/03/2016).

(sublinhamos)

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER. VEÍCULO APREENDIDO POR NÃO ESTAR LICENCIADO. EXIGÊNCIA DE PAGAMENTO DE IPVA, MULTAS E TAXAS DE DEPÓSITO E REMOÇÃO. DEFERIMENTO PARCIAL DA TUTELA PARA LIBERAÇÃO DO VEÍCULO INDEPENDENTEMENTE DO PAGAMENTO DO IMPOSTO, LIMITANDO O PAGAMENTO DAS DIÁRIAS A 30 DIAS. PEDIDO DE REFORMA PARA ISENTAR DO PAGAMENTO AS DIÁRIAS DE ACAUTELAMENTO, POIS CORRESPONDEM A 1/3 DO VALOR DO VEÍCULO.

- A decisão agravada concedeu parcialmente a tutela pretendia, afastando a necessidade de pagamento do IPVA para a liberação do veículo, a teor do art. 1º da Lei Estadual nº 7.718/2017 - A agravante não nega a existência de débito de IPVA do exercício de 2018, constando da guia de recolhimento do veículo que o mesmo foi apreendido por não estar licenciado - O agente público agiu no exercício regular do Poder de Polícia diante da irregularidade do licenciamento do veículo, encaminhando-o ao depósito público sem que houvesse, nesse ato, qualquer ilegalidade, visto que o fundamento para a apreensão não foi a falta de pagamento do IPVA, mas sim a ausência de vistoria, a qual poderia ter sido providenciada pelo agravante independentemente do pagamento daquele imposto, nos termos do art. 1º da Portaria nº 5.229/2017 do DETRAN/RJ -Contudo, se não pode ser condicionado à retirada do veículo o pagamento do IPVA, as taxas de diária e remoção são exigíveis, já tendo a questão trazida aos presentes autos sido incluída na categoria de recurso repetitivo por conter fundamento em idêntica questão de direito examinada no recurso especial representativo nº 1.057.419/RJ - A

circunstância de o valor do total das diárias alcançar um terço do valor do veículo poderia ser evitada com o correto ajuizamento da ação, na medida em que a decisão de declínio da competência não pode ser imputada como causa para a dilação do prazo do depósito do veículo alcançar 30 dias. RECURSO DESPROVIDO.

(TJ-RJ - AI: 00551209620188190000 RIO DE JANEIRO SAO PEDRO DA ALDEIA 2 VARA, Relator: Des(a). MARIA HELENA PINTO MACHADO, Data de Julgamento: 28/11/2018, QUARTA CÂMARA CÍVEL).

(sublinhamos)

Nesse sentido, extrai-se ponderação feita pelo ministro Mauricio Correa, no julgamento da ADI nº 1.654, que tratava da inconstitucionalidade de dispositivo do Código de Trânsito do Estado do Amapá vedando a apreensão de veículos por falta de pagamento do imposto:

Inaceitável, como visto, que o simples débito tributário implique apreensão do bem, em clara atuação coercitiva para obrigar o proprietário do veículo a saldar o débito. O ordenamento positivo disciplina as formas em que se procede à execução fiscal, não prevendo, para isso, a possibilidade de retenção forçada do bem. Correta a lei, portanto, ao obstar a ação estatal que claramente seria abusiva, limitando a sanção ao não licenciamento, tema afeto à regularidade do veículo para fins de circulação e regulado por lei federal.

(STF – ADI nº 1.654 – Rel. Min. Mauricio Correa – 19.03.2004)

De igual modo, vejamos valioso voto do ministro Mauricio Kertzman Szporer no julgamento do Agravo de Instrumento nº: 0020383-62.2015.8.05.0000, cuja ementa foi citada anteriormente:

Dessa forma, entendo que a apreensão do veículo da agravante por motivo de débito em aberto, seja ele referente ao IPVA ou a multa de trânsito, viola o ordenamento jurídico na medida em que a fiscalização é direcionada à cobrança da regularidade do veículo, posto que, como visto, o Código de Trânsito Brasileiro dispõe claramente que “o veículo somente será

considerado licenciado estando quitados os débitos relativos a tributos, encargos e multas de trânsito e ambientais”. Assim, em que pese o esforço do Estado da Bahia em dizer que o objeto da fiscalização é o licenciamento do automóvel, e não a quitação da dívida, não há como fechar os olhos à realidade de que o licenciamento está umbilicalmente ligado ao adimplemento da obrigação tributária e ao pagamento das multas de trânsito, o que igualmente implica em sanção política. Caso não existisse essa íntima ligação entre a emissão do CRLV e o pagamento do IPVA e/ou da multa de trânsito, entendo que seria perfeitamente lícita a ação do Estado, o qual possui o dever-poder de organizar a sociedade e, conseqüentemente, de intervir nas atividades e no patrimônio daqueles que estão submetidos ao seu *jus imperii*. Todavia, como dito acima, no momento em que essa intervenção ultrapassa os limites constitucionais e implica na violação de direito fundamental, como é o caso do direito à propriedade, cabe ao Poder Judiciário fazer cessar tal prática, em homenagem ao princípio da máxima efetividade (art. 5º, § 1º da CF) e da proibição de proteção deficiente (*Untermassverbot*). Diante do exposto, voto pelo provimento do agravo de instrumento de maneira a reformar a decisão agravada e, conseqüentemente, ordenar a liberação do automóvel da agravante sem a necessidade de pagamento dos valores referentes ao custo com o reboque e com as diárias de permanência do veículo no pátio da Administração. (TJ-BA - AI: 00203836220158050000, Relator: Maurício Kertzman Szporer, Segunda Câmara Cível, Data de Publicação: 19/03/2016).

3 – Da responsabilização dos envolvidos

Vencido esse ponto, observa-se que o veículo foi apreendido em operação conjunta de fiscalização de trânsito envolvendo a Polícia Militar, o Departamento Estadual de Trânsito da Bahia (Detran) e a Transalvador.

Dentre a documentação que instrui o procedimento investigatório, não se encontra o auto de apreensão do veículo, de forma que não é possível verificar qual foi a entidade especificamente responsável pela *formalização da constrição*. De

qualquer forma, atribui-se o procedimento a uma atuação articulada dos órgãos anteriormente mencionados, sendo certo que, caso todos tenham contribuído para a efetivação da apreensão irregular, sobre todos recai a responsabilidade pelo ato.

Em vista disso, o CAOPAM sugere ao órgão de execução que notifique a Transalvador, o Detran e a Polícia Militar, para que informem qual a respectiva participação nas blitzes de trânsito ocorridas na capital, bem como de quais delas é a responsabilidade por determinar a apreensão dos veículos cujo IPVA não se encontra quitado.

4 – Da atribuição do GEPAM para o caso

A indagação seguinte, formulada pelo órgão de execução, diz respeito à atribuição para atuar no caso concreto.

No campo da tutela coletiva, a legitimidade ativa do Ministério Público encontra fundamento primeiro no art. 129, da Constituição Federal, que dispõe o seguinte:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

(...)

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

Essa ampla legitimação foi posteriormente modulada pela Lei Federal nº 7.347/85. Naquilo que interessa à presente consulta, o referido diploma legal previu, em seu art. 1º, parágrafo único, óbice para que o Ministério Público veicule ações com o propósito de discutir questões relativas a tributos:

Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:

(...)

Parágrafo único. Não será cabível ação civil pública para veicular pretensões que envolvam tributos, contribuições previdenciárias, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS ou outros fundos de natureza institucional cujos beneficiários podem ser individualmente determinados.

Percebe-se que o preceito legal estabelece requisitos para que fique afastado o cabimento de ação civil pública, quais sejam:

- a) Que a ação tenha como pano de fundo a discussão de um *tributo*;
- b) Que existam *beneficiários*, ou seja, pessoas que tenham a expectativa de obter um resultado favorável em decorrência do questionamento do tributo promovido por meio da ação; e
- c) Que esses beneficiários sejam *individualizáveis*.

Pois bem: uma vez elencados os requisitos que deverão estar *cumulativamente* presentes para que seja afastado o cabimento da ação civil pública, resta avaliar se os mesmos encontram-se presentes na situação sob análise.

Entende o CAOPAM que a resposta é negativa. Em primeiro lugar, porque o ponto acerca do qual foi demandada a atuação ministerial não é o *questionamento acerca de tributo*. Em outras palavras, no caso presente, o esforço do “Parquet” não se volta para combater ou discutir a validade ou a exigência de um tributo, qual seja, o IPVA. Pelo contrário: esse tributo é assumido como válido e exigível.

É certo que a *situação fática subjacente* toca a cobrança de um tributo. Todavia, a *questão jurídica que se coloca* não se relaciona, em nada, com a constitucionalidade ou legalidade da espécie tributária, nem menos com a

proporcionalidade de seu valor. O que se coloca é a utilização de meio indevido, pelo Poder Público, para cobrar débito junto a cidadãos. Nesse passo, o meio utilizado pode ser considerado “de per si” indevido, independentemente de se tratar da cobrança de tributo ou de débito de outra natureza. Esse entendimento encontra respaldo na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, conforme segue:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA COLETIVA DE CONSUMO. CONTRIBUIÇÃO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA. MINISTÉRIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE ATIVA. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. REVISÃO. REEXAME DE FATOS E PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA N. 7/STJ. ANÁLISE DE RESOLUÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE CONHECIDO E IMPROVIDO.

I - Não é viável a análise da Resolução ANEEL n. 414/2010, com alterações dadas pela Resolução ANEEL n. 775/2017, no âmbito do recurso especial, visto que esse ato normativo não se enquadra no conceito de lei federal nos termos do art. 105, inciso III, da Constituição Federal.

II - Conforme consignado pela Corte de origem, na ação coletiva de consumo, "não se discute a constitucionalidade da cobrança da Contribuição da Iluminação Pública; a presente ação não está sendo utilizada como substituta da ação direta de inconstitucionalidade, nem mesmo busca-se declaração incidental de lei; em suma, não objetiva o MP impedir a cobrança de tributo; daí, aflora de forma inobjetable não só a legitimidade do parquet mas, seu interesse em agir e a possibilidade jurídica do pedido" (fl. 1.627).

III - Nesse sentido é a jurisprudência do STJ, de acordo com a qual "o Ministério Público ostenta legitimidade ativa para a propositura de ação civil pública objetivando resguardar direitos individuais homogêneos dos consumidores". (AgInt no REsp 1569566/MT, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 7/3/2017, DJe 27/4/2017).

IV - Havendo o Tribunal de origem, com base no acervo fático-probatório dos autos, afastado a tese de litisconsórcio passivo necessário e determinado a citação editalícia nos termos do art. 94 da Lei n. 8.078/90, sob o fundamento de que quem suportaria o ônus da decisão favorável ao Parquet seria a CEMIG, a inversão do julgado implicaria, necessariamente, no reexame das

provas carreadas aos autos, o que é vedado na instância especial ante o óbice do enunciado n. 7 da Súmula do STJ. Precedentes: AgInt no REsp 1645178/MG, Rel. Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 15/8/2017, DJe 18/8/2017; e REsp 1662580/GO, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 2/5/2017, DJe 10/5/2017.

V - Agravo interno improvido.

(AgInt no REsp 1119088/MG, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 04/09/2018, DJe 11/09/2018)

(sublinhamos)

A razão de decidir estampada no julgado transcrito aplica-se integralmente à situação sob apuração: ao combater o uso descabido da força estatal contra os cidadãos, por meio da prática de apreender veículos em situações nas quais a apreensão é vedada, o Ministério Público não está, em momento algum, objetivando impedir ou questionar a imposição tributária em si.

Assim, afastam-se os dois primeiros requisitos acima referidos: em primeiro lugar, porque não se discute a legitimidade da pretensão tributária relativa à cobrança do IPVA, que é indiscutível; em segundo lugar, e como consequência lógica, não existem *beneficiários* dessa discussão, pois eventual apuração do Ministério Público não terá como resultado livrar nenhum cidadão da incidência do referido tributo.

Essas ponderações conectam-se diretamente com o terceiro requisito, que diz respeito à necessidade de que os titulares sejam *individualizáveis*. Ou seja, o que busca a previsão legal é impedir as ações que tenham por objeto questionar tributos em situações que envolvam direitos individuais homogêneos.

Novamente, pode-se afirmar que essa não é a hipótese sob apreciação. Quando se busca impedir o procedimento administrativo abusivo (no caso, a apreensão indevida de veículos), a defesa que se promove não é a de cidadãos determinados, mas *indetermináveis*, quais sejam, todos aqueles que, no momento atual ou futuro, possam ter seus automóveis apreendidos indevidamente. No caso

presente, é impossível delimitar o universo de potenciais afetados, eis que muda a cada dia o número de proprietários de veículos automotores no estado da Bahia. Em vista disso, não se está diante de direito individual homogêneo, mas de direito difuso, nos moldes do art. 81, parágrafo único, inciso I, do Código de Defesa do Consumidor, “in verbis”:

Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I – interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

II – interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;

III – interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.

Nas precisas lições de FLÁVIO TARTUCE e DANIEL AMORIM ASSUMPÇÃO¹:

Nos termos do art. 81, parágrafo único, I, do CDC, os interesses ou direitos difusos são transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato. Como se pode notar do conceito legal de direito difuso, essa espécie de direito é composta por quatro elementos cumulativos. Afirmar que o direito difuso é transindividual é determinar a espécie de direito pelo seu aspecto subjetivo, qual seja, o seu titular. O direito transindividual, também chamado de metaindividual ou supraindividual, é aquele que não tem como titular um indivíduo. Nas corretas lições de Teori Albino Zavascki, “é direito que não

¹Manual de Direito do Consumidor – Direito Material e Processual, ed., rev., atual. e ampl., São Paulo, Editora Método, 2017, pp. 357.

pertence à administração pública e nem a indivíduos particularmente determinados. Pertence, sim, a um grupo de pessoas, a uma classe, a uma categoria, ou à própria sociedade, considerada em seu sentido amplo.

Percebe-se, com isso, que a atuação do Ministério Público não tem como norte imediato a defesa de interesses patrimoniais de quem quer que seja, mas o interesse público primário consistente na defesa da moralidade administrativa. O Superior Tribunal de Justiça já teve oportunidade de se pronunciar sobre o tema, considerando que o “Parquet” tem legitimidade para tratar de questões dessa natureza, desde que sua atuação não seja voltada para a defesa de interesses disponíveis e determináveis, mas sim para a tutela do patrimônio público e da moralidade administrativa:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PORTARIA DO SECRETÁRIO DA FAZENDA DO DISTRITO FEDERAL. AUTORIZAÇÃO AO BRB BANCO DE BRASÍLIA PARA CONCESSÃO DE EMPRÉSTIMO. LEGITIMIDADE ATIVA E PASSIVA AD CAUSAM DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DO BRB, RESPECTIVAMENTE. DECLARATÓRIOS DO BRB ACOLHIDOS PARA SANAR CONTRADIÇÃO, JULGAR O SEU RECURSO ESPECIAL E NEGAR-LHE SEGUIMENTO. ACLARATÓRIOS DO DISTRITO FEDERAL REJEITADOS.

1. De início, cumpre ressaltar que, nos termos do que decidido pelo Plenário do STJ, aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas até então pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (Enunciado Administrativo 2).

2. O DISTRITO FEDERAL sustenta, em suma, que o acórdão foi omissivo quanto às peculiaridades que envolvem o PRÓ-DF, restringindo-se a aplicar na hipótese dos autos o entendimento adotado no caso TARE, o que não se mostra razoável visto que o PRÓ-DF é um programa local, com beneficiários devidamente identificados e com regras inteiramente distintas do TARE.

3. O BRB-BANCO DE BRASÍLIA S.A., por sua vez, afirma que o acórdão

impugnado deixou de analisar o seu Recurso Especial às fls. 549/566 ao argumento de que este teria sido inadmitido pela Corte de origem, conforme consta do relatório às fls. 666. Defende que, entretanto, seu Apelo Nobre teve seu processamento deferido pelo Presidente do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, conforme depreende-se das fls. 627/629.

4. Tendo em vista as razões apresentadas pelo BRB-BANCO DE BRASÍLIA S.A., acolhem-se os Embargos de Declaração opostos, com efeitos infringentes, passando-se à nova análise do seu Recurso Especial.

5. Nas razões do seu Apelo Nobre, o Banco sustenta o malferimento ao art. 1o. da Lei 7.347/1985 porquanto não cabe Ação Civil Pública para veicular pretensões que envolvam tributos, cujos beneficiários podem ser individualmente determinados. Alega, ainda, violação ao art. 267, VI do CPC/1973, defendendo sua ilegitimidade para integrar a lide, visto que não foi o Banco quem editou a referida Portaria 507/2002, nem os demais normativos pertinentes à matéria declinada nos autos.

6. No que se refere ao cabimento da Ação Civil Pública, não incide, in casu, a vedação imposta pelo art. 1o., parágr. único da Lei 7.347/1985 uma vez que não veicula pretensão relativa à matéria tributária individualizável, mas anulação de ato administrativo lesivo ao patrimônio público.

7. Essa conclusão está em consonância com a orientação adotada pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 576.155/DF, submetido ao regime de repercussão geral, de relatoria do Ministro RICARDO LEWANDOWSKI.

8. A respeito da sua ilegitimidade passiva, verifica-se que para dirimir a controvérsia seria necessário a análise de dispositivos da Constituição Federal (art. 37, § 6o., da CF/1988), bem como o exame da legislação local e do Termo de Acordo assinado entre as partes, o que é inviável em sede de Recurso Especial.

9. Dos argumentos trazidos pelo DISTRITO FEDERAL constata-se que a pretensão, na verdade, é de reapreciação do mérito da causa, o que não se coaduna com a finalidade dos Embargos de Declaração. Não se verifica, nesse caso, a existência de quaisquer dos vícios elencados no art. 535 do CPC/1973.

10. Embargos de Declaração do BRB-BANCO DE BRASÍLIA S.A. acolhidos para, sanando a contradição apontada, julgar o seu Recurso Especial, negando-lhe seguimento. Aclaratórios do DISTRITO FEDERAL rejeitados.

(EDcl no REsp 903.189/DF, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 21/08/2018, DJe 28/08/2018)

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. PREMATURO. AUSÊNCIA DE ESGOTAMENTO DA INSTÂNCIA ORDINÁRIA. NÃO CONHECIMENTO.

1. (...)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. ADMISSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA N.º 282/STF. VIOLAÇÃO AO ART. 535, DO CPC.

INOCORRÊNCIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. SUSPENSÃO DO FEITO. ART. 265, IV, "A", DO CPC. ADIN JULGADA. MATÉRIA PREJUDICADA. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO. ATO ADMINISTRATIVO CONCESSIVO DE BENEFÍCIO FISCAL. SÚMULA N.º 329/STJ. INCIDÊNCIA. REPERCUSSÃO GERAL NO RE 576.155/DF JULGADA PELO STF (DJ DE 24.11.2010). PRECEDENTE DA PRIMEIRA TURMA: RESP 760.034/DF.

1. Os benefícios fiscais concedidos pelos atos administrativos in casu, a Resolução 94/2002 - CPDI/DF e Portaria SEFP 507/2002, cuja anulação consiste na causa petendi da ação civil pública ajuizada pelo Parquet, a empresa privada, importam em verdadeira renúncia fiscal por parte do Distrito Federal de 70% do valor devido a título de ICMS evidenciando o dano ao patrimônio público, atraindo a incidência da Súmula n.º 329/STJ, verbis: "O Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública em defesa do patrimônio público." 2. O objeto da ação civil pública de ver reconhecida a nulidade de atos administrativos que trouxe benefício exclusivo a um único contribuinte, permitindo-lhe o recolhimento a menor de ICMS, legitima ativamente o Parquet.

3. In casu, não incide a vedação prevista no parágrafo único do art. 1º, da Lei n.º 7.347/1985 ("Não será cabível ação civil pública para veicular pretensões que envolvam tributos, contribuições previdenciárias, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS ou outros fundos de natureza institucional cujos

beneficiários podem ser individualmente determinados" , uma vez que não veicula pretensão relativa à matéria tributária individualizável, mas anulação de ato administrativo lesivo ao patrimônio público.

4. Ademais, referida conclusão encontra consonância com novel entendimento do STF, exarado no julgamento do RE n.º 576155/DF, submetido ao regime de repercussão geral, de relatoria do e.

Ministro Ricardo Lewandowski, publicado em 24.11.2010, que tratou da legitimidade ativa do Parquet nas ações civis públicas que tenham por objeto a anulação do TARE, e que restou assim ementado: **EMENTA: AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE ATIVA. MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. TERMO DE ACORDO DE REGIME ESPECIAL - TARE. POSSÍVEL LESÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO. LIMITAÇÃO À ATUAÇÃO DO PARQUET. INADMISSIBILIDADE. AFRONTA AO ART. 129, III, DA CF. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO. I.**

O TARE não diz respeito apenas a interesses individuais, mas alcança interesses metaindividuais, pois o ajuste pode, em tese, ser lesivo ao patrimônio público. II. A Constituição Federal estabeleceu, no art. 129, III, que é função institucional do Ministério Público, dentre outras, "promover o inquérito e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos". Precedentes. III. O Parquet tem legitimidade para propor ação civil pública com o objetivo de anular Termo de Acordo de Regime Especial - TARE, em face da legitimação ad causam que o texto constitucional lhe confere para defender o erário. IV. Não se aplica à hipótese o parágrafo único do artigo 1º da Lei 7.347/1985. V. Recurso extraordinário provido para que o TJ/DF decida a questão de fundo proposta na ação civil pública conforme entender" 5. Precedente da Primeira Turma: REsp 760034/DF, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, julgado em 05/03/2009, DJe 18/03/2009.

(...)

11. Recurso especial do Distrito Federal parcialmente conhecido e desprovido.

(REsp 903.189/DF, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em

16/12/2010, DJe 23/02/2011)

(sublinhamos)

O mesmo já foi decidido, em se tratando de violação ao princípio da moralidade administrativa:

TRIBUTÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ISSQN. SUPOSTA OFENSA AO PRINCÍPIO DA MORALIDADE. CADASTROS IRREGULARES DE CONTRIBUINTES, EM MUNICÍPIO NO QUAL NÃO EXERCEM ATIVIDADE. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. ACÓRDÃO RECORRIDO. ALEGADA OFENSA AO ART. 535, I E II, DO CPC/73. TESE RECURSAL NÃO PREQUESTIONADA. SÚMULA 211/STJ. MATÉRIA CONSTITUCIONAL. IMPOSSIBILIDADE DE APRECIÇÃO DO TEMA, EM SEDE DE RECURSO ESPECIAL, SOB PENA DE USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO STF. FALTA DE IMPUGNAÇÃO, NO RECURSO ESPECIAL, DE FUNDAMENTO DO ACÓRDÃO COMBATIDO, SUFICIENTE PARA A SUA MANUTENÇÃO. SÚMULA 283/STF. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO.

I. Agravo interno aviado contra decisão que julgara recurso interposto contra acórdão e decisão publicados na vigência do CPC/73.

II. O Tribunal de origem, ao reformar a sentença, reconheceu a legitimidade ativa do Ministério Público para promover Ação Civil Pública em face do Município agravante e de 24 (vinte e quatro) empresas, com a finalidade de discutir possível ofensa ao princípio da moralidade, pois a inicial refere que mencionadas empresas promovem seus cadastros naquele ente municipal, no qual não exercem atividade, tão somente com o objetivo de se sujeitarem, indevidamente, à alíquota de 2% (dois por cento) do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISSQN, porquanto, de fato, o tributo seria devido a outros Municípios.

(...)

VIII. Não merece prosperar o Recurso Especial, quando a peça recursal não refuta determinado fundamento do acórdão recorrido, suficiente para a sua manutenção, em face da incidência da Súmula 283/STF ("É inadmissível o recurso extraordinário, quando a decisão recorrida assenta em mais de um

fundamento suficiente e o recurso não abrange todos eles").

IX. Agravo interno improvido.

**(AgInt no AREsp 761.962/SP, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES,
SEGUNDA TURMA, julgado em 14/08/2018, DJe 21/08/2018)**

(sublinhamos)

5 – Conclusão

Diante do exposto, em resposta à consulta efetuada, o CAOPAM manifesta o seguinte entendimento:

(a) É ilícita a apreensão de um veículo com a finalidade de efetuar a cobrança de crédito tributário, tendo em vista que existem meios próprios para se efetivar essa cobrança.

(b) O veículo foi apreendido em operação conjunta de fiscalização de trânsito envolvendo a Polícia Militar, o Departamento Estadual de Trânsito da Bahia (DETRAN-BA) e a Transalvador, sendo necessário definir, por meio da investigação, qual foi a entidade responsável pela apreensão, para se poder aferir quem deverá figurar no polo passivo da apuração.

(c) Ademais, é cabível a atuação do GEPAM para atuar no feito, posto que a atuação ministerial não visa questionar a legalidade da espécie tributária em si, nem se volta a defender direito patrimonial individual homogêneo, mas sim o direito difuso à atuação conforme à legalidade e à moralidade administrativa por parte da Administração Pública.

Colocamo-nos à disposição para fornecer outros subsídios que se revelem necessários.

Salvador, 15 de outubro de 2019.

CAOPAM

Centro de Apoio Operacional às Promotorias
de Proteção à Moralidade Administrativa

Luciano Taques Ghignone
Promotor de Justiça
Coordenador do CAOPAM