

EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) MINISTRO(A) DO COLENDO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

URGENTE. ÓBICE À CONTINUIDADE DAS ATIVIDADES DAS EMPRESAS LOCADORAS DE VEÍCULO NO ESTADO DO PERNAMBUCO. IMPOSIÇÃO DE MULTA DE VALOR ELEVADO. APREENSÃO DOS VEÍCULOS. NECESSIDADE DE DECISÃO NO REGIME DE PLANTÃO JUDICIAL.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRANSPORTES (CNT), entidade sindical de grau superior representativa do setor de transportes, com sede na SAUS Q.1, Bloco J, Entradas 10 e 20, Ed. CNT, CEP 70070-944, Brasília/DF, inscrita no CNPJ sob o nº 00.721.183/0001-34, endereços eletrônicos: df@sachacalmon.com.br e tiagoconde@sachacalmon.com.br vem, respeitosamente, perante Vossa Excelência, por intermédio de seus procuradores (**DOC. 01**), com fundamento nos arts. 102, inciso I, alínea "a", e 103, inciso IX, da Constituição Federal, propor **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR**, para, *liminarmente*, **suspender a eficácia** e, *no mérito*, declarar a **inconstitucionalidade** da Lei Complementar nº 459/2021, do Estado do Pernambuco, que dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e sobre a vedação ao uso de veículos licenciados em outra Unidade da Federação, por empresa locadora de automóvel que atua em Pernambuco.

1. SÍNTESE DOS FATOS.

No dia 09 de outubro de 2021, foi publicada no Diário Oficial do Estado de Pernambuco a Lei Complementar nº 459/2021, ato normativo ora impugnado cujo teor está acostado à presente exordial (**DOC. 02**), em observância ao art. 3º, parágrafo único, da Lei nº 9.868/1999.

A mencionada Lei pernambucana introduziu distintas prescrições normativas direcionadas às empresas locadoras de automóveis, podendo ser classificadas em disposições referentes **(1)** à regra matriz de incidência do IPVA; **(2)** ao domicílio tributário, e **(3)** à legislação de trânsito. Vejamos os respectivos enunciados jurídicos introduzidos pela Lei Complementar Estadual nº 459/2021¹.

¹ ESTADO DO PERNAMBUCO. Assembleia Legislativa. *Lei Complementar nº 459, de 08 de outubro de 2021*. Disponível em: <<https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=58255>>. Acesso em 04 de dezembro de 2021.

Lei Complementar nº 459/2021, do Estado de Pernambuco

Matérias	Dispositivo legal
Dispõe sobre o fato gerador do IPVA em relação às empresas locadoras de automóveis	<p>Art. 1º A Lei nº 10.849, de 28 de dezembro de 1992, que dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA, passa a vigorar com as seguintes modificações:</p> <p>“Art. 2º</p> <p>.....</p> <p>§ 5º Ocorre também o fato gerador:</p> <p>I - no momento da perda ou nulidade da condição que fundamenta a isenção ou imunidade; e (AC)</p> <p>II - em se tratando de veículo de propriedade de empresa locadora domiciliada em outra Unidade da Federação e com estabelecimento em Pernambuco, na hipótese de o veículo ser objeto de locação no território deste Estado, na data de sua: (AC)</p> <p>a) locação ou disponibilização para locação, em se tratando de veículo usado, registrado anteriormente em outra Unidade da Federação; ou (AC)</p> <p>b) aquisição para integrar a frota destinada à locação neste Estado, em se tratando de veículo novo. (AC)</p>
Trata sobre a definição de domicílio tributário	<p>Art. 1º. (...)</p> <p>“Art. 3º-A. O IPVA é devido no local: (AC)</p> <p>I - na hipótese de pessoa natural, da sua residência habitual ou; (AC)</p> <p>II - na hipótese de pessoa jurídica: (AC)</p> <p>a) do estabelecimento situado no território deste Estado, quanto aos veículos que a ele estejam vinculados na data da ocorrência do fato gerador; (AC)</p> <p>b) do estabelecimento onde o veículo estiver disponível para entrega ao locatário na data da ocorrência do fato gerador, no caso de contrato de locação avulsa; ou</p> <p>c) do domicílio do locatário ao qual estiver vinculado o veículo na data da ocorrência do fato gerador, no caso de locação de veículo para integrar sua frota.</p> <p>§ 1º Na hipótese de a pessoa natural possuir mais de uma residência habitual, presume-se como domicílio tributário, para fim de pagamento do IPVA:</p> <p>I - o local onde exerça profissão; ou</p> <p>II - o endereço constante da Declaração de Imposto de Renda, caso exerça profissão em mais de um local.</p> <p>§ 2º Na impossibilidade de se determinar o domicílio tributário da pessoa natural nos termos dos § 1º, a autoridade administrativa deve fixá-lo tomando por base o endereço apurado em órgãos públicos, nos cadastros de domicílio eleitoral ou nos cadastros de empresa seguradora ou concessionária de serviço público.</p> <p>§ 3º Na hipótese de pessoa jurídica, não sendo possível determinar a vinculação do veículo, presume-se como domicílio o local do estabelecimento onde haja indício de utilização do veículo com predominância sobre os demais estabelecimentos da mesma pessoa jurídica.</p> <p>§ 4º Em se tratando de veículo de propriedade de empresa de arrendamento mercantil, o imposto é devido no local do domicílio ou residência do arrendatário.</p> <p>§ 5º Equipara-se a estabelecimento da empresa locadora de veículo neste Estado o local de situação dos veículos colocados à disposição para locação.</p>
Prevê hipótese de responsabilidade solidária entre a empresa locadora de veículos e a pessoa jurídica que tomar em locação veículo para uso no Estado de Pernambuco	<p>Art. 1º. (...)</p> <p>Art.10.</p> <p>VI - a pessoa jurídica que tomar em locação veículo para uso neste Estado, em relação aos fatos geradores ocorridos nos exercícios em que o veículo estiver sob locação. (AC)</p> <p>§ 1º A solidariedade prevista neste artigo não comporta benefício de ordem. (AC)</p> <p>§ 2º Para eximir-se da responsabilidade prevista no inciso VI do caput, a pessoa jurídica deve exigir comprovação do pagamento do imposto devido a este Estado, relativamente aos veículos objetos da locação.</p>
Regula o registro e licenciamento de veículos	<p>Art. 2º As empresas locadoras, com estabelecimento no Estado de Pernambuco, devem disponibilizar aos locatários apenas veículos que sejam licenciados neste Estado.</p>
Estabelece sanções em caso de empresas locadoras, com estabelecimento	<p>Art. 3º A inobservância do disposto no art. 2º enseja a imposição das seguintes sanções:</p> <p>I - apreensão do veículo; e</p> <p>II - aplicação de multa no valor de R\$ 53.970,00 (cinquenta e três mil, novecentos e setenta reais).</p>

no Estado de Pernambuco, disponibilizarem automóveis não licenciados no Estado	Parágrafo único. Relativamente ao disposto no caput: I - o veículo somente pode ser liberado após o pagamento da correspondente multa; e II - no caso de reincidência, a multa corresponde ao dobro do valor estabelecido no inciso II do caput.
Impõe prazo que as empresas locadoras realize o registro e licenciamento de veículos	Art. 4º As empresas de locadoras de veículos automotores têm 120 (cento e vinte) dias, contados da data de publicação desta Lei, para adequar-se ao disposto no art. 2º. Parágrafo único. Para efeito da adequação de que trata o caput a empresa deve licenciar os veículos neste Estado.
Trata sobre a exclusão e extinção do crédito tributário de IPVA nas hipóteses que especifica	Art. 5º O art. 1º da Lei Complementar nº 457, de 16 de setembro de 2021, que dispõe sobre remissão e anistia de crédito tributário, parcelamento e prorrogação de prazo de recolhimento referente ao IPVA e taxas que especifica, relativamente a motocicletas, ciclomotores e motonetas nacionais, com até 162 (cento e sessenta e duas) cilindradas, de propriedade de pessoa física, passa a vigorar com a seguinte redação: “Art. 1º § 2º Ficam anistiadas e remitidas as taxas referentes à alínea “c” do inciso II deste artigo, relativas a motocicletas, ciclomotores e motonetas nacionais, com até 162 (cento e sessenta e duas) cilindradas, de propriedade de pessoa física, apreendidas até 31 de dezembro de 2020, independentemente da data de vencimento do crédito tributário respectivo. (AC)”
Dispõe sobre a vigência da lei	Art. 5º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.
Trata sobre a revogação de dispositivo normativo anterior	Art. 6º Fica revogado o art. 3º da Lei nº 10.849, de 28 de dezembro de 1992.

Dentre as regras instituídas pela Lei pernambucana, cumpre chamar atenção ao estabelecido em seus arts. 2º e 3º, que versam sobre a obrigatoriedade de as empresas locadoras de automóveis que possuem estabelecimento no Estado de Pernambuco utilizarem veículos licenciados neste Estado, **sob pena de aplicação de multa de, no mínimo, R\$ 53.970,00 (cinquenta e três mil, novecentos e setenta reais), bem como de sanção política, qual seja, a apreensão do veículo.**

Em suma, com a edição da referida lei complementar, as empresas locadoras que não possuem veículos registrados e licenciados no Estado de Pernambuco **(i)** ficam proibidas de disponibilizar seus veículos que forem licenciados em outros Estados a quaisquer locatários no âmbito deste Estado; e **(ii)** ficam sujeitas à sanção política de apreensão do veículo e a multa confiscatória, vez que em montante superior ao valor médio dos próprios veículos disponibilizados.

Ademais, além de dispor sobre matéria relativa a trânsito e transporte, restringindo o exercício da atividade econômica no Estado de Pernambuco, a Lei Complementar nº 459/2021 altera a matriz de incidência do IPVA – *que, cumpre lembrar, trata-se de imposto e não taxa* – prevendo que o tributo será devido ao Estado de Pernambuco quando os automóveis forem locados ou disponibilizados para locação no território do Estado.

Outrossim, nota-se que, no que se refere às empresas locadoras de veículos, a Lei Complementar nº 459/2021 estabeleceu que o aspecto temporal e espacial do imposto corresponde ao momento e ao local onde o veículo vier a ser

locado ou disponibilizado para locação em seu território, independentemente de se tratar de veículo registrado em outro Estado da Federação e a respectiva empresa locadora não estiver sediada no Estado de Pernambuco.

É evidente, portanto, que a Lei Complementar nº 459/2021 padece de manifestos vícios de inconstitucionalidade formal e material, porquanto:

(i) Usurpa a competência exclusiva da União para legislar sobre trânsito e transporte, a teor do art. 22, XI, da CF/1988;

(ii) Viola o art. 146, I e III, da CF/1988 ao deformar a definição de domicílio tributário estabelecida pelo art. 127 do Código Tributário Nacional (norma complementar nacional);

(iii) Viola a matriz de incidência do IPVA, confrontando a competência constitucional prevista na Constituição, a teor do art. 155, III, e do art. 158, III, da CF/1988, implicando inclusive a dupla tributação de um mesmo veículo em mesmo ano-calendário;

(iv) Afronta os princípios da livre iniciativa, concorrência, e isonomia ao limitar o exercício da atividade econômica às empresas locadoras de automóveis;

(v) Viola os princípios da propriedade, do devido processo legal, da proporcionalidade e do não-confisco, ao estabelecer a apreensão dos veículos, como forma de exigir tributos ou impedir o exercício de propriedade, assim como ao prever aplicação de multa no valor de, no mínimo, R\$ 53.970,00 (cinquenta e três mil, novecentos e setenta reais).

Nesse contexto, tornou-se necessário ajuizar a presente ação direta de inconstitucionalidade, cujas razões passam a ser delineadas.

2. DA PRELIMINAR DE LEGITIMIDADE ATIVA.

A Confederação Nacional dos Transportes (CNT) é entidade sindical de grau superior, representante, em plano nacional, dos direitos e interesses dos transportadores² e de suas entidades representativas (art. 1º, *caput* e parágrafo único, e art. 2º, I, do estatuto social anexo), estando, desse modo legitimada a arguir a inconstitucionalidade da referida Lei Complementar do Estado do Pernambuco, nos termos do art. 103, IX, da Constituição Federal e do art. 2º, IX, da Lei nº 9.868/1999.

Fundada em 12 de janeiro de 1954, é a entidade máxima de representação sindical dos transportadores, razão pela qual não lhe pode ser negada a condição de legítima representante dos interesses das empresas locadoras de veículos.

² Nos termos do art. 2º, I, do estatuto social da CNT consideram-se transportadores as empresas e os autônomos, de todas os modais, que prestam serviços de transporte de pessoas, bens, mercadorias e valores, cujas atividades auxiliares ou complementares englobam: logística, intermodalidade, operação de infra-estrutura de transporte, **locação de veículos** e outras afins.

Nesse sentir, a CNT, como entidade sindical de grau superior, representante dos direitos e interesses dos transportadores, está legitimada a defender a inconstitucionalidade dos dispositivos acima transcritos, que trazem notórios prejuízos às empresas locadoras de veículos, que compõem o segmento econômico dos transportadores.

É importante ressaltar que este e. STF já reconheceu, em diversas oportunidades³, a legitimidade da CNT para ajuizar ação direta de inconstitucionalidade. Nesse diapasão, confira-se o seguinte trecho do voto da Ministra Cármen Lúcia, relatora da ADI nº 5.452/DF, na qual se questionava a constitucionalidade do art. 52 da Lei nº 13.146/2015, que obrigava as empresas locadoras de veículos a oferecerem um veículo adaptado para uso de pessoa com deficiência a cada conjunto de vinte veículos da sua frota. *In verbis*⁴:

Voto da Ministra Cármen Lúcia:

A Confederação Nacional do Transporte – CNT é entidade sindical com legitimidade para o ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade. Consideradas suas finalidades estatutárias e o tema posto em questão na presente ação, tem-se por preenchido o requisito da pertinência temática e adequado o instrumento de que se vale a entidade para promover o debate constitucional sobre a matéria.

Ademais, a representatividade e a legitimidade processual da CNT são igualmente extraídas dos arts. 2º, I, e 3º, VII, VIII, IX e X, do seu Estatuto Social da Entidade – *in verbis*:

ART. 2º - São objetivos precípuos da CNT:

I - coordenar e defender, no plano nacional, os interesses dos transportadores e de suas entidades representativas, em todas as modalidades, bem como de suas atividades auxiliares ou complementares. São considerados transportadores, as empresas e os autônomos, de todos os modais, que prestam serviços de transporte de pessoas, bens, mercadorias e valores, cujas atividades auxiliares ou complementares englobam: logística, intermodalidade, operação de infra-estrutura de transporte, locação de veículos e outras afins;

ART. 3º - São prerrogativas da CNT: (...)

VII- representar e defender, perante os poderes públicos e entidades privadas, os interesses individuais ou coletivos das categorias econômicas de transporte, ainda, não organizadas em sindicatos;

VIII- propor Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) perante o Supremo Tribunal Federal, nos termos do art. 103, IX, da Constituição Federal;

IX - impetrar mandado de segurança coletivo, nos termos do art. 5º, LXX, "b", da Constituição Federal;

X- promover outras medidas judiciais, ou administrativas, em defesa dos interesses gerais da categoria.

É evidente, portanto, a congruência entre os objetivos e prerrogativas da CNT e a norma impugnada. Ao obrigar as empresas locadoras a licenciarem e

³ Esta c. Suprema Corte já reconheceu a legitimidade da CNT para ajuizar ADI nos seguintes julgados: ADI 1052, Redator do acórdão Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 24/08/2020, publicado em 17/09/2020; ADI 436 MC, Relator Min. OCTAVIO GALLOTTI, Tribunal Pleno, julgado em 07/02/1991; ADI 2080 MC, Relator Min. SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, julgado em 06/02/2002.

⁴ Página 11 de 30 do acórdão (ADI 5452, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 22/09/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-243 DIVULG 05-10-2020 PUBLIC 06-10-2020).

registrarem seus veículos no Estado de Pernambuco, com o consequente recolhimento do IPVA para a referida unidade federativa, para que possam exercer a atividade de locação no Estado de Pernambuco, a Lei Complementar nº 459/2021 versou sobre tema de interesse das empresas locadoras de veículos, classe representada pela Autora.

Assim, a Confederação Nacional dos Transportes (CNT), na qualidade de entidade de grau superior com representatividade de âmbito nacional, com expressiva atuação em nome das empresas do comércio de bens, serviços e turismo, deve ter reconhecida sua **legitimidade ativa** e a **pertinência temática** para questionar a constitucionalidade da legislação complementar pernambucana objeto desta ADI, nos termos a seguir detalhados.

3. DAS INCONSTITUCIONALIDADES FORMAIS DA LEI COMPLEMENTAR Nº 459/2021.

3.1. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE TRÂNSITO E TRANSPORTE.

É certo que o art. 155, III, da CF/1988 outorga competência aos Estados para instituir Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), **no entanto**, ao prever a referida competência tributária, a Constituição não suplanta a competência legislativa da União para dispor privativamente sobre regras de **trânsito e transporte**, conforme expressamente estabelecido no art. 22, XI, da Carta Constitucional. Vejamos o estabelecido em ambos os dispositivos constitucionais:

6

Constituição Federal de 1988	
<p>Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: (...) XI - trânsito e transporte; (...) Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.</p>	<p>Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993) (...) III - propriedade de veículos automotores. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993) (...) § 6º O imposto previsto no inciso III: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003) I - terá alíquotas mínimas fixadas pelo Senado Federal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003) II - poderá ter alíquotas diferenciadas em função do tipo e utilização. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)</p>

Ou seja, a legislação tributária, a partir dos conceitos estabelecidos pela legislação civil – conforme elucida o art. 110 do Código Tributário Nacional⁵ – trata sobre as consequências tributárias, podendo dispor tão somente sobre a relação jurídica tributária sem, contudo, transgredir conceitos para definir ou limitar competências tributárias.

⁵ Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/1966):

“Art. 110. A lei tributária não pode alterar a definição, o conteúdo e o alcance de institutos, conceitos e formas de direito privado, utilizados, expressa ou implicitamente, pela Constituição Federal, pelas Constituições dos Estados, ou pelas Leis Orgânicas do Distrito Federal ou dos Municípios, para definir ou limitar competências tributárias.”

No tocante à matéria relativa ao registro e licenciamento de veículos, é inequívoco que o tema está circunscrito à competência privativa da União a teor do art. 22, XI, da Constituição Federal. Nesse sentido, inclusive, é jurisprudência cediça do Supremo Tribunal Federal ao tratar da matéria.

Ao examinar a ADI 3.136/MG⁶, igualmente ajuizada pela Confederação Nacional do Transporte (CNT), o Plenário do STF declarou, à unanimidade, a inconstitucionalidade da Lei mineira nº 12.618/1997 que tratou sobre o licenciamento de motocicletas destinadas ao transporte remunerado de passageiros, porquanto legislou sobre *trânsito e transporte* cuja competência é privativa da União.

Paralelamente, na Lei Complementar nº 459/2021, do Estado de Pernambuco, o ente federativo tratou acerca do registro e licenciamento de veículos de empresas locadoras, inovando inclusive no tratamento estabelecido pela Lei Federal que trata sobre a matéria – notadamente, a Lei nº 9.503/1997 – para prescrever que o critério espacial para definição do local de registro do veículo se relaciona com a prestação do serviço de locação, e não com o domicílio do proprietário. É ver o contraste entre o estabelecido na lei pernambucana impugnada na presente ADI e o Código de Trânsito Brasileiro:

Registro e Licenciamento	
Código de Trânsito Brasileiro	Lei Complementar nº 459/2021, do Estado de Pernambuco
Domicílio como critério distintivo	Local de prestação do serviço de locação como critério distintivo
<p><i>Art. 120. Todo veículo automotor, elétrico, articulado, reboque ou semi-reboque, deve ser registrado perante o órgão executivo de trânsito do Estado ou do Distrito Federal, no Município de domicílio ou residência de seu proprietário, na forma da lei.</i></p> <p><i>§ 1º Os órgãos executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal somente registrarão veículos oficiais de propriedade da administração direta, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de qualquer um dos poderes, com indicação expressa, por pintura nas portas, do nome, sigla ou logotipo do órgão ou entidade em cujo nome o veículo será registrado, excetuando-se os veículos de representação e os previstos no art. 116.</i></p> <p><i>§ 2º O disposto neste artigo não se aplica ao veículo de uso bélico.</i></p> <p><i>Art. 130. Todo veículo automotor, elétrico, articulado, reboque ou semi-reboque, para transitar na via, deverá ser licenciado anualmente pelo órgão executivo de trânsito do Estado, ou do Distrito Federal, onde estiver registrado o veículo.</i></p> <p><i>§ 1º O disposto neste artigo não se aplica a veículo de uso bélico.</i></p> <p><i>§ 2º No caso de transferência de residência ou domicílio, é válido, durante o exercício, o licenciamento de origem.</i></p>	<p><i>Art. 2º As empresas locadoras, com estabelecimento no Estado de Pernambuco, devem disponibilizar aos locatários apenas veículos que sejam licenciados neste Estado.</i></p> <p><i>Art. 3º A inobservância do disposto no art. 2º enseja a imposição das seguintes sanções:</i></p> <p><i>I - apreensão do veículo; e</i></p> <p><i>II - aplicação de multa no valor de R\$ 53.970,00 (cinquenta e três mil, novecentos e setenta reais).</i></p> <p><i>Parágrafo único. Relativamente ao disposto no caput:</i></p> <p><i>I - o veículo somente pode ser liberado após o pagamento da correspondente multa; e</i></p> <p><i>II - no caso de reincidência, a multa corresponde ao dobro do valor estabelecido no inciso II do caput.</i></p>

7

Com o objetivo de ampliar a campo de incidência de sua competência tributária, o Estado de Pernambuco alterou o local de registro e licenciamento do

⁶ ADI 3136, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2006, DJ 10-11-2006 PP-00049 EMENT VOL-02255-02 PP-00250 RT v. 96, n. 857, 2007, p. 168-175 LEXSTF v. 29, n. 338, 2007, p. 56-70.

veículo previsto em norma federal, cuja competência para regular a matéria é privativa à União. No caso, a Lei Complementar pernambucana estabelece que não é o domicílio do contribuinte o critério distintivo para definir o local de registro e licenciamento do automóvel, mas sim se a empresa locadora possui estabelecimento no Estado de Pernambuco que celebra contratos de locação de veículos no Estado. Ou seja, há manifesta inconstitucionalidade formal da Lei Complementar nº 459/2021, do Estado de Pernambuco, pois, com o escopo de ampliar a receita tributária estadual, usurpou competência privativa da União.

Nesse sentido, observa-se que enquanto a Lei Federal, que detém competência privativa para regular o registro e licenciamento de veículos, considerando que o automóvel configura bem móvel de livre mobilidade no território nacional, adota como critério distintivo o domicílio do proprietário, nos termos do art. 75 do Código Civil, a Lei pernambucana fixa que o fato de empresa locadora possuir estabelecimento e disponibilizar veículo para locação no Estado implica que o automóvel tem de ser registrado e licenciado em Pernambuco. Ora, a invasão à competência legislativa da União é absurda, até porque desconsidera que o mesmo veículo pode ser disponibilizado por empresa locadora em estabelecimento localizado no Ceará no mês de junho e, no mês subsequente, ser disponibilizado em estabelecimento de Alagoas. Ou seja, além de desconsiderar a competência legislativa prevista na Constituição Federal, despreza a realidade, tratando bem móvel que possui mobilidade como se detivesse natureza fixa.

Relativamente à inconstitucionalidade de entidade estadual de modificar o tratamento do registro e licenciamento de veículos para atingir escopos tributários, é paradigmática a recente decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 5.796/RJ⁷. Ao examinar a referida ação direta, o Plenário da Corte concluiu pela inconstitucionalidade da Lei do Estado do Rio de Janeiro que disciplinou sobre os requisitos para licenciamento de automóvel, afastando a comprovação de quitação do IPVA conforme previsto no Código de Trânsito Brasileiro.

Do exposto, verifica-se que a Lei Complementar nº 459/2021, incorreu em inconstitucionalidade formal ao invadir a competência privativa da União Federal para legislar sobre trânsito e transporte, a teor do art. 22, XI, da CF/1988, de modo que nula a novel lei ordinária estadual.

3.2. DA VIOLAÇÃO AO ART. 146, I E III, DA CF/1988 EM RAZÃO DA DESCONSIDERAÇÃO DA DEFINIÇÃO DE DOMICÍLIO PREVISTA NO ART. 127 DO CTN.

A par do exposto, a Lei Complementar nº 459/2021 não apenas modificou o regramento relativo ao local de registro e licenciamento do veículo para, assim, haver a ampliação de sua competência tributária, noutro plano igualmente alterou a definição de domicílio para fins de incidência do IPVA. Isto é, seja com fulcro na modificação do registro e licenciamento do veículo, seja com a mudança do

⁷ ADI 5796, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 08/04/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-072 DIVULG 15-04-2021 PUBLIC 16-04-2021.

conceito de domicílio para fins de incidência tributária, a Lei garantiu que os veículos locados no Estado de Pernambuco estarão sujeitos ao IPVA para o Estado.

Entretanto, a definição de normas gerais e que tratem de conflitos de competência no âmbito do direito tributário é estabelecida por leis complementares nacionais, ou seja, prescritas pelo Congresso Nacional e submetidas a processo legislativo próprio. Nesse sentido é o expressamente disposto nos incisos I e III do art. 146 da Constituição.

No tocante à definição do domicílio tributário, o Código Tributário Nacional – norma complementar nacional – trata em seu art. 127 sobre a definição de domicílio para fins de incidência tributária. É ver:

Código Tributário Nacional:

Art. 127. Na falta de eleição, pelo contribuinte ou responsável, de domicílio tributário, na forma da legislação aplicável, considera-se como tal:

I - quanto às pessoas naturais, a sua residência habitual, ou, sendo esta incerta ou desconhecida, o centro habitual de sua atividade;

II - quanto às pessoas jurídicas de direito privado ou às firmas individuais, o lugar da sua sede, ou, em relação aos atos ou fatos que derem origem à obrigação, o de cada estabelecimento;

III - quanto às pessoas jurídicas de direito público, qualquer de suas repartições no território da entidade tributante.

§ 1º Quando não couber a aplicação das regras fixadas em qualquer dos incisos deste artigo, considerar-se-á como domicílio tributário do contribuinte ou responsável o lugar da situação dos bens ou da ocorrência dos atos ou fatos que deram origem à obrigação.

§ 2º A autoridade administrativa pode recusar o domicílio eleito, quando impossibilite ou dificulte a arrecadação ou a fiscalização do tributo, aplicando-se então a regra do parágrafo anterior.

É certo que o CTN não contém normas gerais específicas sobre o IPVA, notadamente base de cálculo e fato gerador, tendo em vista que o referido imposto foi criado apenas em 1985, de modo que os Estados e o Distrito Federal têm legislado de maneira ampla sobre o IPVA, com fundamento nos arts. 24, § 3º, da CF/1988 e art. 34, § 3º, do ADCT, cuja competência foi inclusive reconhecida pelo STF no julgamento do Tema 708. **Contudo**, questão diferente é o estabelecimento de regramento contrário à definição de domicílio tributário prevista no Código Tributário Nacional.

Ao exercer a competência tributária prevista no art. 155, III, da Constituição, é imprescindível que o legislador estadual respeite os limites impostos pela Constituição Federal. Nesse diapasão, no julgamento do RE nº 1.016.605/MG (Tema 708), o STF fixou a seguinte tese de repercussão geral: “A Constituição autoriza a cobrança do IPVA somente pelo Estado em que o contribuinte mantém sua sede ou domicílio tributário”. Ora, no caso das pessoas jurídicas, o art. 127, II, do CTN, estabelece que o domicílio tributário é aquele eleito pelo contribuinte ou, na ausência de eleição específica no local da sua sede. Nesse sentido, ilustrativo o voto do Ministro Redator para o acórdão, Alexandre de Moraes, vejamos:

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Exatamente, essa é a questão principal em ter isso. O IPVA foi previsto, pela primeira vez, na Emenda Constitucional nº 27, em 1985. Qual é a *ratio* dessa tributação? E a Constituição de 88 repetiu: onde vai circular o veículo, haverá um desgaste maior das vias públicas,

Belo Horizonte – MG

Alameda Oscar Niemeyer, 119, 12º e 13º andares - Cep 34006-056. Vale do Sereno - Nova Lima
 Tel 31 3289-0900
 Fax 31 3286-3387
 bh@sachacalmon.com.br

Rio de Janeiro – RJ

Rua Lauro Müller, 116, salas 603 e 605, Bairro Botafogo,
 Cep 22290.160.
 Tel.: 21 3212-0100
 rj@sachacalmon.com.br

São Paulo – SP

Av. Angélica 2.220, 4º andar, Ed. Angélica Business.
 Cep 01228-200. Higienópolis
 Tel/Fax 11 3061-1665
 sp@sachacalmon.com.br

Brasília – DF

SHS Quadra 06 conj. A Bloco A Sala 403/404 Ed. Brasil XXI- Asa Sul
 Cep 70316-100 Brasília- DF
 Tel/Fax 61 3224-1655
 df@sachacalmon.com.br

por isso que 50% são do município onde irá circular. E lá atrás, desde 85, perguntou-se: e onde circula, em regra, o veículo? Circula no domicílio do proprietário, óbvio.

Então, a partir disso, em toda legislação, desde 1985, antes da Constituição - e nos debates constituintes isso foi levantado – permaneceu a ideia: o veículo deve ser licenciado no domicílio do proprietário. E, a partir disso - e, na legislação atual, há essa coincidência -, o Código de Trânsito brasileiro não permite licenciamento de veículo fora do domicílio do proprietário, não há essa permissão. A questão de duplo domicílio de filiais não está sendo discutida agora, mas, nesse caso, é muito específico, o Código de Trânsito não permite.

(...)

De efeito, o ente tributário seguiu toda a estrutura do sistema tributário nacional pós-CONSTITUIÇÃO e, principalmente, toda a estrutura de IPVA, desde a Emenda nº 27/85, respeitando a legislação quanto à obrigatoriedade de licenciamento no local do domicílio do proprietário.

A propósito, o art. 127 do CTN contém os seguintes comandos a respeito do domicílio fiscal do sujeito passivo da relação tributária:

“Art. 127. Na falta de eleição, pelo contribuinte ou responsável, de domicílio tributário, na forma da legislação aplicável, considera-se como tal:

I - quanto às pessoas naturais, **a sua residência habitual**, ou, sendo esta incerta ou desconhecida, o centro habitual de sua atividade; (grifamos)

II - quanto às pessoas jurídicas de direito privado ou às firmas individuais, **o lugar da sua sede**, ou, em relação aos atos ou fatos que derem origem à obrigação, o de cada estabelecimento; (grifamos).”

Por sua vez, o art. 120 do CTB dispõe:

“Art. 120. Todo veículo automotor, elétrico, articulado, reboque ou semi-reboque, deve ser registrado perante o órgão executivo de trânsito do Estado ou do Distrito Federal, no Município de domicílio ou residência de seu proprietário, na forma da lei.”

Tendo em vista que o ordenamento estabelece que só se pode licenciar o veículo no domicílio do proprietário, obviamente, se há licença em outro local da federação, há burla ao modelo jurídico-constitucional, ficando o contribuinte sujeito à seguinte infração gravíssima (art. 242 do CTB): “*Fazer falsa declaração de domicílio para fins de registro, licenciamento ou habilitação*”.

Logo, há uma *ratio* indissociável e coincidente entre licenciamento e domicílio, de maneira que não há permissão para licenciamento de veículo fora do domicílio do proprietário, uma vez que se o Estado de Minas Gerais é onerado com a circulação do automóvel em sua região, não pode ser submetido à perda de receitas públicas decorrentes dessa guerra fiscal, pois evidente que o artifício impediu o “ingresso de dinheiro aos cofres do Estado para atendimento de suas finalidades”, como leciona KIYOSHI HARADA (*Direito Financeiro e Tributário*. 28ª ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 42).

Por esses motivos, a maioria dos integrantes do Plenário desta CORTE decidiu negar provimento ao Recurso Extraordinário, mantendo o acórdão do TJMG, que chancelou a imposição do IPVA pelo Estado de Minas Gerais.

Ante o exposto, proponho a seguinte tese: “*A Constituição autoriza a cobrança do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) somente pelo Estado em que o contribuinte mantém sua sede ou domicílio tributário.*”⁸ (GRIFOS ORIGINAIS)

Ocorre que, ao promover alterações na Lei nº 10.849/1992, que dispõe sobre o IPVA no Estado de Pernambuco, a Lei Complementar nº 459/2021 **alterou o conceito de domicílio das locadoras**, passando a identificá-lo, por exemplo, como o do local da disponibilização dos veículos para locação. *In verbis*:

⁸ RE 1016605, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 16/09/2020, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-293 DIVULG 15-12-2020 PUBLIC 16-12-2020.

Lei Complementar nº 459/2021:

Art. 1º A Lei nº 10.849, de 28 de dezembro de 1992, que dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA, passa a vigorar com as seguintes modificações:

“Art. 2º

§ 5º **Ocorre também o fato gerador:**

I - no momento da perda ou nulidade da condição que fundamenta a isenção ou imunidade; e (AC)

II - **em se tratando de veículo de propriedade de empresa locadora domiciliada em outra Unidade da Federação e com estabelecimento em Pernambuco, na hipótese de o veículo ser objeto de locação no território deste Estado, na data de sua:** (AC)

a) **locação ou disponibilização para locação**, em se tratando de veículo usado, registrado anteriormente em outra Unidade da Federação; ou (AC)

b) **aquisição para integrar a frota destinada à locação neste Estado**, em se tratando de veículo novo. (AC)

Art. 3º-A. O IPVA é devido no local: (AC)

I - na hipótese de pessoa natural, da sua residência habitual ou; (AC)

II - na hipótese de pessoa jurídica: (AC)

a) do estabelecimento situado no território deste Estado, quanto aos veículos que a ele estejam vinculados na data da ocorrência do fato gerador; (AC)

b) do estabelecimento onde o veículo estiver disponível para entrega ao locatário na data da ocorrência do fato gerador, no caso de contrato de locação avulsa; ou (AC)

c) do domicílio do locatário ao qual estiver vinculado o veículo na data da ocorrência do fato gerador, no caso de locação de veículo para integrar sua frota. (AC)

§ 1º Na hipótese de a pessoa natural possuir mais de uma residência habitual, presume-se como domicílio tributário, para fim de pagamento do IPVA: (AC)

I - o local onde exerça profissão; ou (AC)

II - o endereço constante da Declaração de Imposto de Renda, caso exerça profissão em mais de um local. (AC)

§ 2º Na impossibilidade de se determinar o domicílio tributário da pessoa natural nos termos dos § 1º, a autoridade administrativa deve fixá-lo tomando por base o endereço apurado em órgãos públicos, nos cadastros de domicílio eleitoral ou nos cadastros de empresa seguradora ou concessionária de serviço público. (AC)

§ 3º Na hipótese de pessoa jurídica, não sendo possível determinar a vinculação do veículo, **presume-se como domicílio o local do estabelecimento onde haja indício de utilização do veículo com predominância sobre os demais estabelecimentos da mesma pessoa jurídica.** (AC)

§ 4º Em se tratando de veículo de propriedade de empresa de arrendamento mercantil, o imposto é devido no local do domicílio ou residência do arrendatário. (AC)

§ 5º **Equipara-se a estabelecimento da empresa locadora de veículo neste Estado o local de situação dos veículos colocados à disposição para locação.** (AC)

Evidencia-se, portanto, que o Estado de Pernambuco a pretexto de exercer a sua competência constitucional para legislar sobre o IPVA, tratou do conceito de domicílio tributário, transgredindo o art. 146, I e III, da CF/1988 ao desconsiderar o disposto no art. 127, II, do CTN. Isso porque, conforme firmado pelo Tema 708 da Repercussão Geral, é a sede da pessoa jurídica de direito privado ou domicílio eleito que define a incidência do IPVA.

Belo Horizonte – MG

Alameda Oscar Niemeyer, 119, 12º e 13º andares - Cep 34006-056. Vale do Sereno - Nova Lima
Tel 31 3289-0900
Fax 31 3286-3387
bh@sachacalmon.com.br

Rio de Janeiro – RJ

Rua Lauro Müller, 116, salas 603 e 605, Bairro Botafogo,
Cep 22290.160.
Tel.: 21 3212-0100
rj@sachacalmon.com.br

São Paulo – SP

Av. Angélica 2.220, 4º andar, Ed. Angélica Business.
Cep 01228-200. Higienópolis
Tel/Fax 11 3061-1665
sp@sachacalmon.com.br

Brasília – DF

SHS Quadra 06 conj. A Bloco A Sala 403/404 Ed. Brasil XXI- Asa Sul
Cep 70316-100 Brasília- DF
Tel/Fax 61 3224-1655
df@sachacalmon.com.br

Outrossim, é preciso recordar a natureza do tributo em questão. Ora, não se trata de taxa ou imposto sobre a circulação de mercadorias ou serviços, mas sim imposto incidente sobre a propriedade. Assim, ainda que não houvesse precedente com efeitos ampliativos sobre a matéria, conforme reconhece o art. 927 do CPC/2015, não poderia ser outra a solução. Isso porque, sendo imposto incidente sobre a propriedade de bens móveis da pessoa jurídica, deve ser a sua sede ou domicílio fiscal eleito, e não estabelecimentos específicos, o local de incidência tributária.

Por conseguinte, evidente que a Lei Complementar nº 459/2021 violou o art. 146, III, da Constituição ao dispor sobre definição de domicílio tributário em dissonância com o Código Tributário Nacional, estando maculada, portanto, de inconstitucionalidade formal.

4. DAS INCONSTITUCIONALIDADES MATERIAIS.

4.1. DA COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA PARA INSTITUIÇÃO DO IPVA.

Conforme disposto no art. 155, III, da CF/88, compete aos Estados (e ao Distrito Federal) instituir imposto sobre a **propriedade de veículos automotores**. Não obstante, conforme indicado, a Lei Complementar nº 459/2021, do Estado de Pernambuco, **alargou a hipótese constitucional de incidência do imposto**, ultrapassando indevidamente o conceito de propriedade, ao dispor que o fato gerador do IPVA se vincula à prestação do serviço de locação.

Desse modo, a norma estabeleceu a incidência tributária **em função do uso** de automóveis tomados em locação, desconsiderando o legítimo domicílio tributário do proprietário, que é onde este promove o registro e o licenciamento dos bens.

Não obstante, em obediência ao art. 110 do CTN, a lei tributária não pode alterar a definição, o conteúdo e o alcance de institutos, conceitos e formas de direito privado quando estes forem utilizados pela Constituição Federal na atribuição de competência tributária. É exatamente isso que deve ser verificado em relação ao instituto da propriedade.

O artigo 1.228, do Código Civil, dispõe que: *“o proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha”*. É esse feixe de direitos subjetivos que constitui o direito de **propriedade**. Apenas se preenchidos tais requisitos estaremos diante de “propriedade”, no sentido técnico, empregado pelo legislador. A **posse**, a seu turno, relaciona-se com o direito de uso e de gozo (apenas), correspondendo ao exercício de *alguns poderes* inerentes à propriedade.

Ou seja, **posse e propriedade não se confundem!** A propriedade, disciplinada nos arts. 1.228 a 1.368, do Código Civil, pressupõe o exercício cumulativo dos direitos de usar, gozar, dispor e reaver, enquanto a posse, regulada pelos arts.

1.196 a 1.224, do mesmo diploma legal, relaciona-se apenas aos direitos de uso e gozo (quer dizer, nem todo possuidor é proprietário).

Diante disso, conclui-se que a Lei pernambucana afronta o disposto no art. 155, III, da CF/88, ao conjecturar a incidência de IPVA sobre fatos jurídicos distintos da propriedade de veículo automotor, sendo certo que é vedado exigir esse imposto em relação aos atributos ou desdobramentos da propriedade, isoladamente considerados (domínio ou posse sem *animus domini*).

Ademais, verifica-se que o critério estabelecido pela Lei ora impugnada viola inclusive o arcabouço constitucional relativo ao IPVA. Conforme estabelece o artigo 158, III, da Constituição, 50% (cinquenta por cento) do imposto arrecadado pelos Estados sobre a propriedade de veículos licenciados em seu território, pertence aos Municípios. Embora trate da repartição de receitas tributárias, o aludido comando constitucional estabeleceu como **critério de conexão para a exigência do IPVA o território do Município em que licenciado o veículo automotor.**

Trata-se de critério bem escolhido pelo constituinte e que influi na definição da competência tributária disposta no art. 155, III, da Constituição. Isso porque – já que os veículos automotores, por sua natureza móvel, podem deslocar-se por todo o território nacional – a Constituição adotou o critério objetivo **“local de licenciamento do veículo”** para a definição da competência tributária, no intuito de evitar divergência e a nefasta consequência advinda da guerra fiscal que se instauraria.

Inequivoco, portanto, que a Constituição fixou um critério de conexão único para viabilizar a cobrança do IPVA pelos Estados e pelo Distrito Federal, qual seja: o local de licenciamento do veículo, o que deve ser observado por todos os Estados, sob pena de **invasão de competência alheia e bitributação, terminantemente vedada pelo Sistema Constitucional brasileiro, especialmente considerando-se o Princípio Federativo encartado no art. 1º, da Carta Magna.**

Nesse contexto, exercendo sua competência legislativa, a União editou a Lei nº 9.503/97, que estabelece o Código de Trânsito Brasileiro (CTB). Como mencionado, o artigo 120 do referido diploma dispõe que *“Todo veículo automotor, elétrico, articulado, reboque ou semi-reboque, deve ser registrado perante o órgão executivo de trânsito do Estado ou do Distrito Federal, no Município de domicílio ou residência de seu proprietário, na forma da lei”*.

Nesse diapasão, o recentíssimo entendimento do STF, que, ao julgar o **RE nº 1.016.605/MG**, *leading case* do **Tema 708** da Repercussão Geral, tratou, especificamente, acerca do local de recolhimento do IPVA, ou seja, sobre a matéria da presente ação. Por ocasião do mencionado julgamento, foi fixada a seguinte tese: *“A Constituição autoriza a cobrança do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) somente pelo Estado em que o contribuinte mantém sua sede ou domicílio tributário”*

O Recurso Extraordinário selecionado para análise do mencionado Tema foi interposto pela empresa “Uber Representações Ltda.” contra decisão do TJMG, que

reconheceu devido o IPVA ao Estado de Minas Gerais⁹, unidade da federação (UF) em que sediada a empresa, apesar de o veículo ter sido registrado e licenciado no Estado de Goiás, endereço de uma filial. De um lado, a empresa afirmava que a legitimidade ativa para a cobrança do IPVA seria do Estado de Goiás, por ser este o **local de licenciamento do veículo**. Do outro lado, o Estado de Minas Gerais defendia, naquele processo, que a sede da empresa está em seu território, o que atrairia a sua competência para cobrança do imposto em razão de seu **domicílio fiscal**.

Ressalta-se que, por maioria, o Tribunal Pleno negou provimento ao Recurso Extraordinário daquela empresa, nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes, redator do acórdão, que considerou que o critério do licenciamento deve ser entendido como sinônimo do domicílio do contribuinte, o qual, para pessoa jurídica, consubstancia a sua sede por força do art. 127, II, do CTN.

Ou seja, inexistente competência tributária para exigir o IPVA pela mera locação ou disponibilização de veículo automotor para locação no território do Estado, até porque ensejaria bitributação, porquanto o critério constitucional é o domicílio do contribuinte, porquanto se trata de **imposto incidente sobre a propriedade**, e não taxa em razão do exercício de poder de polícia do Estado que fiscaliza a circulação de automóveis em seu território.

Por conseguinte, verifica-se que a Lei pernambucana estabeleceu um novo regime jurídico para a **cobrança do IPVA, pautado no uso do bem, e não em sua propriedade**, daí porque eivada de manifesta inconstitucionalidade.

Ou seja, observa-se verdadeira disjunção da competência tributária estabelecida na Constituição, porquanto se olvida qual a natureza do IPVA.

A Constituição estabelece que os Estados (e o Distrito Federal) poderão estabelecer **imposto sobre a propriedade de veículo automotor**. Ora, como bem móvel, o automóvel possui livre mobilidade no território nacional, mesmo que dentro do ano civil, o que não altera a situação de domicílio do proprietário e registro do bem. Questão diversa, contudo, é a **propriedade** do bem móvel, sendo essa a hipótese considerada pela constituinte.

Ademais, é certo que as entidades federativas têm argumentado que o trânsito de veículos em seu território ensejaria a cobrança de IPVA, contudo o argumento é falacioso, pois inexistente legitimidade para exigência do **Imposto sobre a Propriedade** de Veículos Automotores (IPVA) por determinado Estado fornecer estrutura necessária para a circulação de veículos, uma vez que, conforme disposto no art. 167, VI, da CF/1988, aos impostos não é cabível a sua vinculação a despesa.

⁹ A Lei nº 14.937/2003, que dispõe sobre o IPVA em Minas Gerais, dispõe:

“Art. 1º O Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA - incide, anualmente, sobre a propriedade de veículo automotor de qualquer espécie, sujeito a registro, matrícula ou licenciamento no Estado. Parágrafo único. O IPVA incide também sobre a propriedade de veículo automotor dispensado de registro, matrícula ou licenciamento no órgão próprio, desde que seu proprietário seja domiciliado no Estado”.

Isto é, a espécie tributária do IPVA (imposto) não se presta a retribuir determinada atuação estatal (como ocorre no caso das “taxas” e “contribuições de melhoria”), mas visa tão somente gravar específico índice presuntivo de riqueza, *in casu*, a propriedade de veículos automotores. Por essa razão, classifica-se como um “tributo não-vinculado”. Na qualidade de tributo não-vinculado, o IPVA não tem como finalidade servir como fonte de custeio da manutenção da malha viária, mesmo porque, vale frisar, **não pode ter sua receita previamente vinculada a qualquer despesa estatal**, conforme vedação expressa do art. 167, IV, da Constituição, acima citado.

Evidencia-se, portanto, que a Lei Complementar nº 459/2021 incorreu em vício de inconstitucionalidade ao definir a celebração de contrato de locação no território pernambucano como hipótese de incidência e critério espacial do IPVA, o que contraria a Constituição Federal, conforme foi inclusive consignado no Tema 708 da Repercussão Geral.

4.2. DA VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA LIVRE INICIATIVA, DA LIVRE CONCORRÊNCIA E DA ISONOMIA.

A Constituição Federal estabeleceu diversos princípios vinculados à ordem econômica, contudo é inegável que estipulou o modelo capitalista como a forma econômica escolhida. Nesse sentido, a Carta Magna prescreveu que – apesar de competir ao Estado promover a direção da economia, garantindo a redução de desigualdades e a promoção de outros valores sociais reconhecidos pela Constituição – cabe à sociedade, seja organizada por pessoas jurídicas ou os indivíduos atuando diretamente, exercer as atividades econômicas. Desse modo, cabe à iniciativa privada decidir a forma e o modo pelos quais explorarão as atividades de produção, circulação de bens e prestação de serviços, o que é assegurado pelos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência. É ver a redação elucidativa dos arts. 1º e 170 da CF/1988:

Constituição Federal de 1988:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...)

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...)

IV - livre concorrência;

(...)

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Nesse diapasão, conforme leciona Miguel Reale, a livre iniciativa pode ser reputada, nos termos da Constituição Federal de 1988, como “a projeção da liberdade individual no plano da produção, circulação e distribuição das riquezas, assegurando não apenas a livre escolha das profissões e das atividades

Belo Horizonte – MG

Alameda Oscar Niemeyer, 119, 12º e 13º andares - Cep 34006-056. Vale do Sereno - Nova Lima
 Tel 31 3289-0900
 Fax 31 3286-3387
 bh@sachacalmon.com.br

Rio de Janeiro – RJ

Rua Lauro Müller, 116, salas 603 e 605, Bairro Botafogo,
 Cep 22290.160.
 Tel.: 21 3212-0100
 rj@sachacalmon.com.br

São Paulo –SP

Av. Angélica 2.220, 4º andar, Ed. Angélica Business.
 Cep 01228-200. Higienópolis
 Tel/Fax 11 3061-1665
 sp@sachacalmon.com.br

Brasília – DF

SHS Quadra 06 conj. A Bloco A Sala 403/404 Ed. Brasil XXI- Asa Sul
 Cep 70316-100 Brasília- DF
 Tel/Fax 61 3224-1655
 df@sachacalmon.com.br

econômicas, mas também a autônoma eleição dos processos ou meios julgados mais adequados à consecução dos fins visados¹⁰.

Como se sabe, nos termos do art. 97 do CTB, as condições essenciais para registro, licenciamento e circulação de veículos são estabelecidas pelo CONTRAN, sendo uniformes em todo o território nacional. Não se justifica, portanto, a obrigatoriedade de registro e licenciamento no Estado de Pernambuco para exercer atividade econômica neste território, configurando flagrante violação ao princípio da livre iniciativa.

No entanto, a Lei Complementar nº 459/2021 estabelece exatamente o contrário, impondo obrigatoriedade de registro e licenciamento de veículos no Estado de Pernambuco, com o correspondente recolhimento do IPVA, para que as empresas locadoras possam ofertar os seus serviços no território estadual.

Além disso, a Lei Complementar nº 459/2021 também ofende o princípio da livre concorrência, haja vista que estabelece, na prática, reserva de mercado para as empresas locadoras de veículos sediadas no Estado de Pernambuco. Essa obrigatoriedade, em última instância, viola os princípios da isonomia e da vedação do emprego de tributos estaduais como forma de se limitar o tráfego de bens ou pessoas, tendo em vista que conferem tratamento mais gravoso para as locadoras que possuem sede em outros Estados da Federação, impedindo que elas exerçam a sua atividade econômica no Estado de Pernambuco. Confira-se a redação dos dispositivos mencionados:

CF/1988:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

(...)

II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;

(...)

V - estabelecer limitações ao tráfego de pessoas ou bens, por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, ressalvada a cobrança de pedágio pela utilização de vias conservadas pelo Poder Público;

Nesse sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é assente no entendimento de que a imposição de regimes mais favoráveis ou gravosos a depender da origem do contribuinte está dotada de nulidade por violação à isonomia – é ver, por exemplo, o entendimento consignado na ADI 5.472/GO¹¹, em que julgou inconstitucional a lei goiana que estabeleceu reserva de mercado a empresas localizadas naquele Estado e detentoras de benefícios fiscais.

Do exposto, resta clara, portanto, a inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 459/2021 que, ao estabelecer a obrigatoriedade de as empresas

¹⁰ REALE, Miguel. O Plano Collor II e a Intervenção do Estado na Ordem Econômica. In: **Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais**, ano 2011, n. 54, p. 312.

¹¹ ADI 5472, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-164 DIVULG 13-08-2018 PUBLIC 14-08-2018.

locadoras de automóveis que atuam no estado de Pernambuco utilizarem veículos licenciados neste estado, afrontou os princípios da livre iniciativa, livre concorrência, isonomia e vedação do emprego de tributos estaduais como forma de se limitar o tráfego de bens ou pessoas.

4.3. DA VEDAÇÃO À SANÇÃO POLÍTICA E AO CONFISCO DE BENS.

A Lei Complementar nº 459/2021 foi editada com o intuito de aumentar a arrecadação do Estado de Pernambuco por meio da oneração de empresas locadoras de veículos. Nesse sentido, instituiu a obrigação de licenciamento perante o Estado de Pernambuco para que o veículo possa ser disponibilizado para locação neste território, assim como alterou o fato gerador do IPVA para incidir sobre a locação do automóvel. Por outro lado, caso os veículos não sejam licenciados no Estado, as empresas mencionadas estarão sujeitas às penas de apreensão do veículo, além da aplicação de multa confiscatória, no valor de R\$ 53.970,00 (cinquenta e três mil, novecentos e setenta reais), que pode ser duplicada em caso de reincidência. *In verbis*:

Lei Complementar nº 459/2021:

Art. 2º As empresas locadoras, com estabelecimento no Estado de Pernambuco, devem disponibilizar aos locatários apenas veículos que sejam licenciados neste Estado.

Art. 3º A inobservância do disposto no art. 2º enseja a imposição das seguintes sanções:

I - apreensão do veículo; e

II - aplicação de multa no valor de R\$ 53.970,00 (cinquenta e três mil, novecentos e setenta reais).

Parágrafo único. Relativamente ao disposto no caput:

I - o veículo somente pode ser liberado após o pagamento da correspondente multa; e

II - no caso de reincidência, a multa corresponde ao dobro do valor estabelecido no inciso II do caput.

Ora, a apreensão do veículo, ou a ameaça de apreensão para os veículos que não forem licenciados no Estado de Pernambuco configura verdadeira sanção política, vez que se utiliza meio indireto e coercitivo para o contribuinte pagar o tributo ou se sujeitar à sua incidência, configurando prática inconstitucional, conforme a cediça jurisprudência do STF, que orienta no sentido de que as autoridades fazendárias devem se valer dos meios legítimos para a cobrança de tributos. É ver:

TRIBUTÁRIO. PROCESSO CIVIL. EXECUÇÃO FISCAL. MUNICÍPIO. VALOR DIMINUTO. INTERESSE DE AGIR. SENTENÇA DE EXTINÇÃO ANULADA. APLICAÇÃO DA ORIENTAÇÃO AOS DEMAIS RECURSOS FUNDADOS EM IDÊNTICA CONTROVÉRSIA. (...) 4. Não é dado aos entes políticos valerem-se de sanções políticas contra os contribuintes inadimplentes, cabendo-lhes, isto sim, proceder ao lançamento, inscrição e cobrança judicial de seus créditos, de modo que o interesse processual para o ajuizamento de execução está presente. (...) 7. Orientação a ser aplicada aos recursos idênticos, conforme o disposto no art. 543-B, § 3º, do CPC. (RE 591033, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 17/11/2010, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-038 DIVULG 24-02-2011 PUBLIC 25-02-2011 EMENT VOL-02471-01 PP-00175)

Belo Horizonte – MG

Alameda Oscar Niemeyer, 119, 12º e 13º andares - Cep 34006-056. Vale do Sereno - Nova Lima
 Tel 31 3289-0900
 Fax 31 3286-3387
 bh@sachacalmon.com.br

Rio de Janeiro – RJ

Rua Lauro Müller, 116, salas 603 e 605, Bairro Botafogo,
 Cep 22290.160.
 Tel.: 21 3212-0100
 rj@sachacalmon.com.br

São Paulo – SP

Av. Angélica 2.220, 4º andar, Ed. Angélica Business.
 Cep 01228-200. Higienópolis
 Tel/Fax 11 3061-1665
 sp@sachacalmon.com.br

Brasília – DF

SHS Quadra 06 conj. A Bloco A Sala 403/404 Ed. Brasil XXI- Asa Sul
 Cep 70316-100 Brasília- DF
 Tel/Fax 61 3224-1655
 df@sachacalmon.com.br

Nesse mesmo sentido, é possível mencionar as Súmulas nº 70, 323 e 547 do STF, que vedam a utilização de meios coercitivos pela Administração Fiscal para a arrecadação de tributos. Confira-se:

SÚMULA 70

É INADMISSÍVEL A INTERDIÇÃO DE ESTABELECIMENTO COMO MEIO COERCITIVO PARA COBRANÇA DE TRIBUTOS.

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 presente caso concreto, a Lei Complementar nº 459/2021 impede o exercício da atividade econômica no Estado de Pernambuco caso o veículo não for licenciado no Estado, o que equivale, na prática, à interdição da atividade empresarial. É dizer: a referida lei impede que as empresas locadoras de automóveis sediadas em outros Estados da Federação exerçam a sua atividade econômica no Estado do Pernambuco sob o fundamento de que essas empresas não possuem veículos licenciados neste âmbito territorial, restrição que é claramente inconstitucional.

Ademais, ainda que o escopo normativo fosse válido, a sanção aplicada deve ser proporcional à violação da norma jurídica tributária. Conforme pontua o ministro Celso de Mello¹², *“a cláusula do devido processo legal – objeto de expressa proclamação pelo art. 5º, LIV, da Constituição, e que traduz um dos fundamentos dogmáticos do princípio da proporcionalidade – deve ser entendida, na abrangência de sua noção conceitual, não só sob o aspecto meramente formal, que impõe restrições de caráter ritual à atuação do Poder Público, mas, sobretudo, em sua dimensão material, que atua como decisivo obstáculo à edição de atos legislativos revestidos de conteúdo arbitrário ou irrazoável”*¹³.

Assim, deriva do devido processo legal, portanto, o dever do Poder Público de editar normas razoáveis, que levem em conta as consequências da produção legal, de maneira a evitar excessos e distinções desarrazoadas entre contribuintes. Dito de outro modo, deve haver necessária relação de proporcionalidade entre o ato legislativo e os seus resultados, razão pela qual se o Poder Público deve obediência ao princípio constitucional da proporcionalidade. A observância do princípio da proporcionalidade depende, em suma, da satisfação de pressupostos que, de acordo com o ministro Gilmar Mendes, impõem *“não só a legitimidade dos meios utilizados e dos fins perseguidos pelo legislador, mas também a adequação desses meios para consecução dos objetivos pretendidos (...) e a necessidade de sua utilização”*¹⁴.

¹² No mesmo sentido também pronunciou o então ministro Moreira Alves na ADI 855, relatoria do ministro Gilmar Mendes.

¹³ ADI 1407 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 07/03/1996.

¹⁴ Repertório IOB de Jurisprudência 23/94 (p. 475).

Nesse contexto, o princípio da proporcionalidade é limitador de toda atividade estatal e exige: **(i)** adequação e pertinência entre o fim almejado e o meio utilizado (utilidade ou aptidão); **(ii)** que dentre os meios úteis, o adotado seja o menos deletério ao interesse jurídico que foi limitado (necessidade); e **(iii)** justa medida, ou proporcionalidade *strictu sensu*, que reclama, diante de vários bens jurídicos a serem realizados, que a medida adotada seja a que implique a maior realização dos fins perseguidos pelo ordenamento com menor limitação aos demais bens jurídicos constitucionalmente protegidos.

Ao versar sobre o poder de tributar, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, há tempos, enfatiza que deve ser exercido de forma compatível com a liberdade de trabalho e o direito propriedade, sendo ilustrativo o decidido no RE 18.331/SP¹⁵. É ver:

O poder de taxar não pode chegar à desmedida do poder de destruir, uma vez que aquele somente pode ser exercido dentro dos limites que o tornem compatível com a liberdade de trabalho, de comércio e da indústria e com o direito de propriedade. É um poder, cujo exercício não deve ir até o abuso, o excesso, o desvio, sendo aplicável, ainda aqui, a doutrina fecunda do “détournement de pouvoir”. Não há que estranhar a invocação dessa doutrina ao propósito da inconstitucionalidade, quando os julgados têm proclamado que o conflito entre a norma comum e o preceito da Lei Maior pode se acender não somente considerando a letra do texto, como também, e principalmente, o espírito do dispositivo invocado.

Seguindo essa mesma diretriz, as medidas de intervenção sobre direitos fundamentais – como é o caso do direito à propriedade (art. 5º, XXII, da CF/1988) – devem ser submetidas ao crivo do teste da proporcionalidade. É dizer: a imposição de restrições a determinado direito pressupõe não apenas a admissibilidade constitucional da restrição eventualmente fixada, mas também a sua compatibilidade com o princípio da proporcionalidade¹⁶.

Nesse diapasão, **a apreensão do veículo e a multa aplicada pela Autoridade Fazendária devem ser adequadas, necessárias e proporcionais em sentido estrito.** Assim, determinada medida será **adequada** se ela for apropriada para alcançar o objetivo almejado. Ou seja, se, por meio dela, for possível reprimir as condutas que violam o princípio tutelado. No que tange a **necessidade**, há que se avaliar se não há outro meio que alcance a mesma finalidade de modo menos gravoso aos demais princípios constitucionalmente protegidos. Logo, havendo duas medidas igualmente adequadas para a consecução do objetivo estipulado, deve-se optar pela menos restritiva. Dessa forma, evita-se que sejam adotadas medidas restritivas de direito que não sejam necessárias para obter o fim desejado. Por fim, a **proporcionalidade em sentido estrito** se refere à justeza da medida adotada. É possível, portanto, que uma lei restritiva, mesmo sendo adequada e necessária, seja considerada inconstitucional por acarretar um gravame excessivo e desproporcional aos demais direitos, liberdades e garantias.

¹⁵ STF. RE 18331, Relator(a) Min. OROZIMBO NONATO, Segunda Turma, julgado em 21/09/1951, DJ 08-11-1951.

¹⁶ GONET, Paulo Branco; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 202.

Ademais, a ofensa à proporcionalidade está igualmente relacionada à violação ao princípio do não-confisco¹⁷, consagrado na Constituição Federal como uma limitação ao poder de tributar¹⁸. Destarte, é proibida a instituição de tributos excessivamente onerosos, que acarretem a perda de patrimônio e da propriedade pelo contribuinte de maneira injusta, ensejando enriquecimento ilícito por parte da Fazenda Pública. Esse dispositivo, conforme entendimento pacífico, também abrange as multas e penalidades. É dizer: quanto ao “limite quantitativo”, não podem as penalidades chegar ao confisco. É ver:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. TRIBUTÁRIO. MULTA. CARÁTER CONFISCATÓRIO. PRECEDENTES. 1. O princípio da vedação do confisco, previsto no art. 150, IV, da Constituição Federal, também se aplica às multas. Precedentes: RE n. 523.471-AgR, Segunda Turma Relator o Ministro JOAQUIM BARBOSA, DJe de 23.04.2010 e AI n. 482.281- -AgR, Primeira Turma, Relator o Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, DJe de 21.08.2009. 2. ‘In casu’ o acórdão recorrido assentou: AGRAVO DE INSTRUMENTO. EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE. MULTA PREVISTA NO ARTIGO 71, INCISO II, DO CÓDIGO TRIBUTÁRIO ESTADUAL. Diante da declaração de inconstitucionalidade do artigo 71, inciso II, do Código Tributário Estadual, o dispositivo perdeu sua eficácia e, conseqüentemente, os valores que nele sustentavam o título exequendo. Assim sendo, acolho a exceção de pré-executividade, ante a declaração de inconstitucionalidade do artigo 71, inciso II, do Código Tributário Estadual frente ao artigo 150, inciso IV, da Constituição Federal. Agravo conhecido e provido. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (ARE 637.717-AgR/GO, Relator (a) Min. Luiz Fux, julgado em 13/03/2012, DJE 30/03/2012).

Frisa-se que o princípio do não confisco também assume um papel fundamental no que se refere à **razoabilidade** da tributação, fixando patamares de tributação tidos por aceitáveis.

Nesse sentido, revela-se manifestamente inconstitucional a apreensão de veículo como meio para garantir o pagamento de IPVA.

Paralelamente, no tocante à aplicação de multa, revela-se inconstitucional quando a referida supera o montante necessário para punir a conduta a partir de sua gravidade ou quando a sua cominação conduza em absorver o patrimônio do contribuinte, inviabilizando suas atividades.

Nessa linha, o próprio Plenário do Pretório Excelso deixou claro que o caráter confiscatório de uma multa se revela no descompasso entre a mesma e a conduta que a enseja, no acórdão referente à ADI nº 551/RJ¹⁹, que julgou a inconstitucionalidade de multas exacerbadas em razão da prática de sonegação:

A desproporção entre o desrespeito à norma tributária e sua consequência jurídica, a multa, evidencia o caráter confiscatório desta, atentando contra o

¹⁷ **Constituição Federal de 1988:**

“Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: (...)

IV - utilizar tributo com efeito de confisco.”

¹⁸ STF. AI nº 727.872 AgRg/RS, Relator (a) Min. Luís Roberto Barroso, Primeira Turma, julgado em 28/04/2015, DJE

¹⁹ STF, ADI nº 551/RJ, Plenário, Relator Min. Ilmar Galvão, julgado em 24/10/2002, Pleno, DJE de 14/02/2003.

patrimônio do contribuinte, em contrariedade ao mencionado dispositivo do texto constitucional federal.

A propósito, confira-se trecho do voto do Ministro relator Ilmar Galvão:

*O art. 150, IV, da Carta da República veda a utilização de tributo com efeito confiscatório. **Ou seja, a atividade fiscal do Estado não pode ser onerosa a ponto de afetar a propriedade do contribuinte, confiscando-a a título de tributação.***

(...)

Desse modo, o valor mínimo de duas vezes o valor do tributo como consequência do não-recolhimento apresenta-se desproporcional, atentando contra o patrimônio do contribuinte, em evidente efeito de confisco.

Igual desproporção constata-se na hipótese de sonegação, na qual a multa não pode ser inferior a cinco vezes o valor da taxa ou imposto, afetando ainda mais o patrimônio do contribuinte.

Indo mais além, é possível encontrar precedentes da Primeira Turma do STF²⁰ reconhecendo cifras objetivas para a definição de multas abusivas. Assim, entendeu-se que o *valor da obrigação principal deve funcionar como limitador da norma sancionatória, de modo que **a abusividade revela-se nas multas arbitradas acima do montante de 100%***. Esse limite já foi igualmente aplicado em julgamentos da Segunda Turma do STF²¹.

In casu, a multa imposta pela lei impugnada é superior ao valor do IPVA incidente sobre os veículos locados ou disponibilizados para locação e, em determinados casos, superior ao valor do próprio veículo²², o que configura flagrante violação ao princípio da proporcionalidade e do não-confisco.

Resta demonstrado, portanto, que a Lei Complementar nº 459/2021, ao prever a apreensão do veículo e de multa de, no mínimo, R\$ 53.970,00 (cinquenta e três mil, novecentos e setenta reais), por estabelecimento de empresa locadora ter disponibilizado para locação automóvel no Estado de Pernambuco sem ser licenciado neste território, está eivada de inconstitucionalidade por violar os princípios da propriedade, do devido processo legal, da proporcionalidade e do não-confisco.

5. DA MEDIDA CAUTELAR. DA NECESSIDADE DE SUA CONCESSÃO NO REGIME DE PLANTÃO JUDICIAL.

Conforme estabelecido pela Portaria CDG nº 269/2021 do STF (**DOC. 03**), não haverá expediente no Tribunal entre os dias 20 de dezembro de 2021 e 06 de janeiro de 2022. Durante esse íterim, a atuação da Corte Suprema se dá em regime de plantão judicial, ou seja, destinada a apreciar situações de urgência,

²⁰ STF, AgR-ARE nº 938.538/ES, Relator (a): Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe 21.10.2016.

²¹ Nesse sentido, conferir AgR-RE nº 657.372/RS, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe 10.06.2013 e AgR-RE nº 748.257/SE, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe 20.08.2013.

²² Nesse sentir, ilustrativo que o valor médio dos automóveis que compõem a frota de uma das entidades representadas pela CNT, a *Localiza S.A.* – que possui ações negociadas na Bolsa de Valores e, portanto, tem o obrigação legal de divulgar a referida informação – é de R\$ 49.500,00 (quarenta e nove mil e quinhentos reais), conforme demonstração de resultados publicada no 2º Trimestre de 2021. Disponível em: <<https://ri.localiza.com/informacoes-aos-acionistas/central-de-resultados/>>.

como ocorre com o presente caso, em que as empresas de locação de veículos encontram-se compelidas a licenciarem os veículos que serão utilizados por consumidores no Estado de Pernambuco, com respectivas consequências tributárias considerando a apuração periódica anual do IPVA.

Ademais, é importante registrar que a Lei Complementar nº 459/2021, do Estado de Pernambuco, já se encontra vigente, sendo que as empresas de locação possuem, a partir da publicação da Lei Complementar em 09 de outubro de 2021, cento e vinte dias para se conformar a referida Lei, sob pena de impedidas de desenvolver a suas atividades econômicas, bem como sujeitas à sanções manifestamente desproporcionais, notadamente a apreensão do veículo e a aplicação de multa confiscatória de no mínimo, R\$ 53.970,00 (cinquenta e três mil, novecentos e setenta reais).

Outrossim, o prazo de adequação estabelecido no art. 4º da Lei Complementar nº 459/2021²³ não afasta os efeitos imediatos da norma, isso porque as empresas locadoras de veículos desde já:

- (i) Têm de promover estudos preditivos com exatidão acerca de como será o mercado de aluguel de automóveis no ano de 2022, uma vez que a dinâmica de utilização provisória de automóveis licenciados em outras unidades federativas a partir da demanda elástica que sempre deu a tônica ao setor não será possível de ser observada sob pena de elevadas penas pelo Estado de Pernambuco;
- (ii) Estão incorrendo em elevados custos para adequação à legislação de Pernambuco, notadamente atualização da unidade federativa de licenciamento com respectivo pagamento de taxas de vistoria e de alteração na Base de Índice Nacional (BIN);
- (iii) Ao mudar a unidade federativa de licenciamento de veículo, já incorrerão nas consequências tributárias relativas ao recolhimento do IPVA e inclusive da taxa anual de licenciamento de veículo ao Estado de Pernambuco para o ano de 2022.

Nesse diapasão, o art. 13, VIII, do Regimento Interno do STF²⁴ estabelece que compete ao Presidente do Tribunal decidir pedido de medida cautelar nos períodos de recesso ou de férias. No que se refere especificamente à ação direta de inconstitucionalidade, o art. 10 da Lei nº 9.868/1999²⁵ expressamente

²³ **Lei Complementar nº 459/2021, do Estado de Pernambuco:**

“Art. 4º As empresas de locadoras de veículos automotores têm 120 (cento e vinte) dias, contados da data de publicação desta Lei, para adequar-se ao disposto no art. 2º.
 Parágrafo único. Para efeito da adequação de que trata o caput a empresa deve licenciar os veículos neste Estado.”

²⁴ **Regimento Interno do STF** (Atualizado até a Emenda Regimental nº 67/2020):

“Art. 13. São atribuições do Presidente: (...)

VIII – decidir questões urgentes nos períodos de recesso ou de férias; (Redação dada pela Emenda Regimental n. 26, de 22 de outubro de 2008)”.

²⁵ **Lei nº 9.868/1999:**

“Art. 10. **Salvo no período de recesso**, a medida cautelar na ação direta será concedida por decisão da maioria absoluta dos membros do Tribunal, observado o disposto no art. 22, após a audiência dos órgãos ou autoridades dos quais emanou a lei ou ato normativo impugnado, que deverão pronunciar-se no prazo de cinco dias.”

Belo Horizonte – MG

Alameda Oscar Niemeyer, 119, 12º e 13º andares - Cep 34006-056. Vale do Sereno - Nova Lima
 Tel 31 3289-0900
 Fax 31 3286-3387
 bh@sachacalmon.com.br

Rio de Janeiro – RJ

Rua Lauro Müller, 116, salas 603 e 605, Bairro Botafogo,
 Cep 22290.160.
 Tel.: 21 3212-0100
 rj@sachacalmon.com.br

São Paulo – SP

Av. Angélica 2.220, 4º andar, Ed. Angélica Business.
 Cep 01228-200. Higienópolis
 Tel/Fax 11 3061-1665
 sp@sachacalmon.com.br

Brasília – DF

SHS Quadra 06 conj. A Bloco A Sala 403/404 Ed. Brasil XXI- Asa Sul
 Cep 70316-100 Brasília- DF
 Tel/Fax 61 3224-1655
 df@sachacalmon.com.br

autoriza, nos períodos de recesso da Corte, a concessão monocrática da medida cautelar.

Outrossim, a plausibilidade do direito restou esclarecida à sociedade, restando comprovada a inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 459/2021 que, em suma: **(i)** usurpa a competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte, a teor do art. 22, XI, da CF/1988; **(ii)** viola o art. 146, I e III, da CF/1988 ao deformar a definição de domicílio tributário estabelecida pelo art. 127 do Código Tributário Nacional (norma complementar nacional); **(iii)** contraria a matriz de incidência do IPVA, transgredindo a competência constitucional prevista na Constituição, a teor do art. 155, III, e do art. 158, III, da CF/1988, implicando inclusive na dupla tributação de um mesmo veículo em mesmo ano-calendário; **(iv)** afronta os princípios da livre iniciativa, concorrência, isonomia e vedação limitando o exercício da atividade econômica aos veículos registrados e licenciados no Estado de Pernambuco; e **(v)** viola os princípios da propriedade, do devido processo legal, da proporcionalidade e do não-confisco, ao estabelecer a apreensão dos veículos, como forma de exigir tributos ou impedir o exercício de propriedade, assim como ao prever aplicação de multa no valor de, no mínimo, R\$ 53.970,00 (cinquenta e três mil, novecentos e setenta reais).

Ou seja, o contexto fático e jurídico apontam para a mesma conclusão, qual seja, a necessidade de intervenção desta Corte Suprema para, examinando sob a perspectiva da Carta de 1988, cessar as graves consequências fáticas promovidas pelo desvio constitucional empreendido pelo Estado de Pernambuco.

Nesse contexto, cumpre registrar que a medida aqui requerida encontra-se em consonância com a jurisprudência deste c. Tribunal conforme externado em recentes precedentes.

Nos autos da ADI 6.484/RN (**DOC. 04**) – proposta pela Confederação do Sistema Financeiro em face da Lei nº 10.733/2020, do Estado do Rio Grande do Norte, que determinou a suspensão da cobrança das consignações voluntárias contratadas pelos servidores públicos estaduais civis e militares pelas instituições financeiras não cooperativas – o Ministro Presidente observou que o quadro normativo impunha consequências que tornavam inadiável a apreciação do Tribunal acerca do pedido liminar de suspensão da Lei questionada. Isso porque, conforme na presente situação, a Unidade Federativa havia tratado sobre matéria de competência privativa da União conforme estabelecido pelo art. 22 da Constituição Federal, justificando a intervenção da Corte Suprema durante o período de regime de plantão.²⁶

Ainda, ao examinar o pedido acautelatório formulado na ADI 6.294/SE (**DOC. 06**), que requeria a suspensão de norma do Estado de Sergipe que dispôs acerca de regras para escolha do Chefe do Ministério Público do Estado, o Ministro Presidente avaliou que a concessão da medida se fazia necessária. Na Lei examinada na referida ADI 6.294/SE – *à semelhança com o presente caso em que o*

²⁶ No mesmo sentir foi o decidido pelo Ministro Presidente ao examinar a ADI 6.495/RJ, em que se discutia legislação semelhante, mas promulgada pelo Estado do Rio de Janeiro (**DOC. 05**).

Estado de Pernambuco desconsiderou o conceito de domicílio tributário cuja competência legislativa para dispor se encontra no Congresso Nacional e previsto no CTN – o Estado contrariou a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei nº 8.625/1993), editada pela União no exercício de sua competência para dispor sobre normas gerais de organização do Ministério Público dos Estados, incorrendo, assim, em inconstitucionalidade formal.

Ademais, a concessão da medida acautelatória se faz ainda mais premente no presente caso, isso porque, caso as empresas locadoras de automóvel se sujeitem à Lei do Estado de Pernambuco, haverá pagamento de tributo manifestamente inconstitucional, posto que em contrariedade com o entendimento firmado por esta e. Corte em Repercussão Geral (Tema 708)²⁷.

²⁷ **Tema 708 – Tese:** “A Constituição autoriza a cobrança do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) somente pelo Estado em que o contribuinte mantém sua sede ou domicílio tributário.”

Belo Horizonte – MG

Alameda Oscar Niemeyer, 119, 12º e 13º andares - Cep 34006-056. Vale do Sereno - Nova Lima
Tel 31 3289-0900
Fax 31 3286-3387
bh@sachacalmon.com.br

Rio de Janeiro – RJ

Rua Lauro Müller, 116, salas 603 e 605, Bairro Botafogo,
Cep 22290.160.
Tel.: 21 3212-0100
rj@sachacalmon.com.br

São Paulo – SP

Av. Angélica 2.220, 4º andar, Ed. Angélica Business.
Cep 01228-200. Higienópolis
Tel/Fax 11 3061-1665
sp@sachacalmon.com.br

Brasília – DF

SHS Quadra 06 conj. A Bloco A Sala 403/404 Ed. Brasil XXI- Asa Sul
Cep 70316-100 Brasília- DF
Tel/Fax 61 3224-1655
df@sachacalmon.com.br

Do mesmo modo, o contexto fático reforça a intervenção excepcional desta Corte Suprema, uma vez que, além de sujeitar uma classe de contribuintes a exigências tributárias com consequências punitivas manifestamente inconstitucionais, há notório prejuízo a toda sociedade, pois a novel Lei estabelece efetiva reserva de mercado no Estado de Pernambuco, limitando a atividade econômica em contrariedade com a ordem constitucional, afetando, outrossim, a composição da oferta e demanda da locação de automóveis no referido território.

Ainda, é importante ressaltar que a suspensão da Lei Complementar Estadual nº 459/2021 se faz mais urgente na atual situação, uma vez que, ao contrário dos anos de 2020 e 2021, gravemente afetados pela pandemia, no ano de 2022, com o avanço da vacinação contra a COVID-19, espera-se a retomada do turismo e, por consequência, do aluguel de veículos (**DOC. 07**). Assim, os nefastos efeitos da Lei, eivada de distintas inconstitucionalidades, são exacerbados ao afetar exercício subsequente a períodos de considerável retração econômica, especialmente no setor do turismo, de modo que imperiosa a concessão da presente liminar.

Por conseguinte, requer seja concedida medida cautelar para sustar a produção de efeitos da Lei ora combatida durante o curso desta ação direta de inconstitucionalidade, sendo esta medida plenamente reversível, pois, caso posteriormente seja cassada ou revogada, poderá a Fazenda Pública cobrar os créditos tributários constituídos na vigência da medida pelo prazo prescricional que o Código Tributário Nacional lhe confere.

6. DOS PEDIDOS.

Por todo o exposto, requer-se:

(i) a concessão de medida cautelar para suspender a produção de efeitos da Lei Complementar nº 459/2021, do Estado de Pernambuco, até julgamento definitivo desta ação, nos termos dos arts. 14, VIII, e 21, IV e V do RISTF, do art. 10 e seguintes da Lei nº 9.868/1999, e do art. 300 do CPC/2015, tendo em vista a presença dos seus requisitos ensejadores, notadamente *fumus boni iuris* e *periculum in mora*;

(ii) o julgamento de procedência da presente ação direta para declarar a inconstitucionalidade *in totum* e com efeitos *ex tunc* da Lei Complementar nº 459/2021, do Estado de Pernambuco, tendo em vista as violações aos arts. 1º, IV, 22, XI, 24, §§ 1º e 3º, 37, 146, I e III, 150, II e V, 155, III, e 170, IV e parágrafo único, da CF/1988.

(iii) a solicitação de informações ao Governador do Estado de Pernambuco e à Assembleia Legislativa daquele Estado, na forma do art. 6º da Lei nº 9.868/1999, bem como a oitiva do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, em respeito ao disposto no art. 8º também da Lei nº 9.868/1999;

Belo Horizonte – MG

Alameda Oscar Niemeyer, 119, 12º e 13º andares - Cep 34006-056. Vale do Sereno - Nova Lima
 Tel 31 3289-0900
 Fax 31 3286-3387
 bh@sachacalmon.com.br

Rio de Janeiro – RJ

Rua Lauro Müller, 116, salas 603 e 605, Bairro Botafogo,
 Cep 22290.160.
 Tel.: 21 3212-0100
 rj@sachacalmon.com.br

São Paulo – SP

Av. Angélica 2.220, 4º andar, Ed. Angélica Business.
 Cep 01228-200. Higienópolis
 Tel/Fax 11 3061-1665
 sp@sachacalmon.com.br

Brasília – DF

SHS Quadra 06 conj. A Bloco A Sala 403/404 Ed. Brasil XXI- Asa Sul
 Cep 70316-100 Brasília- DF
 Tel/Fax 61 3224-1655
 df@sachacalmon.com.br

(iv) o cadastramento do advogado **SACHA CALMON NAVARRO COÊLHO, OAB/MG nº 9.007**, para fins de recebimento das intimações no presente feito, sob pena de nulidade, nos termos do art. 272, §§ 2º e 5º, do CPC/2015.

Nesses termos, pede-se deferimento.


Brasília/DF, 22 de dezembro de 2021.



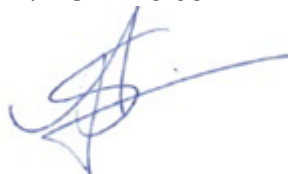
SACHA CALMON NAVARRO COELHO
OAB/MG nº 9.007



MISABEL DE ABREU MACHADO DERZI
OAB/MG nº 16.082



VALTER DE SOUZA LOBATO
OAB/MG 61.186



ARNALDO PAIVA
OAB/MG 86.622



TIAGO CONDE TEIXEIRA
OAB/DF nº 24.259



YANN SANTOS TEIXEIRA
OAB/DF nº 48.658