



Direitos das Pessoas com deficiência: analisando casos de indeferimento na isenção tributária de IPVA

Rights of People with Disabilities: analyzing cases of rejection of the IPVA tax exemption

Ísis Santos Pinto¹

Brunna Mathias²

Aljacyro Balduino de Souza³

Thaís Xavier de Paiva Ferreira⁴

Resumo

A isenção de IPVA (imposto sobre propriedade de veículos automotores) pode ser demandada por pessoas com deficiência (PcD) através de processos administrativos nas Secretarias Estaduais de Fazenda. Estas isenções são instrumentos para a execução de políticas públicas, que buscam mitigar a desigualdade social e alcançar objetivos governamentais. Este trabalho analisou indeferimentos destes pedidos de isenção na Secretaria de Estado de Fazenda do Rio de Janeiro (SEFAZ-RJ), abordando a motivação e argumentação por parte dos agentes públicos envolvidos na não concessão do benefício. Diante dos resultados foram discutidos o distanciamento entre possuir e ter acesso a um direito, assim como gargalos no reconhecimento dos direitos das PcD. Neste contexto, avaliação biopsicossocial apresenta-se como uma opção de superação dos óbices apresentados.

¹ Mestranda em Administração Pública pela Universidade Federal Fluminense. Volta Redonda, Campus Aterrado, Sala da Secr. de Pós-graduação, 2º Andar, Bloco B, Av. Ellis Hermydio Figueira, 783. Aterrado, Volta Redonda - RJ, CEP: 27213-145. E-mail: isisvsan@gmail.com Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2905-155X>

² Mestranda em Administração Pública pela Universidade Federal Fluminense. Volta Redonda, Campus Aterrado, Sala da Secr. de Pós-graduação, 2º Andar, Bloco B, Av. Ellis Hermydio Figueira, 783. Aterrado, Volta Redonda - RJ, CEP: 27213-145. E-mail: bruinter@yahoo.com.br Orcid: <https://orcid.org/0009-0000-8882-4271>

³ Mestrando em Administração Pública pela Universidade Federal Fluminense. Volta Redonda, Campus Aterrado, Sala da Secr. de Pós-graduação, 2º Andar, Bloco B, Av. Ellis Hermydio Figueira, 783. Aterrado, Volta Redonda - RJ, CEP: 27213-145. E-mail: abalduino@id.uff.br Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7549-9104>

⁴ Mestranda em Administração Pública pela Universidade Federal Fluminense. Volta Redonda, Campus Aterrado, Sala da Secr. de Pós-graduação, 2º Andar, Bloco B, Av. Ellis Hermydio Figueira, 783. Aterrado, Volta Redonda - RJ, CEP: 27213-145. E-mail: thaisxpf@id.uff.br Orcid: <https://orcid.org/0009-0001-9391-0243>

Palavras-chave: Pessoas com Deficiência (PcD). Isenções Tributárias. Direitos das PcD. Inclusão Social de PcD.

Abstract

The exemption from IPVA (tax on ownership of motor vehicles) can be claimed by people with disabilities (PwD) through administrative processes at the State Treasury Departments. These exemptions are instruments for the execution of public policies, which seek to mitigate social inequality and achieve government objectives. This work analyzed denials of these exemption requests at the Rio de Janeiro State Finance Department (SEFAZ-RJ), addressing the motivation and arguments on the part of public agents involved in not granting the benefit. In view of the results, the gap between having and having access to a right was discussed, as well as bottlenecks in recognizing the rights of PwD. In this context, biopsychosocial assessment is presented as an option to overcome the presented obstacles.

Keywords: People with Disabilities (PwD). Tax Exemptions. Rights of PwD. Social Inclusion of PwD.

Introdução

A inclusão social de pessoas com deficiência (PcD) é um tema importante dentro da sociedade e conseqüentemente nas políticas públicas, possuindo diversas frentes de trabalho. Lorentz (2006), trata que primeiramente as PcD foram tratadas pelo paradigma de eliminação, pois sua condição era vista como anormalidade, devendo, portanto, serem eliminadas. Goffman (1981), trata da condição de estigmatizados sofrida por determinados grupos, incluindo as PcD. O entendimento de deficiência nunca teve um histórico de evolução linear ao longo da humanidade, mas de forma geral, existiram, em ordem, as fases de segregação, institucionalização, integração e inclusão. Conforme Lanna Júnior (2010), os movimentos políticos ocorridos a partir da década de 1970 marcaram a fase de integração social, e possibilitaram a evolução do tratamento direcionado a esse grupo para uma perspectiva de inclusão.

Na história brasileira, o país participou ativamente dos movimentos internacionais realizados pela Organização das Nações Unidas (ONU), assinando acordos e formulando legislações, muitas vezes regulamentadas anos depois. Apesar de acompanhar as tendências europeias e americanas, o contexto de inserção social das PcD no Brasil ocorre num cenário diferente, já que questões relacionadas a saúde pública tiveram grande relevância.

A partir da Constituição de 1988, a cidadania torna-se foco e os direitos e a participação das PcD, se fortalecem na agenda pública. Segundo Oliveira et al (2017), a agenda social de inclusão das PcD nos programas de governo inseriu o tema de forma transversal e compartilhada na agenda política do governo federal. Neste movimento, em 1995 é promulgada a primeira lei de isenção tributária para PcD, que contemplava à época, apenas as pessoas com deficiência física. Este direito garantia a isenção do imposto sobre produtos industrializados (IPI) na compra de automóveis, que com o passar do tempo se estendeu para outros impostos e passou a contemplar outras PcD. Hoje, além do IPI, o IOF (imposto sobre operações financeiras), ICMS (imposto sobre a circulação de mercadorias) e IPVA (imposto sobre propriedade de veículos automotores) podem ser isentos para PcD.

O acesso a este direito depende do pedido administrativo, ou seja, não ocorre de forma automática. Quando da demanda administrativa, a PcD ou seu representante legal precisa apresentar documentos que comprovem diversos requisitos, dentre estes, que a deficiência seja comprovada através do laudo médico e esteja enquadrada na relação presente na norma regulamentadora do benefício. Desta maneira, se a PcD não tiver sua deficiência elencada neste rol da legislação não terá seu pedido deferido.

A legislação que regulamentou a primeira vez sobre a isenção na compra de veículos para PcD foi a Lei nº 8.989 de 1995. Desde então, esta legislação sofreu uma série de modificações, dentre elas, a inclusão de outras deficiências. Porém, diversos grupos dentro das PcD não foram contemplados. Sob o viés da inclusão de novas deficiências no rol de requisitos, estas alterações demonstram que as percepções da sociedade sobre as deficiências se remodelam, havendo a necessidade da adequação das políticas públicas, conforme as demandas sociais. Além das deficiências que terão direito ao benefício, outros requisitos e condições foram alterados ao longo do tempo, como por exemplo: tipo de motor, comburente utilizado, valor do veículo e documentos a serem apresentados.

De fato, é complexo definir quem são as PcD que devem ou não ter direito ao benefício, pois existem certos paradigmas e estigmas que influenciam estas decisões. O capacitismo, por exemplo, que relaciona às PcD com a capacidade de executar ou não as ações esperadas dentro de um modelo normotípico, é um dos geradores de preconceito e discriminação, ocorrendo em diferentes intensidades conforme o tipo de deficiência, o que se reflete nas políticas públicas de inclusão social.

A abordagem de casos práticos dos pedidos de isenção, ou seja, o momento em que as PcD vão realizar seus pedidos de isenção para a Administração Pública, é de extrema importância para a avaliação do ciclo da política pública, realizando uma análise sobre a prática através da ótica teórica. Este tema, quando observado sob a égide da Administração

Pública, possibilita a observação da isenção tributária enquanto instrumento de política pública, trazendo à tona possíveis óbices na execução destas.

Para a isenção de IPVA no Estado do Rio de Janeiro, é necessário que a demanda seja realizada através de processo administrativo no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) que permite a tramitação de processos e documentos de forma totalmente digital. Este sistema possibilitou uma maior transparência das tramitações documentais e processuais, sendo possível a qualquer cidadão acessar os documentos, desde que estes documentos não tenham sido restringidos com base legal. Anteriormente, estes administrativos tramitavam de forma física pelo sistema de protocolo eletrônico do poder executivo do Rio de Janeiro, passando por uma fase de transição até a total migração para a tramitação digital

O objetivo deste trabalho é analisar indeferimentos nos processos administrativos de isenção tributária de IPVA para PcD na Secretaria de Estado de Fazenda do Rio de Janeiro (SEFAZ-RJ).

A partir dos casos foi estabelecida a problemática: por que do indeferimento, apesar da garantia legal? Assim, é possível contrastar o direito das PcD e o acesso ao direito, criando uma base não somente para a pesquisa e produção científica, mas para a discussão política e social dentro dos órgãos públicos e cenários políticos (associações, conselhos, entre outros).

Como limitação da pesquisa, a busca de processos de mesmo teor na base do SEI possui restrições, como será abordado na metodologia. Porém, não impediu esta pesquisa de alcançar importantes resultados qualitativos, abrindo uma discussão sobre a execução das políticas públicas e a ação dos burocratas envolvidos.

Isonções Tributárias de IPVA para PcD

Entre as legislações basilares do direito tributário estão a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) e Código Tributário Nacional (CTN), Lei nº 5.172/1966 de 25 de outubro. Estas legislações trazem pontos fundamentais para a compreensão da temática abordada no presente estudo.

O CTN, define em seu Art. 3º que tributo é “toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada” (BRASIL, 1966). Em continuidade, o art. 4º explica que a natureza jurídica específica do tributo é determinada pelo fato gerador da respectiva obrigação. No art.16, o imposto é definido como o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte, ou seja, são tributos não

vinculados quanto ao fato gerador. Isto significa que o valor arrecadado não depende de uma prestação de serviço governamental. Quanto ao destino da arrecadação, os impostos são classificados em tributos de arrecadação não vinculada, o que significa que os recursos arrecadados com a cobrança do tributo não são vinculados a fim específico, ou seja, são revertidos diretamente ao tesouro do ente federado.

Conforme a CRFB/1988, em seu art.145, dentre os tributos que podem ser instituídos pela União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (competência tributária) estão os impostos. As PcD podem ter direito à fruição do benefício fiscal de isenção de impostos na aquisição/propriedade de veículos automotores. Na tabela a seguir são apresentados estes impostos: imposto sobre operações financeiras (IOF); imposto sobre produtos industrializados (IPI); imposto sobre a circulação de veículos (ICMS); e o imposto sobre propriedade de veículos automotores (IPVA), assim como quais entes federativos são responsáveis pela arrecadação e o momento do pagamento do imposto.

Imposto	Ente	Momento do pagamento do imposto
IOF	Federal	Compra veículo novo
IPI	Federal	Compra veículo novo
ICMS	Estadual	Compra veículo novo
IPVA	Estadual	Conforme determinado por cada Estado/DF

Tabela 1: impostos x ente x fato gerador

Fonte: elaborado pelo autor baseado na legislação correlatas

Para cada imposto, existem diferenças nos requisitos para a concessão do benefício fiscal, o que causa certa confusão para quem vai demandar o pedido de isenção. Estas diferenças estão desde a listagem de documentos necessários, o tipo de deficiência, os valores dos veículos, entre outros.

Neste estudo, serão abordados os casos relacionados ao IPVA, que é, conforme o art.155 da CRFB/1988, de competência Estadual e do Distrito Federal. Este imposto tem função fiscal (arrecadação para os cofres públicos), entretanto, quando numa análise mais profunda, é verificada sua função extrafiscal na existência de diferença de alíquota em razão do comburente utilizado no veículo (veículos a gás pagam menos IPVA, por exemplo). O fato gerador ocorre no dia 1º de janeiro de cada ano para carros usados, sendo, no Rio de Janeiro, isento de cobrança a partir do 15º (décimo quinto) ano posterior a fabricação do veículo.

No caso do Estado do Rio de Janeiro, os requerimentos, documentos necessários e procedimentos para a isenção de IPVA estão disponíveis através do sítio

“<https://portal.fazenda.rj.gov.br/ipva/formularios/>” (consulta em janeiro de 2023). De posse do requerimento e documentos, é necessário a abertura de processo administrativo pelo Sistema eletrônico de informações (SEI).

Os processos de isenção gerados possuem restrições de segurança que impedem a visualização processual por qualquer pessoa. Estas restrições ocorrem na abertura ou inclusão de documentos no processo administrativo, restringindo o acesso às informações pessoais dos requisitantes, em acordo com a Lei de acesso à informação (Lei nº12.527 de 2011).

Metodologia

Este estudo foi realizado como parte de uma pesquisa mais ampla desenvolvida no decurso do Mestrado Profissional em Administração Pública, que versa sobre as políticas públicas para PcD através das isenções tributárias na compra e propriedade de veículos automotores.

Esta pesquisa é classificada quanto aos objetivos como exploratória (Gil, 1999) e quanto a natureza, como qualitativa (Triviños, 1987). As técnicas de coleta de dados da pesquisa utilizada foi a pesquisa documental de processos da SEFAZ-RJ, disponibilizados de forma eletrônica no SEI. O objeto deste estudo são as decisões processuais de indeferimentos de pedidos de concessão de isenção de IPVA para PcD pela SEFAZ-RJ.

Para acessar os administrativos eletrônicos na plataforma SEI, é necessário o cadastramento de usuário e senha, sendo possível acesso como usuário externo ou interno. Servidores ou demais envolvidos com os trâmites da administração pública são usuários internos, tendo acessos menos restritos a certas informações que sejam relacionadas ao seu trabalho ou lotação específicos.

O acesso as decisões processuais somente foram possíveis quando não estavam classificadas como restritas. Os nomes das pessoas envolvidas (requerente e auditores fiscais) foram excluídos de forma a respeitar as informações pessoais. A pesquisa foi realizada por usuário interno, servidor da SEFAZ-RJ, que é um dos autores deste estudo.

Na pesquisa realizada no SEI são possíveis duas opções: busca de processos e busca de documentos. Os itens de preenchimento para complementação da busca incluem: órgão gerador; unidade geradora; assunto; interessado; especificação; obs. desta unidade; nº SEI; tipo do processo; data do processo; e por fim usuário gerador.

No item órgão gerador existe uma lista com todos os órgãos da administração estadual, sendo escolhida a Secretaria de Fazenda (SEFAZ). No item assunto apareceram 3 possíveis especificações de assuntos relacionados às isenções tributárias de IPVA para PCD: nº

16.02.02.108: Processo Solicitação de Reconhecimento de Isenção - pessoa com deficiência; n°13.99.06.47: Processo de Solicitação de Reconhecimento de Isenção - pessoa com deficiência; e 16.02.02.61: Petição de reconhecimento de isenção de Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA. Notem que os itens de número 13.99.06.47 e 16.02.02.108 possuem o mesmo texto relacionado a ambos, e após procedida a pesquisa ambos aparecem escritos na lista de processos: IPVA: Solicitação de reconhecimento de isenção - pessoa com deficiência, sendo observadas diferenças apenas entre as unidades geradoras, não influenciando no resultado das buscas. Nenhum processo foi achado dentro do item assunto n°16.02.02.61. No item 13.99.06.47 a busca totalizou 440 processos entre 02 de fevereiro de 2020 e 22 de junho de 2022 e no item 16.02.02.108: 42 processos entre 15/01/2019 a 23/11/2022. Desta maneira, o total de processos de isenção de IPVA para PCD entre 15 de janeiro de 2019 e 23 de novembro de 2022 foi de 482 processos.

Acessando-se processo a processo verificou-se que a grande maioria dos processos possui acesso restrito por conter informações pessoais. Alguns processos também foram classificados de forma errônea, como o processo E-04/011/65/2020, que tratava de isenção de IPVA para Taxi.

Sendo assim se prosseguiu a busca mudando-se a opção processos para documentos, marcando as opções externos e gerados, mantendo o órgão gerador SEFAZ e utilizando o item texto para pesquisa com a busca por “indefiro o pedido de isenção”, com 8 (oito) resultados entre 11 de setembro de 2019 e 30 de junho de 2022. Dentre os resultados: 4 (quatro) processos são relacionados a pedidos de isenção de imposto de renda, 1 (um) a isenção de ICMS para compra de taxi, 1 (um) de isenção do imposto sobre doação e causa morte (ITD), 1(um) de isenção de ICMS para compra de veículo por PCD e apenas 1 (um) sobre a isenção de IPVA para PCD.

Uma nova pesquisa foi realizada apenas com a mudança do texto para pesquisa, com as palavras-chave “pessoas com deficiência” e “indefiro” (o uso das aspas direciona adequadamente a pesquisa para PcD, não pesquisando separadamente as palavras pessoas, com e deficiência) com resultado de 7 (sete) processos entre 20 de março de 2020 e 5 de janeiro de 2022. Destes processos, 2 (dois) foram excluídos por se tratar de isenção de ICMS, restando 5 (cinco) processos de isenção de IPVA indeferidos.

Somando-se os resultados, totalizam 6 (seis) casos relacionados à indeferimento de pedido de isenção de IPVA por PcD, sendo 5(cinco) de indeferimentos propriamente ditos e 1(um) processo em exigência (com indeferimento, caso a exigência não seja cumprida).

Foi identificado também que existem processos sobre o tema indicado com outras especificações de assunto sem possibilidade de filtragem, como assunto administrativo n°

13.99.00.40 - Processo de Elaboração de Ofício de Mero Expediente e da mesma forma processos em outras situações como isenções de taxi no assunto relacionado a isenção de PcD. Estes processos foram visualizados, mas não foram incluídos na pesquisa por não serem casos de indeferimento.

Os despachos de indeferimento foram transformados em dados qualitativos, apresentados nos resultados como casos, obtendo-se a motivação do indeferimento e o embasamento legal caso-a-caso. Diante dos dados, procedeu-se uma análise dos resultados com posterior discussão dos pontos importantes encontrados.

Resultados

Serão apresentados, na tabela a seguir, os 6 (seis) indeferimentos dos processos administrativos encontrados no SEI, onde são relatadas as motivações e as legislações citadas nos textos presentes nas decisões dos auditores fiscais da Receita Estadual do Rio de Janeiro.

Caso	Motivação do indeferimento
1	Deficiência fora do rol de requisitos: dificuldade de andar
2	Deficiência fora do rol de requisitos: marcapasso e problemas cardíacos
3	Falta identidade especial emitida pelo Detran e pagar IPVA em atraso (em exigência)
4	Valor do veículo acima de R\$70.000 (setenta mil reais)
5	Valor do veículo acima de R\$70.000 (setenta mil reais)
6	Deficiência fora do rol de requisitos: visão monocular

Tabela 2: caso x motivação do indeferimento

Fonte: elaborado pelos autores, baseado nos processos administrativos

Os casos 1 (um) e 2 (dois) foram indeferidos pelas deficiências estarem fora do rol de requisitos legais da Lei Estadual 2.887/97. No caso 1 (um) trata-se de processo de solicitação de reconhecimento de isenção de IPVA onde foi apresentado um atestado médico com CID (Classificação internacional de doenças) nº10 – 26.2: dificuldade de andar não classificada em outra parte. Já no caso 2 (dois) o requerente possui problemas cardíacos e usa marcapasso.

No caso 3 (três) o auditor fiscal demanda que sejam cumpridas exigências, sob pena de indeferimento do pedido. O requerente deve apresentar a identidade especial emitida pelo Detran e pagar IPVA em atraso. O cumprimento da exigência garante nova avaliação, não garantindo o direito à fruição do benefício fiscal.

O caso 4 (quatro) apresenta um indeferimento que ocorreu devido ao valor venal do veículo ter ultrapassado o valor R\$70.000 (setenta mil reais), conforme regramento legal, publicado anualmente por Resoluções da SEFAZ-RJ, onde estes valores são especificados.

Sobre o caso 5 (cinco), ocorreu também que o valor venal veicular estava acima do limite legal. Porém, este difere do anterior, pois a isenção do IPVA foi deferida em 2021 e indeferida de ofício em 2022.

O caso 6 (seis) foi demandado o reconhecimento do direito à isenção de IPVA baseado em legislação que reconhece a visão monocular como uma deficiência visual, porém esta legislação não foi regulamentada para os fins de concessão do benefício fiscal em voga.

Cada caso foi avaliado por um Auditor Fiscal da Receita Estadual da Auditoria Fiscal Especializada em IPVA da SEFAZ-RJ, sendo os indeferimentos devidamente motivados, embasados nas legislações específicas conforme cada situação. A seguir, são reproduzidas na tabela abaixo, as legislações citadas caso-a-caso:

Legislação	Artigos	Casos
Lei Estadual 2.877/97	5º	Todos
Lei 4.657/42 (Introdução às Normas do Direito Brasileiro)	2º	6
Lei nº 5.172/1966 (CTN)	111	1 e 2
	179	2
Dec. 2.473/79	25	3
	155	2 e 4
	166	2 e 4
Lei 8.406/19	1º	6
Res. SEFAZ 978/16	28	3
Res. SEFAZ 188/20	2º	4
Res. SEFAZ 329/21	2º	4 e 5

Tabela 3: legislações citadas nos despachos de indeferimento

Fonte: elaborado pelos autores, baseado nos despachos analisados

Análise dos Resultados

Iniciando o entendimento sobre os indeferimentos dos pedidos de isenção de IPVA para PcD, o Art. 5º da Lei Estadual nº 2.877 de 23 de dezembro de 1997, Lei do IPVA do Rio

de Janeiro, foi a única citada em todos os casos. O capítulo III, art.5º, trata dos casos de isenções de IPVA, sendo as PcD contempladas pelo benefício fiscal apresentadas no inciso V. No parágrafo 5º são descritas as pessoas com deficiência física, intelectual e visual, assim como autistas.

É importante compreender que as pessoas que não estão neste rol da referida lei, não serão contempladas pela isenção. Conforme a legislação, o texto que foi incluído pela Lei nº 7.068/2015, considera em seu § 5º que para os efeitos da isenção prevista no inciso V deste artigo, é considerada pessoa com:

I - deficiência física, aquela que apresenta alteração completa ou parcial de um ou mais segmentos do corpo humano, acarretando o comprometimento da função física, apresentando-se sob a forma de paraplegia, paraparesia, monoplegia, monoparesia, tetraplegia, tetraparesia, triplegia, triparesia, hemiplegia, hemiparesia, amputação ou ausência de membro, paralisia cerebral, membros com deformidade congênita ou adquirida, exceto as deformidades estéticas e as que não produzam dificuldades para o desempenho de funções;

II - deficiência visual, aquela que apresenta acuidade visual igual ou menor que 20/200 (tabela de Snellen) no melhor olho, após a melhor correção, ou campo visual inferior a 20º, ou ocorrência simultânea de ambas as situações;

III - deficiência intelectual, aquela que apresenta o funcionamento cognitivo significativamente inferior à média, com manifestação anterior aos dezoito anos e limitações associadas a duas ou mais áreas de habilidades adaptativas;

IV – autismo, aquela que apresenta transtorno autista ou autismo atípico. (RIO DE JANEIRO, 1997).

Sobre a interpretação do texto apresentado, o art. 111 do CTN trata da interpretação literal da legislação tributária que discorra sobre outorga de isenção (entre outros), sendo por isto, o artigo citado no Caso 1(um) e 2 (dois). Os auditores fiscais devem interpretar literalmente a deficiência contida no laudo médico como estando ou não presente na Lei 2.877/97.

Já no art. 179, o CTN, citado no caso 2 (dois), dispõe que a isenção é efetivada por despacho da autoridade administrativa, em requerimento com o qual o interessado faça prova do preenchimento das condições e do cumprimento dos requisitos previstos em lei ou contrato para sua concessão, com exceção dos casos de isenção em caráter geral. Perante o exposto, as isenções tratadas neste estudo são deferidas ou indeferidas pelos Auditores Fiscais das Fazenda Estadual, sendo estes a autoridade administrativa para decidir o pleito, exigindo documentação que comprove o atendimento aos requisitos e condições previstos na legislação.

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, Decreto-Lei nº 4.657 de 4 de setembro de 1942, traz também princípios gerais importantes para a interpretação das legislações relacionadas às isenções tratadas. No art. 2º, é definido que uma lei tenha vigor até que outra a modifique ou revogue, com exceção às legislações de vigência temporária. Em continuação, o artigo explica em seu § 1º que a revogação somente ocorre nos casos em que

a nova legislação expressamente declare; quando for incompatível com a lei anterior ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior. O § 2º complementa que a lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não modifica ou tampouco revoga a anterior. Apesar de citado apenas no caso 6 (seis), este entendimento é deveras importante para qualquer interpretação legal.

O Regulamento do Processo Administrativo-Tributário, aprovado pelo Decreto Estadual nº 2.473 de 6 de março de 1979, interpreta o pedido de isenção para compra de veículos por PcD como uma consulta de matéria tributária. O art. 166 declara que no caso de reconhecimento de isenção ou de imunidade, observar-se-á, no que for cabível, o mesmo procedimento estabelecido para a consulta tributária, que conforme o art. 151 deverá ser formulada por escrito e apresentada na repartição fiscal acompanhada do comprovante de recolhimento da taxa, quando for o caso.

Em continuidade, no art. 155 do regulamento, que trata do cabimento de recurso voluntário a uma decisão, com efeito suspensivo, diante da solução dada a consulta, estipula o prazo de 15 (quinze) dias para a interposição de recurso (Redação dada ao artigo pelo Decreto nº 10.573, de 04 de novembro de 1987). Estes artigos foram citados nos casos 2 (dois) e 4 (quatro), porém, em todos os casos de indeferimento é possível recurso.

No caso 3 (três), citou-se o art. 3º do referido regulamento, que trata do prazo para cumprimento de exigência, sendo de 10 (dez) dias. Neste caso foi citado também o art. 28 da Res. Sefaz 978/16, que dispõe sobre a possibilidade de exigência de outros documentos pela autoridade fiscal, quando na necessidade de aferir veracidade e consistência das informações prestadas pelo requerente.

Foram citadas no caso 4 (quatro), as Resoluções SEFAZ nº188/20, que trata dos valores venais de veículos automotores terrestres usados no exercício de 2021, e a SEFAZ nº 329/21, de mesma matéria para o exercício de 2022. Em ambas as resoluções o limite não deve exceder R\$ 70.000,00 (setenta mil reais) para veículos usados e R\$ 55.000,00 para veículos novos, desconsiderando IPI e ICMS incidentes ou que incidiram na venda. Estas resoluções são renovadas anualmente, e para o exercício de 2023 a resolução é a nº479 de 22 de dezembro de 2022, que manteve os mesmos valores.

A Res. SEFAZ nº 329/21 também foi citada no caso 5 (cinco), que apesar de atender o valor limite no ano de 2021, não atendeu em 2022.

O pedido de isenção do caso 6 (seis) derivou-se da Lei Estadual nº 8.406/2019, onde a visão monocular ficou declarada como deficiência visual. Porém, não ocorreu regulamentação de tal lei, tampouco modificação da Lei Estadual 2.877/97 de forma a incluir as pessoas com visão monocular como beneficiárias da isenção.

Discussões

Sob o ponto de vista dos casos apresentados, a deficiência fora do rol de requisitos legais, merece especial atenção. Os casos 1(um), 2(dois) e 6(seis), apresentam neste sentido importantes pontos para reflexão. Se possuir uma deficiência é entendido como estar diante de barreiras diferentes de pessoas sem deficiência, a análise que enquadra uma pessoa enquanto PcD deveria levar em conta não apenas um atestado médico (e de outros profissionais, conforme o caso). Por exemplo, uma pessoa que teve um acidente vascular cerebral pode ter mais dificuldades de locomoção do que uma pessoa com um membro amputado. Diante disto, uma solução seria que a deficiência em si seja interpretada dentro do contexto biopsicossocial, como já é proposto pelo governo federal, mas ainda em fase de implementação, em consonância com o Estatuto das Pessoas com Deficiência (Lei nº 13.146/2015).

Esta avaliação permite identificar individualmente como uma deficiência influencia na autonomia de uma pessoa, dentro dos diversos contextos (profissional, social, de saúde, entre outros).

De maneira específica, o caso 6 (seis) apresentou um indeferimento que ocorreu devido a, talvez, o lapso temporal entre a publicação e regulamentação legal. Sob o ponto de vista de administração pública, estas tramitações ainda ocorrem de forma aquém, em especial quando consideramos o ambiente informatizado. Entretanto, pode ser que não ocorra esta regulamentação, e em consequência, as pessoas com visão monocular não irão adquirir o direito à isenção tratada neste estudo.

Neste caso, o auditor fiscal alegou um conflito entre as normas do Estado do Rio de Janeiro: a Lei Estadual nº8406/19 de 28 de maio onde a visão monocular passou a ser considerada deficiência visual para todos os efeitos legais e a Lei nº2877/97 de 23 de dezembro onde deficiência visual é aquela que apresenta acuidade visual igual ou menor que 20/200 (tabela de Snellen) no melhor olho, após a melhor correção, ou campo visual inferior a 20°, ou ocorrência simultânea de ambas as situações.

Os executores das políticas públicas ainda se encontram com grande distanciamento de quem as planeja ou ainda dos legisladores. No caso citado, o governador declara uma regra através da lei, que não pode ser acatada pela SEFAZ devido à falta de regulamentação. Um longo caminho precisa ser construído na administração pública para redirecionar estes óbices, através de novas ferramentas de gestão. Inclusive, aumentando a capacidade de julgamento e gestão dos servidores públicos. O engessamento histórico contido na burocracia das instituições públicas é possivelmente um dos principais fatores para que isto ocorra.

Já nos casos 4 (quatro) e 5 (cinco) existe a limitação do benefício atrelada ao valor venal do carro. Os casos se diferem por um já possuir o valor acima do limite legal e o outro estar dentro do limite, porém saindo do limite no ano subsequente.

Quanto a limitação do valor do automóvel, esta medida, juntamente com outras, como por exemplo manter a posse do carro por 4(quatro) anos no caso da compra de veículos novos, visa evitar o uso comercial das isenções.

De forma geral, é esperado que um carro desvalorize após a retirada da concessionária, porém fatores conjunturais, consequência da pandemia de Covid-19, modificaram este cenário com o aumento de preço de diversos produtos, incluindo os veículos automotores, o que resultou, no caso 5(cinco), que o veículo ultrapassasse o valor de R\$ 70.000,00 (setenta mil reais).

Assim, o requerente cumpriu os requisitos, mas fatores externos e alheios ao seu controle fizeram com que perdesse o benefício recebido. Quando sob um ponto de vista pessoalizado, o orçamento desta pessoa será afetado de forma inesperada. A administração tem o direito de a qualquer tempo rever ou retirar a isenção, porém neste caso, deveria ocorrer uma interpretação mais ampla, já que a PcD foi impactada por questões macroeconômicas e mercadológicas. Além disso, os valores praticados como limite para concessão de isenção pela SEFAZ-RJ deveriam ser atualizados conforme o valor de mercado dos automóveis.

O caso 3 (três) foi exigido a documentação específica para PcD e pagamento de IPVA. Este documento busca trazer facilidades a PcD, podendo, por exemplo, ser apresentado para acesso a benefícios ou mesmo em casos de abordagem policial. É possível inferir que possuir esta carteira de identidade especial é um reconhecimento por parte do Estado que a pessoa possui deficiência. Todavia, a posse do documento não está atrelada a concessão do benefício, já que a deficiência deve estar no rol legal (Lei Estadual 2.877/1997) de isenção do IPVA.

Em consequência, os servidores públicos da SEFAZ-RJ, em sua rotina de trabalho nas auditorias fiscais, acabam por atender PcD que argumentam que o Estado já reconheceu a deficiência, senão não teria o documento específico para PcD. Esta não uniformização realmente causa confusão, até porque o entendimento legal, não faz parte do cotidiano do brasileiro, nem de sua formação básica.

Neste contexto, o fato gerador do IPVA ocorrer em 1º (primeiro) de janeiro, também leva dúvidas ao contribuinte, já que o pedido de isenção de IPVA para carros usados, será sempre para o ano posterior, no caso, sendo isento o fato gerador subsequente.

Por fim, estabelecer quais são as PcD que serão ou não beneficiadas pelas políticas públicas é um tema complexo, que envolve não somente a interpretação de como uma

deficiência pode trazer ou não dificuldades para o dia-a-dia destas pessoas, mas também a responsabilidade do poder público diante das limitações vivenciadas pelas PcD.

Conclusões

Este estudo se utilizou de casos concretos de indeferimentos de isenção de IPVA para PcD no Estado do Rio de Janeiro para abordar temas que requerem atenção ou se apresentam como gargalos na execução das políticas públicas relacionadas. Porém, ainda é necessária a exploração de mais vieses, já que o assunto, além de transdisciplinar, é de cunho social e de interesse público.

Nos resultados foi possível observar algumas motivações para o indeferimento administrativo, assim como a argumentação sob o ponto de vista legal, conforme apresentado nos resultados. Apesar da existência dos processos administrativos de forma *on line*, ainda existem limitações para este tipo de pesquisa, que vão desde a estrutura dos sistemas operacionais até a proteção de dados pessoais.

Ainda existem poucos estudos direcionados para a práxis do servidor público, cenário que vem mudando quando da inserção dos servidores em formações acadêmicas, em especial as pós-graduações com o viés profissional. Quando situações que envolvem políticas públicas em sua execução, as vivências dos servidores são de extrema importância na apreciação da efetividade destas políticas, já que uma análise quantitativa pode não revelar contextos e outros dados relevantes. Mais pesquisas nesta área são recomendadas, em especial na área de administração pública, objetivando uma maior compreensão política e social dentro dos órgãos públicos e demais cenários políticos. Seria interessante, na continuidade deste estudo, o acompanhamento destes indeferimentos administrativos na esfera judiciária, diferenciando ações dos poderes executivo e judiciário.

A análise dos resultados deste trabalho expôs a ação dos burocratas envolvidos nos casos, envolvendo motivações e justificativas. Esta abordagem, no campo dos ciclos das políticas públicas, é deveras importante, pois cria um retorno sobre a demanda não atendida (casos de indeferimentos) em contraposição aos resultados dos atendimentos concedidos.

Além do campo teórico, o distanciamento entre as legislações e as práticas administrativas precisam ser debatidos pela sociedade, não se limitando ao meio acadêmico ou político. Este afastamento implica em óbices para a inclusão social e para o desenvolvimento das políticas públicas, influenciando todo um contexto de desenvolvimento social.

Referências

- BARDIN, L. Análise de conteúdo. Lisboa: Edições 70, 1985.
- BRASIL. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Decreto-Lei 4.657 de 04 de setembro de 1942. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm Acesso em: 29 ago 2022
- _____. Código Tributário Nacional. Lei 5.172 de 25 de outubro de 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm. Acesso em: 15 fev. 2022
- _____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05 ago. 2021
- _____. Lei nº 8.989 de 24 de fevereiro de 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18989.htm. Acesso em: 10 de setembro de 2022.
- _____. Lei de acesso à informação. Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm Acesso em: 18 fev 2023
- _____. Estatuto das Pessoas com Deficiência. Lei nº13.146 de 06 de julho de 2015. Disponível em: <https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:2015-07-06;13146> Acesso em: 21 abr 2022
- BERGER, P. L.; LUCKMANN, T. The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge. Garden City, NY: Doubleday, 1966. No Brasil: A construção social da realidade: tratado de sociologia do conhecimento. Tradução de Floriano de Souza Fernandes. Petrópolis: Vozes, 2014.
- CAMPOS, A.L.V.; NASCIMENTO, D.R.; MARANHÃO, E. A história da poliomielite no Brasil e seu controle por imunização, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/hcsm/a/9tFSfwSZjFX6NpSvxq9NZws/?lang=pt#> acesso em 28 out. 2021
- GIL, A. C. Métodos e técnicas de pesquisa social. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- GOFFMAM, E. Estigma: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada. Rio de Janeiro: Guanabara, 1981.
- LANNA JÚNIOR, M.C.M. (Comp.). História do Movimento Político das Pessoas com Deficiência no Brasil. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos. Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência, 2010. 443p.
- LORENTZ, L. N. A norma da igualdade e o trabalho das pessoas com deficiência. São Paulo: LTr, 2006. Disponível em: <http://www.ltr.com.br/loja/folheie/5367.pdf>. Acesso em 20 abr 2022.
- MARCONI, M. A; LAKATOS, E. M. Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração e interpretação de dados. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1996.
- MURPHY, L; NAGEL, T. O mito da propriedade: os impostos e a justiça; tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martim Fontes, 2005.

OLIVEIRA, J. M. de; ESTIVALETE, V.; ANDRADE, T.; COSTA, V.. Gestão de pessoas e sustentabilidade: construindo caminhos por meio das práticas de capacitação. *Brazilian Journal of Management / Revista de Administração da UFSM. Special. v. 10.* p108-126. 19p. 2017. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/319071206_Gestao_de_pessoas_e_sustentabilidade_construindo_caminhos_por_meio_das_praticas_de_capacitacao. Acesso em: 12 ago 2022

RIO DE JANEIRO. Regulamento do Processo Administrativo Tributário. Decreto nº 2.473 de 06 de março de 1979. Disponível em: http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/faces/oracle/webcenter/sitestructure/render.jspx;jsessionid=vLFk2ffWkaoSJxMUB6dghpbXzPkNT4QJNtpWf5oVEU0FQXcUA2Uy!363926685?datasource=UCMServer%23dDocName%3A99026&_afLoop=95801111872754663&_afWindowMode=0&_afWindowId=null&_adf.ctrl-state=s6723qucp_1 Acesso em 25 ago. 2022.

_____. Lei nº 2.877 de 22 de dezembro de 1997. Disponível em: <https://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/714733311/lei-8406-19-rio-de-janeiro-rj> Acesso em: 28 ago 2022.

_____. Resolução SEFAZ nº978 de 26 de fevereiro de 2016. Disponível em: http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/navigation-renderer.jspx?_afLoop=95801348943130387&datasource=UCMServer%23dDocName%3AWCC301451&_adf.ctrl-state=s6723qucp_32 Acesso em: 28 ago 2022.

_____. Lei nº 8.406 de 28 de maio de 2019. Disponível em: <https://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/714733311/lei-8406-19-rio-de-janeiro-rj> Acesso em: 28 ago 2022.

_____. Resolução SEFAZ nº188 de 17 de dezembro de 2020. Disponível em: http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/faces/menu_structure/servicos?_afLoop=95804012546064710&datasource=UCMServer%23dDocName%3AWCC42000014374&_adf.ctrl-state=s6723qucp_295 Acesso em: 28 ago 2022.

_____. Resolução SEFAZ nº329 de 22 de dezembro de 2021. Disponível em: http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/faces/menu_structure/servicos?_afLoop=95804148739712512&datasource=UCMServer%23dDocName%3AWCC42000026728&_adf.ctrl-state=s6723qucp_322 Acesso em: 28 ago 2022.

SALAMON, L. *The tools of government: a guide to the new governance*. Oxford : Oxford University Press, 2002 SAVIGNY, F. K. *Metodología Jurídica*. Buenos Aires: Valletta Ediciones S.R.L.2004.

TRIVIÑOS, A. N. S. *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas, 1987

Submetido em: 08.03.2023

Aceito em: 10.04.2023