



Número: **0822644-72.2021.8.14.0301**

Classe: **APELAÇÃO CÍVEL**

Órgão julgador colegiado: **1ª Turma de Direito Público**

Órgão julgador: **Desembargadora MARIA ELVINA GEMAQUE TAVEIRA**

Última distribuição : **18/06/2024**

Valor da causa: **R\$ 1.000,00**

Processo referência: **0822644-72.2021.8.14.0301**

Assuntos: **ICMS/ Imposto sobre Circulação de Mercadorias, Prazo de Recolhimento, Exclusão - ICMS, Cálculo de ICMS "por dentro"; Liberação de mercadorias, Cadastro de Inadimplentes - CADIN/SPC/SERASA/SIAFI/CAUC, Autorização para Impressão de Documentos Fiscais - AIDF**

Nível de Sigilo: **0 (Público)**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes	Advogados
ESTADO DO PARÁ (APELANTE)	
J J M COMERCIO DE MATERIAIS PARA SERIGRAFIA E REPRESENTACAO LTDA (APELADO)	GEORGENOR DE SOUSA FRANCO NETO (ADVOGADO) ANDREW SANTOS FILGUEIRA (ADVOGADO) PEDRO IGOR SERRA PINHEIRO DE SOUSA (ADVOGADO)

Outros participantes	
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ (AUTORIDADE)	

Documentos			
Id.	Data	Documento	Tipo
29111405	14/08/2025 16:58	Acórdão	Acórdão

APELAÇÃO CÍVEL (198) - 0822644-72.2021.8.14.0301

APELANTE: ESTADO DO PARÁ

APELADO: J J M COMERCIO DE MATERIAIS PARA SERIGRAFIA E REPRESENTACAO LTDA

RELATOR(A): Desembargadora MARIA ELVINA GEMAQUE TAVEIRA

EMENTA

EMENTA: DIREITO TRIBUTÁRIO. **APELAÇÃO CÍVEL**. ICMS. SUSPENSÃO DE INSCRIÇÃO ESTADUAL E COBRANÇA ANTECIPADA POR MEIO DE DECRETO. FATO GERADOR ANTERIOR À LEI 9.389/21. APREENSÃO DE MERCADORIAS. ILEGALIDADE CONFIGURADA.

I. CASO EM EXAME

1. Apelação cível interposta contra sentença que reconheceu a ilegalidade da exigência de recolhimento antecipado de ICMS com base em decreto estadual e proibiu a suspensão da inscrição estadual e a apreensão de mercadorias com fundamento em débitos fiscais ou cadastro “ativo não regular”, decorrente da ausência de antecipação de ICMS.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Há duas questões em discussão: (i) verificar se é lícita a inabilitação da inscrição estadual com fundamento na existência de débitos fiscais; (ii) se é válida a exigência de recolhimento antecipado de ICMS com base em decreto, diante da ausência de lei em sentido estrito.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. A jurisprudência do STF veda o uso de sanções políticas como meio coercitivo para a cobrança de tributos, preservando-se o livre exercício da atividade econômica (Súmulas 70, 323 e 547).

4. A suspensão da inscrição estadual configura meio indireto de cobrança de tributos, sendo inconstitucional quando não precedida de processo administrativo com contraditório e ampla defesa.

5. A antecipação do recolhimento do ICMS, sem substituição tributária, exige previsão em lei em sentido estrito, conforme fixado pelo STF no Tema 456 da repercussão geral.

6. A regulamentação por decreto estadual, sem base legal adequada à época dos fatos, viola o princípio da legalidade tributária.



IV. DISPOSITIVO E TESE

7. Recurso de apelação desprovido.

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, arts. 146, III, "a"; 150, I e III, "a"; 170, parágrafo único. Jurisprudência relevante citada: STF, RE 598.677 (Tema 456), ARE 914.045 RG (Tema 856); Súmulas 70, 323 e 547 do STF.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Excelentíssimos Senhores Desembargadores componentes da 1ª Turma de Direito Público, à unanimidade, em CONHECER E NEGAR PROVIMENTO À APELAÇÃO, nos termos do voto da eminente Desembargadora Relatora.

Julgamento ocorrido na 26ª Sessão Ordinária do Plenário Virtual da 1ª Turma de Direito Público, Tribunal de Justiça do Estado do Pará, iniciada no dia 04 de agosto de 2025.

ELVINA GEMAQUE TAVEIRA

Desembargadora Relatora

RELATÓRIO

Trata-se de Apelação Cível interposta pelo ESTADO DO PARÁ contra J J M COMÉRCIO DE MATERIAIS PARA SERIGRAFIA E REPRESENTAÇÃO LTDA., diante da sentença proferida pelo MM. Juízo de Direito da 3ª Vara de Execução Fiscal da Comarca de Belém, nos autos da Ação Ordinária (Proc. 0822644-72.2021.8.14.0301), ajuizada pela Apelada.

A sentença foi proferida com a parte dispositiva nos seguintes termos:

“Ante o exposto, confirmo a decisão de ID Num. 27575250 e julgo procedentes os pedidos da inicial, extinguindo o processo com resolução de mérito, nos termos do art. 487, inciso I, do Código de Processo Civil e da fundamentação, para:

1. Determinar a reativação da inscrição estadual da parte autora, nº 15.178.307-1, ficando vedada a alteração da situação cadastral de contribuinte da demandante para o status “não habilitado” apenas por força dos débitos tributários e obrigações acessórias de que tratam a presente demanda;
2. Proibir nova suspensão ou inabilitação da inscrição estadual nº 15.178.307-1, apenas em razão



de débitos em aberto;

3. Declarar a ilegalidade da obrigação de recolhimento antecipado do ICMS, apenas por figurar o autor na situação fiscal de contribuinte “ativo não regular” no sistema SEFA/PA;

3. Determinar a proibição ao requerido de apreender mercadorias do autor, apenas por este figurar nos cadastros do fisco com o status de “ativo não regular”, por tempo além do necessário para a Administração coletar elementos necessários à caracterização de eventual infração às normas tributárias.

Registro que essas decisões não têm o lastro de impedir que o Fisco Estadual, no exercício de suas ações legítimas, fiscalize a demandante a fim de avaliar eventuais irregularidades, de modo que, caso venha a identificar que eventual situação fiscalizada não se enquadre no presente caso, poderá adotar as medidas cabíveis nos estritos moldes da legislação.”

Em suas razões, o Apelante sustenta a legalidade da sistemática adotada para o enquadramento de contribuintes na condição de “ativo não regular” e inabilitação da inscrição estadual, bem como da consequente exigência de ICMS antecipado. Alega que tal previsão consta no art. 2º, § 3º, da Lei Estadual nº 5.530/89, regulamentada pelo Decreto Estadual nº 4.676/2001, sendo, portanto, dotada de respaldo legal. Defende que a exigência não configura sanção política, mas sim mecanismo legítimo de fiscalização, e que a atuação administrativa se pautou na legalidade.

Argumenta, ainda, pela inaplicabilidade da decisão do STF no Tema 456 ao caso concreto, requerendo ao final o conhecimento e provimento do recurso, para reformar integralmente a sentença recorrida.

Sustenta a Impossibilidade de Intervenção do Judiciário na Discricionariedade Administrativa, em razão da gestão do cadastro de contribuintes e a definição de mecanismos para assegurar o recolhimento de tributos insere-se na competência constitucional e na discricionariedade técnica da Administração Tributária.

O Apelado apresentou contrarrazões contrapondo a pretensão do Apelante.

A apelação foi recebida apenas no efeito devolutivo.

Em manifestação, a Procuradoria de Justiça do Ministério Público informa que deixa de atuar no presente feito por se tratar de causa que não demanda sua intervenção.

É o relatório.

VOTO

Presentes os pressupostos de admissibilidade, conheço da Apelação, passando a apreciá-la.

A questão em análise consiste em verificar se deve ser mantida a determinação para que o Apelante se abstenha de apreender mercadorias e inabilitar a inscrição estadual da Apelada com fundamento na existência de débitos em aberto e da situação cadastral de “ativo não regular”.

Segundo entendimento jurisprudencial dominante, não pode a Fazenda Pública utilizar-se da suspensão da inscrição fiscal do contribuinte como meio de coagi-lo a pagar tributos, sem a observância do devido processo administrativo, submetido aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

O direito ao livre exercício da atividade econômica é assegurado pela Carta Magna, que, no seu art. 170, parágrafo único, assim preceitua:

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

(...)

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.

Neste sentido, é pacífico o entendimento da Corte Suprema, que editou as seguintes súmulas:

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

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

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

Na ocasião do julgamento do ARE 914.045 RG (Tema 856), sob a relatoria do min. Edson Fachin, o STF definiu a seguinte tese:

I - É desnecessária a submissão à regra da reserva de plenário quando a decisão judicial estiver fundada em jurisprudência do Plenário ou em Súmula deste Supremo Tribunal Federal;

II - É inconstitucional a restrição ilegítima ao livre exercício de atividade econômica ou profissional, quando imposta como meio de cobrança indireta de tributos.

[Tese definida no ARE 914.045 RG, rel. min. Edson Fachin, P, j. 15-10-2015, DJE 32 de 19-11-2015,



No mesmo sentido, foi firmada a tese reconhecendo a inconstitucionalidade do uso de meio indireto coercitivo para pagamento de tributo, senão vejamos:

É inconstitucional o uso de meio indireto coercitivo para pagamento de tributo – “sanção política” –, tal qual ocorre com a exigência, pela Administração Tributária, de fiança, garantia real ou fidejussória como condição para impressão de notas fiscais de contribuintes com débitos tributários.

[Tese definida no RE 565.048, rel. min. Marco Aurélio, P, j. 29-5-2014, DJE 197 de 9-10-2014, Tema 31.]

No caso concreto, constata-se que a suspensão da inscrição estadual da impetrante se deu tão somente pela existência de débitos fiscais vencidos junto a Fazenda Pública Estadual, de forma a corroborar que a inscrição foi bloqueada como forma de sanção pela existência de débito.

No que tange à alegada legalidade da exigência de antecipação de ICMS apenas com base no cadastro de “ativo não regular”, é cediço que, para a antecipação do fato gerador do tributo, faz-se necessária a previsão em lei, conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal (Tema 456), o que não ocorre no caso concreto, visto que as disposições constam no bojo de um Decreto estadual (RICMS/PA – Decreto nº 4.676/01).

Neste sentido dispõe a Constituição Federal, em seus arts. 146, III, "a" e art. 150, I e III, "a", *in verbis*:

Art. 146. Cabe à lei complementar:

(...)

III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:

a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes;

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

I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça;

(...)

III - cobrar tributos:

a) em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os houver instituído



ou aumentado;

Assim, não há legalidade na cobrança de *ICMS* de forma antecipada, diante da ausência, no momento da autuação fiscal, no Estado do Pará, de lei em sentido estrito, que preveja tal situação.

Destaca-se que, em que pese a existência de previsão da cobrança de *ICMS antecipado* no § 3º do art. 2º da Lei Estadual nº 5.530/89, regulamentada pelo Decreto nº 4.676/2001, a disposição legal é feita de forma genérica e sucinta, o que não é suficiente para autorizar a cobrança do *ICMS* de forma antecipada, como operacionalizado pelo Estado do Pará, nos termos da decisão exarada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal no RE 598.677, caso paradigmático da tese de repercussão geral (Tema 456), na qual foi definido que a antecipação do pagamento do *ICMS*, sem substituição tributária, para momento anterior à ocorrência do fato gerador, necessita de lei em sentido estrito para a sua autorização. Vejamos:

Recurso extraordinário. Repercussão geral. Direito Tributário. *ICMS*. Artigo 150, § 7º, da Constituição Federal. Alcance. Antecipação tributária sem substituição. Regulamentação por decreto do Poder Executivo. Impossibilidade. Princípio da legalidade. Reserva de lei complementar. Não sujeição. Higiene da disciplina por lei ordinária. 1. A exigência da reserva legal não se aplica à fixação, pela legislação tributária, de prazo para o recolhimento de tributo após a verificação da ocorrência de fato gerador, caminho tradicional para o adimplemento da obrigação surgida. Isso porque o tempo para o pagamento da exação não integra a regra matriz de incidência tributária. 2. Antes da ocorrência de fato gerador, não há que se falar em regulamentação de prazo de pagamento, uma vez que inexistente o dever de pagar. 3. No regime de antecipação tributária sem substituição, o que se antecipa é o critério temporal da hipótese de incidência, sendo inconstitucionais a regulação da matéria por decreto do Poder Executivo e a delegação genérica contida em lei, já que o momento da ocorrência de fato gerador é um dos aspectos da regra matriz de incidência submetido a reserva legal. 4. Com a edição da Emenda Constitucional nº 3/93, a possibilidade de antecipação tributária, com ou sem substituição, de imposto ou contribuição com base em fato gerador presumido deixa de ter caráter legal e é incorporada ao texto constitucional no art. 150, § 7º. 5. Relativamente à antecipação sem substituição, o texto constitucional exige somente que a antecipação do aspecto temporal se faça ex lege e que o momento eleito pelo legislador esteja de algum modo vinculado ao núcleo da exigência tributária. 6. Somente nas hipóteses de antecipação do fato gerador do *ICMS* com substituição se exige, por força do art. 155, § 2º, XII, b, da Constituição, previsão em lei complementar. 7. Recurso extraordinário a que se nega provimento.

(RE 598677, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 29-03-2021, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-085 DIVULG 04-05-2021 PUBLIC 05-05-2021)

No mesmo sentido já decidiu este E. Tribunal:

DIREITO TRIBUTÁRIO. DIREITO PROCESSUAL CIVIL. COBRANÇA DE CRÉDITO TRIBUTÁRIO DE *ICMS*. NÃO RECOLHIMENTO DE *ICMS ANTECIPADO* POR FORÇA DA CONDIÇÃO DE



"ATIVO NÃO REGULAR". TEMA 456 DE REPERCUSSÃO GERAL. NECESSIDADE DE LEI EM SENTIDO ESTRITO. RECURSO PROVIDO.

Cinge-se a controvérsia em saber se é juridicamente acertada a cobrança antecipada de *ICMS* quando da entrada da mercadoria no território paraense, quando caracterizada a situação fiscal do contribuinte como em "ativo não regular", ou seja, inadimplente com o recolhimento de *ICMS*.

O Supremo Tribunal Federal julgou, em 29/03/2021, o Tema 456 de Repercussão Geral, negando provimento ao Recurso Extraordinário n. 598677/RS, de relatoria do eminente Ministro Dias Toffoli, para fixar que "a antecipação, sem substituição tributária, do pagamento do *ICMS* para momento anterior à ocorrência do fato gerador necessita de lei em sentido estrito".

Assim, o Supremo Tribunal Federal assentou que não é possível que, por meio de simples decreto, a pretexto de fixar prazo de pagamento, se exija o recolhimento *antecipado* do *ICMS* na entrada da mercadoria no Estado-membro. Rechaçou também a possibilidade de previsão legal genérica.

Nesse cenário, considerando a inexistência de previsão expressa em lei estadual quanto a possibilidade de antecipação do recolhimento do *ICMS* na hipótese dos autos, estando prevista apenas na Instrução Normativa 13/2005 (art. 2º) e o Decreto 4676/2001 (RICMS/PA), art. 108, §9º, conclui-se que a solução jurídica adotada pelo Supremo Tribunal Federal ao julgar o Tema 456 de Repercussão Geral deve ser adotada neste caso, por ser idêntico àquele apreciado pela Suprema Corte, o que torna indevida a exigência de recolhimento *antecipado* do tributo.

Recurso conhecido e provido para reformar a sentença de primeiro grau, julgando procedente os embargos à execução fiscal. (TJPA – APELAÇÃO CÍVEL – Nº 0007757-05.2016.8.14.0136 – Relator(a): ROSILEIDE MARIA DA COSTA CUNHA – 1ª Turma de Direito Público – Julgado em 28/03/2022) (grifei).

APELAÇÃO. TRIBUTÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. *ICMS*. EXIGÊNCIA DE RECOLHIMENTO ANTECIPADO. NECESSÁRIA PREVISÃO LEGAL. TEMA 456/STF. COBRANÇA COM FUNDAMENTO EM DECRETO. INDEVIDA. APREENSÃO DE MERCADORIAS. CONTEXTUALIZAÇÃO. NATUREZA ADJACENTE AO ATO ABUSIVO. INDEVIDA. DIREITO LÍQUIDO E CERTO RECONHECIDO. DELIMITAÇÃO TEMPORAL. 1. Trata-se de apelação cível interposta contra sentença que, nos autos do Mandado de Segurança Preventivo, revogou a medida liminar e denegou a segurança postulada no sentido inibitório de cobrança antecipada de *ICMS* e da apreensão das mercadorias comercializadas pela impetrante; 2. A sentença denegou a ordem fundada nas respectivas premissas: a) a Lei Estadual nº 5530/89 autoriza a regulamentação da cobrança antecipada, que sobreveio com o Decreto nº 4676/2001; e b) há legitimidade na apreensão de mercadorias para melhor avaliação da ocorrência de infração de natureza tributária; 3. A teor do §7º do art. 150 da CF, a exigência do recolhimento do *ICMS*, sem substituição, *antecipado ao fato gerador* depende de previsão em lei em sentido estrito. Tema 456 do STF; 4. Apesar de o texto original do §3º do art. 2º da Lei Estadual nº 5530/89 mencionar a possibilidade de antecipação do recolhimento do *ICMS*, não logrou instituir o regime de antecipação, tendo remetido tal tarefa a



regulamento futuro, que veio a se consubstanciar no Decreto Estadual nº 4676/2001. A efetiva instituição da obrigação de antecipação do tributo sobreveio com a nova redação do dispositivo, dado pela Lei nº 9.389, de 17/12/2021; 5. Tendo em conta que a base normativa da antecipação de recolhimento tributário, exigida pela autoridade dita coatora, é radicada no Decreto Estadual nº 4676/2001, ressoa sua contrariedade às bases lançadas no Tema 456 do STF, caracterizando o direito líquido e certo da impetrante de recolher posteriormente o ICMS relativo às mercadorias que adentrem os limites estaduais, com fato gerador ocorrido na vigência da redação original da Lei Estadual nº 5530/89, ou seja, até 6/12/2021, tendo a impetração do writ como termo inicial; 6. O ato de apreensão das mercadorias em contexto é marcado por sua natureza adjacente à cobrança do recolhimento *antecipado* do ICMS, cuja arbitrariedade já restou reconhecida sobre o período datado. Logo, quaisquer medidas provenientes de tal conduta resultarão igualmente inválidas, incluindo a apreensão de mercadorias; 7. Deve, portanto, ser reconhecido o direito líquido e certo da apelante de ingressar livremente no território estadual as mercadorias acompanhadas de notas fiscais indicativas do fato gerador do ICMS ocorrido na vigência da redação original da Lei Estadual nº 5530/89, tendo a impetração do writ como termo inicial; 8. Apelação conhecida e provida. Vistos, relatados e discutidos os autos.

(TJPA – APELAÇÃO CÍVEL – Nº 0024428-11.2007.8.14.0301 – Relator(a): CELIA REGINA DE LIMA PINHEIRO – 1ª Turma de Direito Público – Julgado em 13/11/2023) (grifei).

Registra-se que a previsão legislativa prevendo a antecipação, Lei 9.389/21, foi instituída em dezembro de 2021, posterior à ocorrência do fato gerador e da própria constituição do crédito tributário, não podendo retroagir em prejuízo ao contribuinte.

Desta forma, ante a inexistência de previsão legal à época, para exigência de antecipação do ICMS, sem substituição, deve ser mantida a sentença de procedência da ação com o reconhecimento da ilegalidade da exigência de recolhimento antecipado do ICMS.

Outrossim, deve ser mantido o julgado de 1º grau no tocante à impossibilidade de apreensão de mercadorias apenas com fundamento no cadastro “ativo não regular” do contribuinte, além do tempo necessário para a Administração coletar elementos necessários à caracterização de eventual infração às normas tributárias, haja vista a impossibilidade de utilizar a medida como meio coercitivo para pagamento do tributo, nos termos das Súmulas nº 70 e 323 mencionadas anteriormente.

Ante o exposto, CONHEÇO e NEGO PROVIMENTO AO RECURSO DE APELAÇÃO, nos termos da fundamentação.

Alerta-se às partes que embargos declaratórios meramente protelatórios ensejarão a aplicação de multa, nos termos do artigo 1.026, §2º do CPC/15.

É o voto.

Belém (PA), 04 de agosto de 2025.

ELVINA GEMAQUE TAVEIRA
Desembargadora relatora

Belém, 11/08/2025

