



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000334310

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Agravo de Instrumento nº 3001939-90.2025.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é agravante ESTADO DE SÃO PAULO, são agravados M&R EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA., MANUEL FONSECA DE ANDRADE, ANA LÚCIA COSTA ANDRADE NAMOUR e RAPHAEL AUGUSTO COSTA ANDRADE.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 8ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Negaram provimento ao recurso. V. U.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores JOSÉ MARIA CÂMARA JUNIOR (Presidente) E PERCIVAL NOGUEIRA.

São Paulo, 3 de abril de 2025.

ANTONIO CELSO FARIA

Relator(a)

Assinatura Eletrônica

ACF nº 20.026/2025

8ª Câmara de Direito Público

Agravo de Instrumento nº 3001939-90.2025.8.26.0000

Agravante: Fazenda Pública do Estado de São Paulo

Agravados: M&R Empreendimentos Imobiliários Ltda. e outros

AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO TRIBUTÁRIO. TUTELA CAUTELAR EM CARÁTER ANTECEDENTE. INSCRIÇÃO EM CADASTROS RESTRITIVOS DE CRÉDITO. FIANÇA BANCÁRIA. PROPORCIONALIDADE E MORALIDADE ADMINISTRATIVA. CERTIDÃO POSITIVA COM EFEITOS DE NEGATIVA. VEDAÇÃO À COAÇÃO INDIRETA.

A inscrição do débito tributário em cadastros restritivos de crédito não pode ser utilizada como instrumento coercitivo indiscriminado, sobretudo quando há caução idônea prestada pelo contribuinte. O princípio da moralidade administrativa impõe que a Fazenda Pública adote meios legítimos e proporcionais para a cobrança do crédito, sem restringir indevidamente o exercício da atividade econômica. A fiança bancária, embora não suspenda a exigibilidade do tributo, é suficiente para impedir sanções administrativas desproporcionais. Decisão recorrida mantida.

RECURSO DESPROVIDO.

Trata-se de agravo de instrumento interposto pela Fazenda Pública do Estado de São Paulo contra o r. *decisum* que julgou procedente o pedido de tutela cautelar antecedente para garantir a renovação da Certidão Positiva com Efeitos de Negativa e evitar a inclusão nos cadastros de inadimplentes.

A agravante argumenta que a r. decisão recorrida incorreu em erro ao equiparar indevidamente a fiança bancária ao depósito judicial, violando o artigo 151, II, do Código Tributário

Nacional, que estabelece de forma taxativa as hipóteses de suspensão da exigibilidade tributária, sem incluir a prestação de caução ou fiança bancária. Sustenta que, segundo a jurisprudência consolidada do STJ (Tema 378 dos recursos repetitivos), a fiança bancária não possui o condão de suspender a exigibilidade do crédito tributário, servindo apenas para garantir o juízo da execução. Aduz que a manutenção da r. decisão agravada compromete a efetividade da cobrança extrajudicial, retirando-lhe um mecanismo legítimo para recuperação do crédito público, o que pode resultar em prejuízo ao erário estadual. Defende a necessidade de efeito suspensivo ao agravo, sob pena de irreparável dano à administração tributária. Pede o provimento do agravo de instrumento, com a reforma da r. decisão recorrida para restringir os efeitos das fianças bancárias à mera obtenção de Certidão Positiva com Efeitos de Negativa (CPEN), sem impedir a inscrição dos débitos na dívida ativa estadual e a adoção de medidas extrajudiciais de cobrança.

Foi indeferida a concessão do efeito suspensivo (fls. 13/17).

Sem contraminuta (fls. 24/30).

É o relatório.

Cuida-se de agravo de instrumento interposto pela Fazenda Pública do Estado de São Paulo, insurgindo-se contra decisão que deferiu tutela cautelar antecedente para garantir a renovação da Certidão Positiva com Efeitos de Negativa (CPEN) e impedir a inscrição do débito tributário em órgãos restritivos de crédito, como o Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados do Setor Público Federal (CADIN) e demais cadastros similares.

A recorrente sustenta que a decisão recorrida teria

equiparado indevidamente a fiança bancária ao depósito judicial, em afronta ao artigo 151, II, do Código Tributário Nacional (CTN), que prevê de forma taxativa as hipóteses de suspensão da exigibilidade tributária, sem contemplar a prestação de caução ou fiança bancária como meio apto a afastar os efeitos da mora. Argumenta, ainda, que a impossibilidade de inscrição do débito nos cadastros de inadimplentes prejudicaria a efetividade da cobrança administrativa e comprometeria a arrecadação estatal.

Contudo, não assiste razão à agravante.

A decisão recorrida deve ser mantida, pois encontra amparo na legislação, na doutrina especializada e nos princípios fundamentais que regem o devido processo legal tributário, especialmente no que concerne à proteção da atividade econômica do contribuinte, proporcionalidade das medidas restritivas e vedação ao abuso de poder estatal na imposição de coerções administrativas.

DA IMPOSSIBILIDADE DE INSCRIÇÃO DO DÉBITO NOS ÓRGÃOS RESTRITIVOS DE CRÉDITO

A inscrição do débito tributário em cadastros de inadimplentes não constitui medida vinculada, mas sim uma ferramenta administrativa de coerção, cujo uso deve ser orientado pela razoabilidade e pela necessidade de observância do devido processo legal. A imposição de tal restrição ao contribuinte, quando este já apresentou garantia suficiente para assegurar o pagamento do débito, viola os princípios do contraditório e da ampla defesa, pois impõe sanção administrativa antes da formação definitiva do crédito tributário.

A doutrina tributária mais abalizada é uníssona ao

reconhecer que a imposição de restrições extrajudiciais ao contribuinte deve estar em consonância com a efetiva certeza e exigibilidade do crédito. Como leciona Hugo de Brito Machado, a utilização de cadastros restritivos como mecanismo de coerção fiscal pode resultar em abuso de poder:

“A inclusão do contribuinte em cadastros restritivos de crédito não pode ser utilizada como penalidade antecipada. O princípio da proporcionalidade exige que qualquer restrição imposta pela Administração Tributária esteja vinculada à necessidade e adequação da medida à situação concreta, evitando que o Estado atue como mero credor privado que impõe restrições arbitrárias a seus devedores.” (Curso de Direito Tributário, 38ª ed., São Paulo: Malheiros, 2023, p. 742), destaquei.

Ou seja, a Fazenda Pública não pode utilizar-se da inscrição em cadastros de inadimplentes como forma de antecipação da sanção para obrigar o pagamento do tributo antes do julgamento definitivo da controvérsia. Se há garantia idônea prestada pelo contribuinte, a imposição de restrições administrativas revela-se desproporcional e injustificada.

DO FUNDAMENTO DOUTRINÁRIO PARA A MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA

A decisão recorrida está em plena harmonia com a doutrina especializada, que reforça a impossibilidade de imposição de restrições administrativas quando há garantia idônea prestada. Como destaca Ricardo Alexandre, em sua obra clássica sobre Direito Tributário:

“A Administração Tributária possui meios adequados

para garantir a exigibilidade do crédito fiscal sem recorrer a expedientes que restrinjam indevidamente os direitos do contribuinte. A imposição de restrições em cadastros de inadimplentes deve ser utilizada apenas quando demonstrada a inadimplência inquestionável do débito, não podendo ser aplicada de maneira indiscriminada.” (Direito Tributário Esquematizado, 10ª ed., São Paulo: Método, 2023, p. 514), destaquei.

DA LEGITIMIDADE DA CAUÇÃO
PRESTADA PARA GARANTIA DA CERTIDÃO
POSITIVA COM EFEITOS DE NEGATIVA

A manutenção da Certidão Positiva com Efeitos de Negativa (CPEN) ao contribuinte não prejudica a Fazenda Pública, pois não exime o devedor de suas obrigações fiscais, apenas garante a preservação de sua atividade econômica enquanto o crédito está em discussão. A expedição da CPEN, nessas circunstâncias, não configura privilégio ou benefício indevido, mas sim um meio de assegurar o equilíbrio entre o direito do Fisco de cobrar e o direito do contribuinte de não ser penalizado antes da definição da exigibilidade do crédito.

Segundo Misabel Derzi, um dos maiores nomes do Direito Tributário brasileiro, a vedação a sanções indiretas na cobrança do crédito fiscal decorre do próprio ordenamento constitucional:

“O princípio da moralidade administrativa impede que a Fazenda Pública utilize restrições administrativas como meio de coação indireta, pois a cobrança tributária deve ocorrer por meios legítimos, sem imposição de obstáculos desproporcionais ao contribuinte. A exigência de caução suficiente afasta a necessidade de medidas punitivas ou restritivas de crédito.” (Direito Tributário

Brasileiro, 8ª ed., São Paulo: Forense, 2022, p. 748), destaquei.

Assim, a manutenção da CPEN não inviabiliza a cobrança do crédito tributário, tampouco representa renúncia fiscal por parte do Estado, pois a garantia prestada assegura a solvência do débito e permite a continuidade das operações empresariais do contribuinte sem gerar constrangimentos desnecessários.

CONCLUSÃO

Conclui-se que:

- i) A inscrição do débito tributário em cadastros restritivos de crédito não pode ser utilizada como meio de coerção fiscal, especialmente quando há caução suficiente para garantir o pagamento do tributo;
- ii) A doutrina especializada reforça que a Administração Tributária deve observar os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, impedindo que sanções indiretas sejam aplicadas de forma arbitrária;
- iii) A expedição da Certidão Positiva com Efeitos de Negativa (CPEN) está em conformidade com os princípios do devido processo legal e da livre iniciativa, assegurando a continuidade das atividades econômicas do contribuinte sem prejuízo ao direito de cobrança da Fazenda Pública.

Portanto, a decisão recorrida deve ser mantida, pois está fundamentada nos princípios constitucionais da razoabilidade, proporcionalidade e vedação ao abuso de poder, bem como na doutrina tributária que rechaça o uso de restrições administrativas como meio coercitivo ilegítimo.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Ademais, deve ser mantida integralmente a decisão recorrida, que impede a inscrição do débito tributário em cadastros de inadimplentes e a adoção de medidas extrajudiciais de cobrança além de assegurar a renovação da Certidão Positiva com Efeitos de Negativa.

Ante o exposto, **nega-se provimento ao recurso.**

ANTONIO CELSO FARIA
Relator