

FGV DIREITO SP
MESTRADO PROFISSIONAL

A CASSAÇÃO DA INSCRIÇÃO ESTADUAL DO CONTRIBUINTE DE ICMS NO ESTADO DE SÃO PAULO

Projeto de pesquisa apresentado ao
Mestrado Profissional da FGV Direito SP.

Versão de 15.09.2018

1. Tema, contexto, objetivos e delimitação de escopo

A cassação da inscrição estadual é sanção que a legislação paulista permite à Secretaria da Fazenda aplicar ao contribuinte de ICMS em diversas hipóteses, que vão desde a inatividade constatada ou presumida até a prática de atos ilícitos que tenham repercussão no âmbito tributário, passando pela inadimplência fraudulenta e por práticas sonegatórias que levem ao desequilíbrio concorrencial, entre outras¹. A aplicação da medida no caso de empresa sabidamente ativa se reveste de gravidade, motivo pelo qual é frequentemente questionada junto ao Poder Judiciário – e muitas vezes revista por este –, cabendo à Procuradoria do Estado de São Paulo a defesa do ato. O rito do procedimento administrativo de cassação (PAC), por sua vez, é regulado por ato normativo secundário, consubstanciado em portaria editada pelo Coordenador da Administração Tributária da Secretaria de Estado da Fazenda², de modo que eventuais imperfeições procedimentais podem ser corrigidas sem a necessidade de se passar pelo complexo processo que antecede a promulgação das leis ordinárias.

O trabalho volta a atenção para a cassação como sanção por práticas fraudulentas que, se é não é a causa mais frequente da aplicação da medida, é a que mais amiúde provoca o acionamento do poder Judiciário. Objetiva-se, assim, identificar como tem sido o posicionamento dos nossos juízes e tribunais ao apreciar o tema, com vistas à propositura de modificações na portaria do Coordenador da Administração Tributária que trata da cassação da inscrição do contribuinte do ICMS.

Parte-se, aqui, da constatação de que muitas das vezes são aspectos procedimentais que levam o Poder Judiciário a suspender, ou anular, o ato administrativo. Por exemplo, a decisão que determina a sanção é passível de recurso administrativo sem efeito suspensivo, e o último

¹ Artigo 20 da Lei Estadual nº 6.374/1989 e artigo 31 do Regulamento do ICMS do Estado de São Paulo, aprovado pelo Decreto nº 45.490/2000.

² Atualmente a Portaria CAT nº 95/2006.

recurso é dirigido para órgão não colegiado, fatos que por vezes levam o Poder Judiciário a entender que o processo viola garantias do administrado. A par da análise da validade ou não dessas disposições, serão também levados em consideração aspectos de conveniência e oportunidade, de forma que, embora eventualmente concluindo-se que determinada disposição procedimental é juridicamente válida, poderá ser apresentada proposta de sua modificação, se se constatar que a sua flexibilização dificultará sustentar em juízo a nulidade do PAC, ou de parte dele, por aspectos formais.

Será também objeto do trabalho dizer se é possível ou não restabelecer a inscrição estadual cassada por decisão administrativa irrecorrível, situação não prevista em norma. Isso porque por vezes o contribuinte procura a Administração Fazendária e a Procuradoria do Estado propondo se submeter ao cumprimento de condições para poder voltar a exercer as suas atividades, sobretudo nos casos em que não foi bem-sucedido em obter tutela de urgência junto ao poder Judiciário para suspender a sanção. Concluindo-se que a inscrição estadual cassada pode ser restabelecida, o trabalho apresentará proposta de regulamentação das condições e requisitos para tanto, por meio de portaria do Coordenador da Administração Tributária.

Por fim, a partir da constatação de que algumas autoridades fiscais³ preferem a imposição de regime especial, com a necessidade de cumprimento de obrigações acessórias mais gravosas, como etapa antecedente à cassação da inscrição estadual, enquanto, outras, na falta de regulamentação legal, passam diretamente à aplicação da sanção extrema, o trabalho buscará sistematizar as hipóteses em que essa gradação possa ser indicada, propondo a sua regulamentação.

2. Justificativa da relevância prática e do potencial inovador

O aumento da eficiência tributária passa pela adoção de medidas eficazes para repressão de práticas sonegatórias. A percepção do contribuinte de que o ato de praticar fraudes tributárias implica alto risco para o prosseguimento de sua atividade econômica tem o efeito de tornar mais cara a sonegação – é dizer, as práticas sonegatórias passam a ter que ser mais sofisticadas, e portanto mais custosas, o que representa verdadeiro desestímulo para atuação fora da legalidade.

O trabalho, nesse contexto, reveste-se de relevância por se destinar a apresentar propostas para aprimorar o procedimento de cassação da inscrição de contribuinte de ICMS,

³ O ato é de competência do Delegado Regional Tributário da área de vinculação do contribuinte, conforme artigo 16, *caput*, da Portaria CAT 95/2006.

instrumento que possibilita fazer cessar a atuação no mercado de empresas que deixam de pagar o imposto, valendo-se de fraudes.

A Portaria da Coordenadoria da Administração Tributária do Estado de São Paulo que regula a matéria está em vigor há 12 anos, período em que passou por algumas modificações, as quais porém não alteraram pontos sensíveis que merecem ser discutidos. Daí o potencial inovador do trabalho.

3. Familiaridade com objeto da pesquisa

O autor é Procurador do Estado de São Paulo e trabalha em unidade voltada para atuação contra fraudes fiscais, onde é recorrente a necessidade de defesa em juízo de atos de cassação de inscrição de contribuinte do ICMS, por práticas sonegatórias. Essa atuação tem permitido distinguir os PACs mais consistentes, é dizer, menos suscetíveis de revisão pelo poder Judiciário, daqueles que não possuem a mesma robustez, tanto em relação aos motivos da aplicação da sanção como em relação a aspectos formais do processo administrativo que a antecedeu. Também tem sido frequente a interlocução com Delegados Regionais Tributários, o que tem possibilitado debater a necessidade de aprimoramento normas que regulam a matéria.

4. Modelo de pesquisa

A modalidade de pesquisa profissional a ser utilizada será o trabalho exploratório sobre práticas jurídicas, percorrendo-se as quatro etapas básicas que a caracterizam (i. apreensão da realidade e a contextualização fática; ii. reflexão sobre as práticas constadas; iii. análise e avaliação crítica da prática descrita e qualificada juridicamente; iv. propositiva, sugerindo-se cursos de ação⁴).

5. Quesitos

O atingimento dos objetivos do trabalho passa pela resposta dos seguintes quesitos:

- Em que consiste a inscrição estadual do contribuinte de ICMS? Qual a sua finalidade?
- Quais os requisitos ou pressupostos para o contribuinte do ICMS obter a inscrição estadual? O que pode provocar a sua perda ou cassação? Quais as consequências práticas daí decorrentes?
- Em que casos se justifica a cassação da inscrição estadual do ICMS? Com que finalidade?

⁴ PINTO Junior. Mário Engler. *Pesquisa jurídica no mestrado profissional*. Revista Direito GV, São Paulo, v.14, n. 1, p. 27-48, jan-abr 2018.

- Em que medida a cassação da inscrição estadual contribui para melhoria da arrecadação do ICMS?
- Como o Fisco deveria agir e com que cautelas para assegurar a validade jurídica e a efetividade prática da cassação da inscrição estadual do ICMS?
- Quais as propostas de ajustes na legislação vigente sobre o assunto?

6. Fontes de pesquisa e forma de acesso

O trabalho terá como fontes de informação a legislação relacionada à matéria estudada, a pesquisa jurisprudencial de decisões judiciais e administrativas, assim como a pesquisa bibliográfica da doutrina e de trabalhos acadêmicos. A experiência acumulada também será utilizada como fonte de informação.

7. Bibliografia preliminar

ARAGÃO, Alexandre Santos de. O Princípio da Eficiência. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº 4, nov/dez 2005, jan. 2006, p.2

ARAÚJO, Edmir Netto de. O ilícito administrativo e seu processo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

ÁVILA, Humberto. Sistema constitucional tributário. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BECKER, Alfredo Augusto. Teoria Geral do Direito Tributário. 3ª ed., São Paulo: Saraiva, 2002.

CARRAZZA. ICMS. 17. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

GRECO, Marco Aurélio. Planejamento tributário. 3. ed. São Paulo: 2011.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

MARINONI, Luiz Guilherme. Teoria geral do processo, v. 1. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MELO, José Eduardo Soares de. ICMS – Teoria e prática. 14. Ed. São Paulo: Livraria do Advogado, 2018.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. O novo processo civil brasileiro. 29. ed. São Paulo: Forense. 2012

MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. O mito da propriedade: os impostos e a justiça. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

